

2020-12-10
M2020/01502

Miljödepartementet

Adressater:
Se bilagan

Kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för år 2021

Regeringens beslut

Regeringen beslutar de kärnavfallsavgifter som reaktorinnehavarna ska betala och de finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp som reaktorinnehavarna ska ställa säkerhet för under år 2021 enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) enligt följande:

Kärnavfallsavgift

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	3,0 öre per levererad kilowattimme el
OKG Aktiebolag	5,6 öre per levererad kilowattimme el
Ringhals Aktiebolag	4,7 öre per levererad kilowattimme el
Barsebäck Kraft Aktiebolag	0 kronor

Finansieringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	6 587 000 000 kronor
OKG Aktiebolag	6 949 000 000 kronor
Ringhals Aktiebolag	7 034 000 000 kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	0 kronor

Kompletteringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	4 729 000 000 kronor
OKG Aktiebolag	3 448 000 000 kronor
Ringhals Aktiebolag	4 922 000 000 kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	2 019 000 000 kronor

Ärendet

Riksgäldskontoret (Riksgälden) inkom den 29 september 2020 till regeringen med ett yttrande med förslag till kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för en period om ett år, 2021, i stället för en period om tre år.

Inför yttrandet har Riksgälden granskat den kostnadsberäkning som Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) lämnat till myndigheten och som ska ligga till grund för beräkningen av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp. Riksgäldens granskning har lett till slutsatsen att den kostnad som ska ligga till grund för beräkning av kärnavfallsavgiften bör skrivas upp med 6,3 miljarder kronor från den grundkostnad på 110,0 miljarder kronor som SKB har redovisat. Enligt Riksgälden är justeringen en konsekvens av att prognosmodellerna för de s.k. externa ekonomiska faktorerna (EEF) skattas på det sätt som Riksgälden bedömer vara ändamålsenligt. EEF är SKB:s metod för att prognostisera reala löne- och prisutvecklingar för olika insatsfaktorer för det svenska kärnavfallsprogrammet. Dessa faktorer ska fånga t.ex. maskinpriser, pris på koppar och bentonit, byggkostnader och andra kostnader för hanteringen av restprodukterna i kärnavfallsprogrammet.

Vidare gör Riksgälden en annan bedömning av elproduktionen än vad SKB gör. Reaktorinnehavarna har historiskt överskattat elproduktionen vid kärnkraftverken. Med Riksgäldens prognosmodell för elproduktionen blir den totala förväntade återstående elproduktionen under perioden 2021–2035 cirka sju procent lägre än reaktorinnehavarnas prognoser. Riksgälden bedömer att reaktorinnehavarnas prognoser för framtida elproduktion vid kärnkraftverken inte ska användas som underlag för beräkning av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp.

Vad gäller säkerhetsbeloppen har Riksgälden sedan hösten 2018 arbetat med modellutveckling och analys för att anpassa beräkningarna av kompletteringsbeloppen till nya bestämmelser i finansieringsförordningen. Det utvecklings- och analysarbete som Riksgälden bedriver har dock blivit försenat till följd av Covid-19-pandemin. Uppdaterade förslag på kompletteringsbeloppen har därför inte kunnat lämnas till regeringen före den 30 september 2020. Riksgälden föreslår därför samma kompletteringsbelopp som regeringen har fastställt för perioden 2018–2020.

Riksgälden anför vidare att eftersom kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp utgör olika delar i balansräkningen för finansieringssystemet är det nödvändigt att värdera dem vid samma tillfälle och enligt samma förutsättningar för att erhålla konsekventa resultat. Detta är en av de mest centrala principerna i den reviderade finansieringslagstiftningen och att göra avsteg från den principen är olämpligt eftersom finansieringssystemets olika delar då skulle värderas olika. Riksgälden gör således gällande att de rådande omständigheterna utgör ett sådant särskilt skäl som medger att kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp bestäms för en kortare period än tre år enligt 7 § finansieringsförordningen. Riksgälden anger att myndigheten avser att lämna ett förslag på kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för åren 2022–2023, i enlighet med bestämmelserna i finansieringslagen och finansieringsförordningen, till regeringen senast under september 2021. Förslagen har remitterats av Riksgälden. Riksgälden har i sitt yttrande sammanfattat remissinstansernas synpunkter.

Energiföretagen Sverige, Fortum Sverige AB, SKB och Sydkraft Nuclear Power AB anser att avgifter och finansieringsbelopp ska beslutas för en treårsperiod, dvs. för 2021–2023. Sydkraft Nuclear Power AB anser vidare, för det fall att modellutvecklingen inte kan färdigställas, att de föreslagna kompletteringsbeloppen för år 2021 även ska beslutas för åren 2022–2023. Vattenfall AB anser att avgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp ska beslutas för 2021–2023 eftersom det är en viktig princip för stabiliteten i systemet och långsiktigheten i verksamheten. SKB anser att Riksgäldens förslag om ett ettårigt beslut om kompletteringsbeloppen för år 2021 kan accepteras, men att avgifter och finansieringsbelopp samtidigt borde kunna fastställas för en treårig period och menar att det för dem inte finns särskilda skäl för ett beslut om en kortare tidsperiod än så. Kärnavfallsrådet, Svenska naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning tillstyrker det remitterade förslaget att beslutet om kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp enbart ska avse år 2021.

Efter remissgenomgången har uppskattningen av reaktorinnehavarnas fonduttag för 2020 justerats. Vidare har avgiftsberäkningen uppdaterats utifrån nya marknadsförutsättningar vad gäller diskonterings- och inflationskurvan samt fondens avkastningsprognos för innevarande år.

SKB har i en skrivelse som inkom till regeringen den 19 oktober 2020 yttrat sig över Riksgäldens förslag till kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp. I skrivelsen anges att även Vattenfall AB, Sydkraft Nuclear Power AB, Fortum Sverige AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG Aktiebolag, Ringhals AB och Barsebäck Kraft AB ställer sig bakom yttrandet. SKB konstaterar att Covid-19-pandemin kan ha påverkat Riksgäldens arbete på sådant vis att arbetet inte kunnat färdigställas i tid för att föreslå kompletteringsbelopp enligt gällande reglering och att detta kan utgöra grund för att besluta om kompletteringsbelopp för endast ett år. SKB anser dock fortfarande att för avgifter och finansieringsbelopp finns samtliga underlag framtagna och tillgängliga för att de ska kunna bestämmas för en period på tre år. Vid bedömning av om det finns särskilda skäl bör hänsyn även tas till konsekvenserna av att en verksamhet endast kan planera för ett år i stället för tre år. Det är av yttersta vikt att industrin har en långsiktighet med stabila förutsättningar för sin verksamhet. Detta gäller i synnerhet under rådande pandemi. SKB har förståelse för att de ingående delarna i finansieringssystemets förväntade balansräkning måste värderas samtidigt. Då finansieringsvärdet är beroende av fondvärdet måste även detta värderas vid samma tidpunkt som avgiftstillgången. SKB anser dock att motsvarande inte gäller kompletteringsbeloppet. Enligt finansieringslagen ska kompletteringsbeloppet komplettera finansieringsbeloppet med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt. Således menar SKB att kompletteringsbeloppet kan beräknas vid en annan tidpunkt och att Riksgälden i denna beräkning kan ta hänsyn till då beslutade och då gällande avgifter och finansieringsbelopp. Då ges samtidigt industrin den stabilitet som lagen avser med ett treårigt beslut för avgifter och finansieringsbelopp. På detta sätt begränsas även följderna av covid-19-pandemin för finansieringssystemet. SKB anser sammanfattningsvis att det inte finns några särskilda skäl till att bestämma kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp till en kortare period än tre år.

Riksgälden har tagit del av SKB:s yttrande. Enligt Riksgälden föranleder SKB:s yttrande ingen förändring av Riksgäldens tidigare bedömningar.

Skälen för regeringens beslut

Enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen gäller följande. Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning som ger eller har gett upphov till restprodukter ska betala kärnavfallsavgift och ställa säkerheter. Avgiften 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. 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.

Syftet med avgifterna och säkerheterna är att skapa ett stabilt finansierings-system för att ta hand om kärnavfallet och för kostnader som uppkommer när reaktorerna inte längre är i drift.

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, se 5 b § finansieringslagen. Kompletteringsbeloppet ska komplettera finansieringsbeloppet med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt, se 5 c § finansieringslagen. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 december 2017. Kompletteringsbeloppet kom därmed att omfatta en oförutsedd utveckling såväl på kostnadssidan som på tillgångssidan. 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, se 9 § tredje stycket finansieringslagen.

Riksgäldens arbete med modellutveckling och analys för att anpassa beräkningarna av kompletteringsbeloppen till de nya bestämmelserna i finansieringsförordningen har försenats till följd av Covid-19-pandemin. Förseeningen har inneburit att Riksgälden inte har kunnat föreslå uppdaterade kompletteringsbelopp för perioden 2021–2023.

Ett kompletteringsbelopp som inte tar hänsyn till risker på tillgångssidan innebär dock att statens riskexponering ökar. Det är därför av största vikt att reaktorinnehavarna så snart som möjligt kan ställa säkerheter på det sätt som finansieringslagen och finansieringsförordningen kräver. Att besluta om kompletteringsbelopp för endast ett år är den mest ändamålsenliga lösningen i den nu uppkomna situationen.

Som Riksgälden har påpekat i sitt yttrande utgör kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp olika delar i balansräkningen för finansieringssystemet. Avgifterna och de två olika sorternas säkerhets-

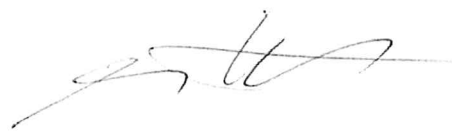
belopp bör därför värderas vid samma tillfälle och enligt samma förutsättningar för att resultaten i finansieringssystemet ska bli konsekventa och ändamålsenliga. Regeringen anser således att det finns särskilda skäl att fatta beslut om kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för ett år. De avgifter och säkerhetsbelopp som Riksgälden föreslår är väl motiverade. Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolags, OKG Aktiebolags och Barsebäck Kraft Aktiebolags kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp bör beslutas i enlighet med Riksgäldens förslag.

Reaktorinnehavarna ska enligt 9 § finansieringslagen och 27 § finansieringsförordningen ställa godtagbara säkerheter som motsvarar finansieringsbeloppen och kompletteringsbeloppen till Kärnavfallsfonden. Säkerheterna ska i enlighet med 24 § finansieringsförordningen redovisas till Riksgälden senast den 10 februari 2021. 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 av om förslaget är godtagbart enligt 25 § finansieringsförordningen.

På regeringens vägnar



Isabella Lövin



Conny Hägg

Kopia till

Finansdepartementet, budgetavdelningen

Finansdepartementet, finansmarknadsavdelningen

Infrastrukturdepartementet, energienheten

Strålsäkerhetsmyndigheten

Svensk Kärnbränslehantering AB

Riksgäldskontoret

Barsebäck Kraft Aktiebolag

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag

Fortum Sverige Aktiebolag

OKG Aktiebolag

Ringhals Aktiebolag

Sydkraft Nuclear Power Aktiebolag

Vattenfall Aktiebolag

Regeringen
Miljödepartementet

Bilaga 1 till ärende 15
2020-12-10

Adressater

Riksgäldskontoret
Barsebäck Kraft Aktiebolag
Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag
Fortum Sverige Aktiebolag
OKG Aktiebolag
Ringhals Aktiebolag
Sydkraft Nuclear Power Aktiebolag
Vattenfall Aktiebolag