

2023-12-21
KN2023/04518
KN2023/04019

Klimat- och näringslivsdepartementet

Adressater:
Enligt bilaga

Kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2024

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att Barsebäck Kraft Aktiebolag, Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag, OKG Aktiebolag och Ringhals AB ska betala kärnavfallsavgifter och ställa säkerhet för finansierings- och kompletteringsbeloppen för 2024 enligt följande:

Kärnavfallsavgift

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	4,5 öre per levererad kilowattimme el
OKG Aktiebolag	7,5 öre per levererad kilowattimme el
Ringhals AB	8,6 öre per levererad kilowattimme el
Barsebäck Kraft Aktiebolag	264 miljoner kronor

Finansieringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	5 934 miljoner kronor
OKG Aktiebolag	6 112 miljoner kronor
Ringhals AB	8 150 miljoner kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	772 miljoner kronor

Kompletteringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	19 144 miljoner kronor
OKG Aktiebolag	10 356 miljoner kronor
Ringhals AB	17 049 miljoner kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	4 145 miljoner kronor

Ärendet

Enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) ska reaktorinnehavarna betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet för finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp.

Kärnavfallsavgiften ska bland annat täcka tillståndshavarnas kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter, för en säker avveckling och rivning av de kärntekniska anläggningarna samt för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som har samband med detta (4 och 6 §§ finansieringslagen).

Säkerheterna ska motsvara kostnader beräknade som finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp. Säkerheterna ska vara utan tidsbegränsning och får inte utgöras av fastighet på vilken det bedrivs kärnteknisk verksamhet (9 § finansieringslagen och 23 § finansieringsförordningen).

Finansieringsbeloppet ska motsvara skillnaden mellan å ena sidan de förväntade återstående grundkostnaderna och merkostnaderna för de restprodukter som har uppkommit då beräkningen görs och å andra sidan tillståndshavarens andel i kärnavfallsfonden (5 b § finansieringslagen). Kompletteringsbeloppet ska komplettera finansieringsbeloppet med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt (5 c § finansieringslagen).

Kompletteringsbeloppet ska bestämmas så att det tillsammans med finansieringsbeloppet och reaktorinnehavarnas andel i kärnavfallsfonden gör att reaktorinnehavaren med hög sannolikhet kan fullgöra sina skyldigheter även om inga ytterligare kärnavfallsavgifter betalas och inga ytterligare säkerheter ställs (9 § tredje stycket finansieringslagen).

Reaktorinnehavarna ska vart tredje år upprätta en kostnadsberäkning för de återstående kostnaderna för omhändertagandet av kärntekniska restprodukter och ge in den till Riksgäldskontoret (Riksgälden). Inför varje avgiftsperiod ska Riksgälden sedan föreslå den kärnavfallsavgift och de finansierings- och kompletteringsbelopp som ska gälla för var och en av reaktorinnehavarna (8 och 14 §§ finansieringsförordningen).

Kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp ska bestämmas för en period om tre kalenderår i taget. Om det finns särskilda skäl får de bestämmas för en kortare period (7 § finansieringsförordningen).

I september 2022 kom Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) på uppdrag av reaktorinnehavarna in till Riksgälden med en kostnadsberäkning för perioden 2024–2026 kallad Plan 2022.

Den 29 september 2023 kom Riksgälden in med ett förslag till regeringen om kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för perioden 2024–2026. I förslaget har Riksgälden beräknat kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp baserat på reaktorbolagens kostnadsberäkning Plan 2022.

Riksgäldens förslag innebär väsentligt ökade kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för samtliga reaktorinnehavare jämfört med nuvarande nivåer. Barsebäck, som haft nollavgift sedan 2021, har nu ett positivt finansieringsbehov och föreslås därför återigen betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet för finansieringsbelopp.

Den viktigaste förklaringen till behovet av höjda kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp är, enligt Riksgälden, att reaktorinnehavarna i sin bedömning kraftigt reviderat upp de framtida återstående kostnaderna. En jämförelse mellan grundkalkylerna i Plan 2019 och Plan 2022 visar att de återstående kostnaderna ökat med 24 procent. SKB bedömer att kostnaderna har ökat inom de flesta delar av kärnavfallsprogrammet, där kärnbränsleförvaret (SFK) står för den största ökningen i absoluta tal. Behovet av ökade avgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp förklaras enligt Riksgäldens bedömning därför framför allt av faktorer som är specifika för kärnavfallsprogrammet och inte den makroekonomiska utvecklingen.

Behoven av ökade avgifter varierar mellan de olika reaktorinnehavarna. För reaktorinnehavare med reaktorer i drift ökar Ringhals finansieringsbehov mest, vilket till stor del beror på att ökningen av de återstående kostnaderna är större för Ringhals än för de andra reaktorinnehavarna. Till detta kommer en längre period av minskad elproduktion till följd av ett oförutsett driftstopp i reaktor 4. Andra faktorer som påverkar de relativa skillnaderna i ökningarna är durationen i reaktorinnehavarnas skuld, balansomslutningen

samt den återstående förväntade elproduktionen för de olika reaktorinnehavarna.

Enligt 18 § finansieringsförordningen ska Riksgälden yttra sig över kostnadsberäkningen och redovisa de närmare skälen för myndighetens bedömning. Riksgäldens bedömning är att SKB:s beräkningar av de framtida kostnaderna trendmässigt ökar över tid samt att dessa kostnadsökningar systematiskt underskattas i SKB:s osäkerhetsanalyser. Riksgälden identifierar i granskningen av Plan 2022 ett flertal områden där SKB:s analys och redovisning kan förbättras, både vad gäller de förväntade kostnaderna och osäkerheterna kring dessa. Riksgälden konstaterar också att flera av dessa områden redan identifierats i tidigare granskningar men att SKB tagit till sig synpunkterna i begränsad utsträckning.

Enligt 15 § i finansieringsförordningen ska Riksgälden ge tillståndshavaren tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Om förslaget gäller en reaktorinnehavare, ska även berörda myndigheter, kommuner och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter. Riksgälden har remitterat sitt förslag till berörda från den 28 juni 2023 till den 31 augusti 2023. Riksgälden ville ha in synpunkterna i tre huvudsakliga kategorier; synpunkter på Riksgäldens granskning av underlaget i Plan 2022, synpunkter på de avgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp som Riksgälden föreslår samt synpunkter på hur finansieringssystemet för omhändertagande av kärnavfall borde fungera. SKB och kärnkraftsbolagen menar att Riksgäldens slutsats att osäkerheterna systematiskt har underskattats inte är rättvisande. Trafikverket delar dock Riksgäldens bedömning och anser det klokt att ifrågasätta nuvarande kostnadsbedömningsmetoder och dess rimlighet samt utöka med fler metoder som beslutsunderlag. Trafikverkets yttrande baseras på erfarenheter från stora infrastrukturprojekt som sträcker sig över lång tid.

SKB och kärnkraftsbolagen anser att reaktorinnehavarnas förväntade elproduktion ska användas eftersom Riksgäldens prognos underskattar den framtida elproduktionen. Riksgälden delar uppfattningen att myndigheten för perioden 2018–2022 med ca fem procent underskattat den totala elproduktionen. Likväl har reaktorinnehavarna under samma period i stället överskattat elproduktion med ungefär fem procent (utifrån prognoser som inlämnats till myndigheten i Plan 2016 och Plan 2019). Sammantaget bedömer Riksgälden att det inte finns skäl att frångå myndighetens elprognoser som underlag för beräkning av kärnavfallsavgifter i detta

avgiftsförslag. Inför nästa avgiftsförslag, när mer utfallsdata finns tillgänglig, har Riksgälden för avsikt att göra en ny utvärdering av både sina egna och reaktorinnehavarnas prognoser.

Riksgäldens slutliga förslag kom in till regeringen den 29 september 2023.

Den 31 oktober 2023 lämnade SKB tillsammans med Vattenfall AB, Ringhals AB, Sydkraft Nuclear Power AB, Fortum Sverige AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG Aktiebolag och Barsebäck Kraft AB, in ett yttrande till regeringen över Riksgäldens förslag. SKB menar i yttrandet att Riksgälden gradvis har utvecklat sitt arbete i en riktning som går långt utanför syftet med finansieringslagen och finansieringsförordningen. SKB exemplifierar med de förslag till förbättringar och kompletteringar av SKB:s analyser och metodverktyg som Riksgälden har gett.

Vidare menar SKB att drifttidsantagandet i finansieringsförordningen behöver ändras eftersom reaktorbolagen för Ringhals och Forsmark, liksom huvudägaren Vattenfall AB under våren 2024 kommer att fatta inriktningsbeslut om 80 års drift av dessa reaktorer. SKB föreslår därför att ett ettårigt beslut om kärnavfallsavgifter fattas av regeringen. Den 6 december kom Sydkraft AB (Uniper) in med ett brev till regeringen. Där anför bolaget att det under 2024 avser att fatta ett inriktningsbeslut om drifttidsförlängning av Oskarshamn 3 till 80 år, det vill säga fram till 2065.

SKB anser därtill att Riksgäldens förslag på avgifter är högre än nödvändigt. De viktigaste faktorerna som framförs för sänkta avgifter är ett förlängt drifttidsantagande från 50 till 60 år, en real pris- och kostnadsutveckling beräknat enligt SKB:s i stället för enligt Konjunkturinstitutets prognosmodell samt att bolagens prognos för framtida elproduktion bör accepteras. Slutligen menar SKB att de föreslagna kompletteringsbeloppen är alltför höga eftersom de baseras på en konfidensgrad om 90 procent och inte exempelvis 75 procent som enligt SKB tillämpas för annan industri. SKB menar att Riksgäldens tolkning av finansieringslagens begrepp hög sannolikhet inte är konsekvent med riskbedömningen för annat industriellt avfall. SKB menar att det råder osäkerhet om bedömningen av hög sannolikhet borde resultera i en konfidensgrad om 90 procent eller 75 procent.

Riksgälden har getts möjlighet att lämna synpunkter på SKB:s yttrande. I sitt svar från den 22 november 2023 uppger Riksgälden bland annat följande.

Riksgälden delar inte uppfattningen att myndighetens arbete går utanför syftet med finansieringslagen och finansieringsförordningen. Det stämmer att vissa av Riksgäldens rekommendationer om kostnadsberäkningen säger att reaktorinnehavarna behöver förändra och komplettera befintliga arbetssätt med avseende på bland annat de data, metoder och beräkningsmodeller som används. Riksgälden menar att myndighetens synpunkter bör ses mot bakgrund av att SKB:s kostnadsberäkningar, på flera områden och under en längre tid, innehållit systematiska underskattningar. När de förväntade återstående kostnaderna underskattas leder det till att kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp bestäms till en nivå som inte räcker till för att finansiera reaktorinnehavarnas skyldigheter. Riksgälden menar att de påpekade bristerna i SKB:s underlag behöver åtgärdas för att syftet med finansieringslagen ska kunna uppnås.

Avseende frågan om ett förlängt drifttidsantagande hänvisar Riksgälden till sitt yttrande från den 14 oktober 2022 om Fortums, Vattenfalls och Unipers förslag om en förlängning av den avgiftsgrundande drifttiden i finansieringsförordningen från 50 år till 60 år. Riksgälden såg inte vid det tillfället, utifrån finansieringslagens syfte att minimera statens sistahandsrisk, att det fanns skäl för regeringen att förlänga den antagna drifttiden i finansieringsförordningen. Samtidigt pekade Riksgälden i sitt yttrande på att inbetalningsmekanismen till kärnavfallsfonden kommer att behöva ses över för det fall nya reaktorer byggs och ska inrymmas inom det befintliga finansieringssystemet.

För frågan om prognoserna över den framtida elproduktionen menar Riksgälden att reaktorinnehavarnas prognoser under långa tidsperioder överskattat elproduktionen vid kärnkraftverken. Som Riksrevisionen konstaterar i en granskningsrapport från 2017 leder en överskattning av elproduktionen till lägre avgiftsinbetalningar som skapar ett underskott i finansieringssystemet. Det är därför av vikt att beräkningen av kärnavfallsavgifter baseras på en bedömning av den framtida elproduktionen som minimerar systematiska prognosfel (bias). Mot denna bakgrund utvecklade Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) den prognosmetod som än i dag används av Riksgälden. Regeringen har fattat beslut om kärnavfallsavgifter som baseras på förväntad elproduktion beräknad med myndighetens prognosmodell sedan den togs i bruk 2017. Sammantaget bedömer Riksgälden att det inte finns skäl att frånga myndighetens elprognoser som underlag för beräkning av kärnavfallsavgifter i sitt avgiftsförslag. Inför nästa avgifts-

förslag, när mer utfallsdata finns tillgänglig, har Riksgälden för avsikt att göra en ny utvärdering av både sina egna och reaktorinnehavarnas prognoser.

Riksgälden menar vidare att SKB:s metod för att göra prognoser över den reala prisutvecklingen för insatsfaktorer - av SKB benämmt externa ekonomiska faktorer (EEF) - har granskats på olika sätt sedan Plan 2010. Slutsatsen i de inledande granskningarna var att SKB sannolikt hade underskattat den förväntade relativprisutvecklingen i kärnavfallsprogrammet till följd av brister i bland annat dataunderlag och prognosmetod. Inför Plan 2016 fastställde SSM, baserat på slutsatserna från tidigare granskningar, riktlinjer för EEF för att adressera de största bristerna i SKB:s ansats. Riktlinjerna ger ett ramverk för hur myndigheten anser att SKB bör ta fram prognoser givet den metod som SKB använder. Det innebär inte att SKB:s metod ersätts eller att prognoser som SKB gör i enlighet med riktlinjerna är Riksgäldens prognoser. SKB har i Plan 2022 redovisat två olika kostnadsunderlag till Riksgälden med alternativa prognoser för EEF - dels en som SKB menar bör gälla trots att den inte följer riktlinjerna, dels en som följer riktlinjerna. Riksgäldens förslag utgår alltså från SKB:s kostnadsberäkning som följer riktlinjerna. Regeringen har sedan 2017 fattat beslut om kärnavfallsavgifter utifrån principen om att riktlinjerna för EEF ska följas. Riksgälden bedömer att detta har varit en viktig åtgärd för att minska underskattningarna i bedömningen av de förväntade kostnaderna.

Riksgälden delar inte SKB:s uppfattning att det råder osäkerhet om 75 eller 90 procents konfidensgrad ska användas vid beräkningen av kompletteringsbeloppet. Av författningskommentarerna till finansieringslagen framgår att: "Enligt rådande praxis bestäms kompletteringsbeloppet utifrån en konfidensgrad om 90 procent. Några större avvikelser nedåt från denna procentsats ryms inte inom kravet på hög sannolikhet." (prop. 2016/17:199, s. 44).

Riksgälden gör tolkningen att en konfidensgrad om 75 procent motsvarar en större avvikelse och därför skulle kräva ändringar i finansieringslagen. Riksgälden bedömer att en sådan ändring väsentligt skulle öka statens risk.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen anser att de kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp som Riksgälden föreslår är väl motiverade och uppfyller regleringens syfte. Regeringen delar även i övrigt Riksgäldens

bedömning. Regeringen fastställer därför Barsebäck Kraft Aktiebolags, Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolags, OKG Aktiebolags och Ringhals AB:s kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp i enlighet med Riksgäldens förslag.

Vanligtvis ska kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbeloppen bestämmas för en period om tre kalenderår i taget men om det finns särskilda skäl får de enligt 7 § finansieringsförordningen bestämmas för en kortare period. Regeringen anser att det denna gång finns särskilda skäl för ett beslut om avgifter och belopp för ett kalenderår, 2024. Skälet för detta är den snabba utvecklingen på området. Regeringen vill bättre kunna möta kärnkraftsindustrins förväntade inriktningsbeslut om nyinvesteringar med en möjlighet att, med hänsyn till vilket drifttidsantagande som därmed bör göras för befintliga reaktorer, överväga vad kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för kommande år bör bestämmas till.

Regeringen ger därför Riksgälden i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys av ett ändrat drifttidsantagande för reaktorer enligt 4 § 1 finansieringsförordningen, från nuvarande 50 år till 60 år. Myndigheten ska också beräkna och föreslå kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för avgiftsperioden 2025–2026 utifrån både en oförändrad och en förlängd drifttid.

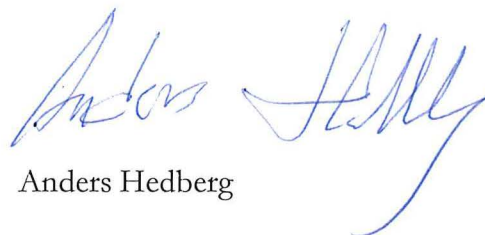
Reaktorinnehavarna ska ställa godtagbara säkerheter som motsvarar finansierings- och kompletteringsbeloppen till Kärnavfallsfonden. Säkerheterna ska redovisas till Riksgälden senast den 21 februari 2024. Riksgälden ska redovisa förslagen om säkerheter senast inom två månader

från det att tillståndshavaren har lämnat sitt förslag, tillsammans med ett eget yttrande till regeringen för prövning om förslaget är godtagbart (24, 25 och 27 §§ finansieringsförordningen).

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Anders Hedberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA, FMA
Utbildningsdepartementet/F
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svensk Kärnbränslehantering AB

Bilaga till regeringens beslut nr II:7 den 21 december 2023

Adressater:

Riksgäldskontoret

Barsebäck Kraft Aktiebolag

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag

Fortum Sverige Aktiebolag

OKG Aktiebolag

Ringhals AB

Sydkraft Nuclear Power Aktiebolag

Vattenfall Aktiebolag