

2020-04-27

Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Samlad bild av finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter

1 Inledning

Av Riksgäldskontorets (Riksgälden) regleringsbrev för 2021 framgår att myndigheten ska redovisa en samlad bild av finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter med en analys och bedömning av systemets balans samt statens samlade risk. Denna redovisning lämnas i det följande.

Den 22 februari 2021 har Riksgälden, enlighet med bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, lämnat årsredovisning för 2020. I avsnittet ”Finansiering av kärnavfall” i årsredovisningen redovisas den verksamhet som bedrivits under 2020. Den redovisning som görs här ska ses som ett komplement till vad som framgår av årsredovisningen och tar primärt sikte på att beskriva den finansiella ställningen i finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter.

2 Kort om finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter

Den som har ett kärntekniskt tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) är skyldig att genomföra och finansiera de åtgärder som behövs för en säker hantering och slutförvaring av verksamhetens restprodukter. Tillståndshavaren ska också genomföra och finansiera en säker avveckling och rivning av anläggningarna när verksamheten inte längre ska bedrivas.

Det är respektive reaktorinnehavare och andra avgiftsskyldiga tillståndshavare som har det fulla ansvaret för alla sina kostnader. Detta regleras i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen). Finansieringssystemets syfte är att det är kärnkraftsindustrin och inte skattebetalarna som ska finansiera de åtgärder som behövs. Detta är uttryckt i förarbetena till finansieringslagen som att ”principen ska alljämt vara att kostnaderna för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall ska täckas av dem som genererat avfallet, staten ska varken betala för avveckling eller slutförvar”¹.

En tillståndshavare ska betala en kärnavfallsavgift (avgift) till Kärnavfallsfonden. Avgiften fastställs vart tredje år för en kommande treårsperiod. Avgiftsnivån beräknas individuellt för

¹ Prop. 2016/17:199 s.2.

varje tillståndshavare så att de beräknade totala framtida avgifterna tillsammans med de fonderade medlen motsvarar de beräknade totala framtida kostnaderna för tillståndshavaren.

För en reaktorinnehavare med reaktorer i drift tas avgiften ut med ett visst belopp per kWh levererad el. För en reaktorinnehavare som inte längre producerar el och för de andra tillståndshavarna bestäms avgiften som ett årligt belopp i kronor. För en reaktorinnehavare beslutar regeringen om kärnavfallsavgifter efter förslag från Riksgälden. För de andra tillståndshavarna beslutar Riksgälden om kärnavfallsavgifterna. Avgifterna placeras i kärnavfallsfonden, som förvaltas av Kärnavfallsfonden. Kärnavfallsfonden är en statlig styrelsemyndighet utan anställda. Varje tillståndshavare har en andel i fonden. Fondens kapital placeras på de finansiella marknaderna.

Den som är skyldig att betala kärnavfallsavgift ska också ställa säkerheter till staten för de kostnader som avgiften ska täcka, men som inte täcks av de inbetalade och fonderade avgiftsmedlen (finansieringsbelopp)². Reaktorinnehavarna ska dessutom ställa ytterligare en säkerhet i form av ett kompletteringsbelopp. Regeringen beslutar om de säkerheter som tillståndshavarna föreslår är godtagbara efter att Riksgälden yttrat sig över tillståndshavarnas förslag. Om det behövs för att säkerställa statens rätt, ska Riksgälden föreslå de villkor som en säkerhet bör förenas med. Riksgälden ska även följa värdet på de ställda säkerheterna och meddela regeringen om värdebeständigheten har försämrats väsentligt. Riksgälden kan även föreslå att en tilläggsäkerhet ska ställas. Om Riksgälden bedömer att en säkerhet ska tas i anspråk ska detta meddelas till regeringen.

3 Viktigare förändringar i branschen under 2020

Fortum Oyj (Fortum) förvärvade under 2020 ytterligare andelar i Uniper SE (Uniper) och äger nu cirka 76 procent av bolaget, vilket innebär att Uniper konsoliderats in som ett dotterbolag till Fortum. Fortum har dock ingen *direkt kontroll*³ över Uniper i dagsläget. Fortums förvärv och konsolidering av Uniper har inte resulterat i en förändring av något av bolagens rating. Det minskade finansiella utrymmet samt exponeringen mot kolkraft innebär dock en negativ utsikt för Fortums kreditvärdighet på kortare sikt.

Riksgälden bedömer att större och mer väldiversifierade bolag har bättre motståndskraft mot förändringar över lång tid, allt annat lika. Fortums förvärv av Uniper, vilket bland annat innebär ökad storlek, bedöms därför vara positivt för uthålligheten i de delar av säkerheterna som Fortum går i borgen för, samtidigt som det även finns en negativ aspekt på kortare sikt genom ökad affärsrisk och försämrade finansiella nyckeltal.

Fortums förvärv av Uniper innebär vidare att borgensåtagandet från Uniper avseende bolagets andelar i Forsmark, OKG och Barsebäck inte längre är ställt av bolaget högst upp i koncernen. Riksgälden anser att det är av stor vikt för säkerheternas styrka att borgensåtagandet ställs av bolag högst upp i koncernstrukturen. Riksgälden inväntar Fortums besked om så kallad direkt

² Finansieringsbeloppet ska enligt finansieringslagen beakta kostnader bara för det avfall som uppkommit när beräkningen görs, vilket i praktiken innebär att finansieringsbeloppet är något lägre än avgiftstillgången.

³ För detta krävs, enligt tysk rätt, att Fortum ingår ett s.k. ”domination and profit-and-loss transfer agreement” avseende de återstående minoritetsägda ägarandelarna. Fortum har signalerat att detta inte är aktuellt förrän tidigast slutet på 2021.

kontroll över Uniper (se fotnot 3) och ska sedan utreda vidare huruvida efterborgen från Fortum avseende Unipers åtagande krävs för att säkerheten ska kunna anses godtagbar.

Borgensbolagen bedöms ha hanterat coronapandemin väl och inga nedgraderingar av rating har skett under 2020. Den europeiska energibranschen har varit relativt motståndskraftig mot den ekonomiska nedgång som följt av pandemin, även om branschen påverkats negativt med bland annat minskad efterfrågan och stora fall i elpriser. På längre sikt väntas dock efterfrågan på el öka betydligt jämfört med dagens läge. Detta väntas bland annat leda till att elpriserna ökar till en nivå som överstiger prisnivån från 2019, vilket i sammanhanget är positivt.

4 Tillståndshavarnas balansräkningar

4.1 Reaktorinnehavarna

I december 2020 beslutade regeringen om kärnavfallsavgifter (avgifter) samt finansierings- och kompletteringsbelopp (säkerhetsbelopp) för reaktorinnehavare för 2021. Regeringens beslut baserades på yttrande om förslag på avgifter och säkerhetsbelopp från Riksgälden. Riksgäldens förslag byggde på reaktorinnehavarnas kostnadsunderlag (Plan 2019) och beräkningsförutsättningar enligt finansieringsförordningen, bland annat ett antagande om 50 års total drifttid för reaktorerna och diskontering av framtida kassaflöden med den avkastning som kärnavfallsfonden kan förväntas uppnå på sina placeringar.

I två avseenden valde Riksgälden att göra en annan bedömning av reaktorinnehavarnas kostnadsunderlag. Dels gjordes en annan bedömning av framtida priser och löner på insatsfaktorer i kärnavfallsprogrammet, dels gjordes en annan bedömning av förväntad elproduktion från kärnkraftverken. I diagram 1 redovisas den nuvärdesberäknade balansräkning för alla reaktorinnehavare som låg till grund för Riksgäldens förslag (och därmed även regeringens beslut) på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2021.

Diagram 1. Balansräkning för reaktorinnehavare, som låg till grund för Riksgäldens förslag på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2021¹. Nuvärdesberäknade värden per den 31 december 2020

Tillgångar	Skulder
Förväntat fondvärde 73 664 mnkr	Förväntade kostnader 97 145 mnkr
Avgiftstillgång 23 782 mnkr	

¹ Finansieringssystemets balansräkning visar ett förväntat överskott om 301 miljoner kronor till följd av att Barsebäcks tillgångar överstiger skulderna.

I slutet av 2017 trädde ändringar av finansieringslagstiftningen i kraft. En av de största förändringarna är att kompletteringsbeloppet ska beräknas enligt en ny princip. Från att tidigare enbart beakta osäkerheter i de framtida kostnaderna i kärnavfallsprogrammet ska även osäkerheter som rör fondmedlens avkastning beaktas. Vidare ändrades även rollfördelningen i finansieringssystemet där det är tillsynsmyndigheten, istället för industrin som idag, ska beräkna och föreslå storleken på kompletteringsbeloppet till regeringen. I praktiken innebär detta att Riksgälden, tillsammans med konsulter, behövt utveckla en metodik och ta fram en modell för att beräkna kompletteringsbeloppen.

Modellen kommer för första gången att användas för att beräkna kompletteringsbeloppen i det förslag på avgifter och säkerhetsbelopp för 2022-2023 som Riksgälden ska lämna till regeringen senast i september 2021. Innan förslaget lämnas till Regeringen remitteras det till berörda aktörer. På grund av omfattningen och komplexiteten i materialet har Riksgälden valt att dela upp remissen i två delar. Den 31 mars 2020 remitterades dokumentationen av beräkningsmodellen och remissinstanserna ombedes inkomma med synpunkter kring modellens uppbyggnad.

4.2 Tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare

I tabell 1 redovisas balansräkningar för tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare. Detta avser läget den 31 december 2019 och utgör grunden för de beslut om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för 2020-2022 som Riksgälden har beslutat om. Nästa gång de andra tillståndshavarna lämnar in sin kostnadsberäkning är i januari 2022, varpå Riksgälden beslutar om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för 2023-2025 utifrån dessa redovisningar.

Tabell 1. Balansräkningar för tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare, nuvärdesberäknade värden per den 31 december 2019, tusen kronor¹

Tillståndshavare	Förväntade kostnader	Fondvärde	Avgiftstillgång ²
AB Svafo	1 202 852	599 817	603 034
Chalmers tekniska högskola AB	2 528	671	1 857
Cyclife Sweden AB	103 516	35 726	67 789
Vattenfall AB (Ågesta kraftvärmeverk)	432 551	527 271	0
Ranstad Industricentrum AB	3 863	5 351	0
Ranstad Mineral AB	257	642	0
Studsvik Nuclear AB	249 030	77 453	171 577
Westinghouse Electric Sweden AB	129 772	35 149	94 623
Summa	2 124 369	1 282 080	938 880

¹Belopp avrundade till närmaste tusental.

²Avgiftstillgången är lika stor som de beslutade finansieringsbeloppen.

5 Styrkan i ställda säkerheter för finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp

5.1 Reaktorinnehavarna

Den 10 december 2020 beslutade regeringen om kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2021 i enlighet med Riksgäldens förslag. Reaktorinnehavarna har i enlighet med regeringens beslut redovisat förslag på säkerheter till Riksgälden. Den 9 april 2021 inkom Riksgäldens yttrande till regeringen, över godtagbarheten i de föreslagna säkerheterna.

I samtliga fall föreslår reaktorinnehavarna att säkerheterna ska utgöras av moderbolagsborgen. De föreslagna säkerheterna motsvarar i samtliga fall den befintliga säkerhet som reaktorinnehavaren ställt för finansierings- och kompletteringsbelopp avseende avgiftsperioden 2018-2020, som regeringen godkände den 14 februari 2019. De riskbegränsande villkor som de befintliga säkerheterna är förenade med, återfinns även i den nya förslagen på säkerheter.

I tabell 2 nedan framgår respektive reaktorinnehavares säkerhetsbelopp avseende 2021 (som motsvarar finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet) samt föreslagna säkerhet. Tabell 3 visar i sin tur borgensbolagens totala åtaganden.

Tabell 2. Säkerhetsbelopp och föreslagna säkerheter för reaktorinnehavare

Reaktorinnehavare	Säkerhetsbelopp	Föreslagen säkerhet ¹
Forsmarks Kraftgrupp AB	11 316 mkr	Borgensåtagande från Vattenfall AB, Fortum Oyj, Uniper SE samt Skellefteå Kraftaktiebolag, efter ägarandel
OKG AB	10 397 mkr	Borgensåtagande från Uniper SE, Fortum Oyj samt Karlstads kommun, efter ägarandel
Ringhals AB	11 956 mkr	Borgensåtagande från Vattenfall AB
Barsebäck Kraft AB	2 019 mkr	Borgensåtagande från Uniper SE

¹ I vissa fall utgörs säkerheten av dels ett borgensåtagande från ägarbolaget som är ett dotterbolag, dels en efterborgen från moderbolaget i koncernen. I tabellen avser ställd säkerhet borgensförbindelsen från moderbolaget.

Tabell 3. Totalt åtagande (säkerhetsbelopp) per borgensbolag

Borgensbolag	Totalt åtagande	Andel av totalt säkerhetsbelopp
Vattenfall AB	19 425 mkr	54,43 %
Fortum Oyj	7 018 mkr	19,67 %
Uniper SE	8 801 mkr	24,66 %
Karlstad kommun	221 mkr	0,62 %
Skellefteå Kraft AB	222 mkr	0,62 %

De riskbegränsande villkoren som borgensförbindelserna förenats med består av dels ett avyttringsvillkor, dels ett utökat informationskrav. Avyttringsvillkoret innebär att Riksgälden måste godkänna den föreslagna ägarförändringen vid en eventuell avyttring av reaktorinnehavaren. Syftet är att säkerställa att en ny ägare till en reaktorinnehavare har förmåga att föreslå en godtagbar säkerhet i den nuvarande ägarens ställe. Informationskravet är tudelat och innebär att borgensbolagen ska:

- i) informera Riksgälden om händelser i koncernen som skäligen kan anses ha en väsentligt negativ inverkan på borgensmannens förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt borgensförbindelsen, samt
- ii) årligen inkomma till Riksgälden med ett nyckeltal som syftar till att mäta koncernens intjäning från den svenska kärnkraften som andel av koncernens totala intjäning.

Riksgälden bedömer att reaktorinnehavarnas säkerheter är starkare i och med de riskbegränsande villkoren. De fortsatta strukturuomvandlingarna i energibranschen och omfattande förändringarna inom ägarbolagens koncerner bedöms dock innebära en fortsatt osäkerhet i säkerheternas värdebeständighet.

5.2 Tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare

Regeringen beslutade i februari 2021 om godtagbarheten i säkerheterna som föreslagits av de tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare för avgiftsperioden 2020-2022, efter att Riksgälden yttrat sig om dessa i april 2020. Regeringen godkände samtliga säkerheter. I tabell 4 framgår tillståndshavarnas finansieringsbelopp och befintliga säkerheter.

Tabell 4. Finansieringsbelopp och säkerheter för tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare

Tillståndshavare	Finansieringsbelopp	Befintlig säkerhet
AB Svafo	603,0 mkr	Moderbolagsborgen
Chalmers Tekniska Högskola AB	1,9 mkr	Moderbolagsborgen
Cyclife Sweden AB	67,8 mkr	Bankgaranti
Studsvik Nuclear AB	171,6 mkr	Moderbolagsborgen och pant i dotterbolag
Westinghouse Electric Sweden AB	94,6 mkr	Bankgaranti

Kommentar: Finansieringsbeloppen för Vattenfall AB avseende Ågesta respektive Ranstad Industricentrum AB beslutades till 0 kronor för perioden 2020-2022, varför dessa tillståndshavare inte ställt någon säkerhet för perioden.

6 Samlad bedömning

Sammantaget fungerar finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter i dagsläget som avsett. De avgiftsskyldiga tillståndshavarna fullgör sina skyldigheter både vad gäller inbetalning av beslutade avgifter och vad gäller att ställa värdebeständiga säkerheter för finansieringsbelopp och, för reaktorinnehavare, även kompletteringsbelopp. Riksgälden bedömer också att samarbetet med andra berörda myndigheter fungerar ändamålsenligt, vilket bidrar till en effektiv hantering av statens risker i finansieringssystemet.

Utvecklingen sedan Riksgäldens föregående redovisning har varit positiv i termer av säkerheternas styrka och uthållighet. Den europeiska energibranschen har varit relativt motståndskraftig mot den ekonomiska nedgång som följt av coronapandemin, även om branschen påverkats negativt med bland annat minskad efterfrågan och stora fall i elpriser. Under 2020 förvärvade Fortum ytterligare ägarandelar i Uniper och äger nu cirka 76 procent av bolaget, vilket bedöms positivt för uthålligheten i de delar av säkerheterna som Fortum går i borgen för. Borgensbolagens kreditvärdighet är relativt oförändrad trots pandemin. På längre sikt väntas samtidigt efterfrågan på el öka betydligt jämfört med dagens läge. Det väntas bland annat leda till högre elpriser, vilket i sammanhanget är positivt.

I september 2021 kommer Riksgälden att lämna förslag på kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för 2022-2023. Som redogjorts för i avsnitt 4.1 kommer kompletteringsbeloppen att beräknas i enlighet med de förändringar av finansieringslagen och finansieringsförordningen som trädde i kraft 2017. Dessa nya kompletteringsbelopp kommer att vara en central komponent för att begränsa den risk som staten och framtida skattebetalare har vad gäller finansiering av kärntekniska restprodukter.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Richard Ström. I den slutliga beredningen har även kreditriskanalytikern David Candelöf, enhetscheferna Peter Stoltz och Peter Mårtensson samt avdelningschefen Magnus Rystedt deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Richard Ström, föredragande