

2014-08-21

Dnr 2014/1047

Strålsäkerhetsmyndigheten

171 16 Stockholm

Remissvar – Strålsäkerhetsmyndighetens beräkningar av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för år 2015

(SSM2013-6255-27)

Riksgälden har inget att invända mot Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) förslag på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2015. Att det i underlagen från Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) – utöver en bristande transparens – finns frågetecken kring metodval och databantering med potentiellt stor påverkan på kostnads- och osäkerhetsskattningar påkallar dock fördjupade analyser. Motsvarande behov av analys gäller även för nivån på den konfidensgrad som används i samband med att kompletteringsbeloppen beräknas. Sammantaget utgör det skäl för att föreslagna avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp begränsas till att endast gälla för 2015, vilket möjliggör att på nytt utvärdera delar av beräkningarna för de resterande åren av den aktuella avgiftsperioden. Därutöver anser Riksgälden att SSM:s kommande förslag bör kompletteras med dels konsekvensanalyser, dels en fördjupad analys av de detaljerade metodval som görs i samband med att diskonteringsräntor fastställs.

Riksgäldskontoret, i fortsättningen Riksgälden, lämnar härmed remissvar på SSM:s ”Förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2015”. Synpunkterna fokuserar huvudsakligen på behovet av ökad transparens och fördjupade analyser gällande de underliggande beräkningarna för förslagen.

Beräkningar av kärnavfallsavgifter

Riksgälden har tidigare hävdats att statens största risk i kärnavfallsprojektet är att finansieringsbehovet underskattas. Det är angeläget att ständigt utveckla metoderna för, och kritiskt granska, beräkningarna av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp. Riksgälden ser därför positivt på att delar av SKB:s beräkningar görs om och utvärderas på nytt innan SSM lämnar förslag på avgifter för perioden 2016–2017.

Riksgälden ser dessutom skäl att förtydliga att det finns en risk för att SKB:s presenterade osäkerhetsanalys medför att beräknade avgifter har underskattats. Det eftersom osäkerheten i en osymmetrisk sannolikhetsfördelning också påverkar fördelningens väntevärde, inte bara fördelningens utfall vid en given konfidensnivå.

Beräkningar av kompletteringsbeloppet

Enligt 2 § i finansieringsförordningen ska kompletteringsbeloppet beräknas som ”en skälig uppskattning av kostnader som avses i 4 § 1–3 finansieringslagen och som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser”. Riksgälden vill uppmärksamma betydelsen av en tydlig

koppling mellan avsett syfte med säkerheten för kompletteringsbeloppet och vad som är en skälig beräkning av beloppets storlek. I SSM:s remitterade förslag har det konkret bäring på den konfidensgrad som använts för att beräkna kompletteringsbeloppet.

Säkerheterna i finansieringssystemet, både för finansierings- och kompletteringsbelopp, avser att minska sannolikheten för att staten, trots reaktorbolagens lagstadgade ansvar, behöver skjuta till skattemedel för omhändertagandet av kärnavfallet. Respektive typ av säkerhet har dock olika funktioner som kompletterar varandra.

Finansieringsbeloppet innebär, utöver reaktorbolagens strikta ansvar, en säkerhet för att medel motsvarande det förväntade återstående finansieringsbehovet blir inbetalda till kärnavfallsfonden. Om säkerheten uppdateras vart tredje år fram till att slutförvaret är färdigställt kommer moderbolagens formella åtagande att vara det samma som reaktorbolagens (givet att säkerheterna även i framtiden består av en moderbolagsborgen). Säkerheten innebär således att reaktorbolagens *förmåga* att betala nödvändiga avgifter kompletteras med moderbolagens ekonomiska styrka. Det finns dock inget som formellt tvingar moderbolagen att lämna denna säkerhet, eftersom detta strikta krav ligger på reaktorbolagen i form av tillståndshavare.

För att stärka konstruktionen – genom att säkerheten för finansieringsbeloppet efter behov blir uppdaterad – finns ett krav på att reaktorbolagen ska lämna säkerhet för ett kompletteringsbelopp. Förutsatt att kompletteringsbeloppet är tillräckligt väl tilltaget skapas incitament för moderbolagen att inte välja bort att ställa ut nya säkerheter för finansieringsbeloppet i ett skede där oplanerade händelser skulle innebära en kraftig ökning av det förväntade återstående finansieringsbehovet. Med andra ord tar kompletteringsbeloppet huvudsakligen sikte på industrins *vilja* att fullfölja finansieringssystemet.¹

En väsentlig parameter i samband med att kompletteringsbeloppet beräknas är valet av konfidensgrad. Ju större konfidensgrad som tillåts i beräkningen, desto fler oplanerade förändringar i det framtida finansieringsbehovet fångas upp av kompletteringsbeloppet. I SSM:s förslag har konfidensgraden satts till 90 procent, dock utan någon närmare motivering. Enligt Riksgälden är det viktigt att valet av konfidensgrad i SSM:s kommande förslag baseras på en analytiskt underbyggd bedömning om de resulterande kompletteringsbeloppen är tillräckligt väl tilltagna för att skapa de incitament som säkerheten syftar till.

Behov av fortsatt utvecklingsarbete

Riksgälden håller med SSM om att arbetet med att ta fram och granska beräkningarna av avgifter och säkerhetsbelopp fortsatt behöver utvecklas. En del av detta utvecklingsarbete

¹ Endast i ett mycket kritiskt läge, där det vore tydligt ekonomiskt rationellt för ett moderbolag att överge finansieringssystemet även med beaktande av tidigare ställd säkerhet för kompletteringsbeloppet, skulle staten behöva kräva att kompletteringsbeloppet påkallas. I ett sådant undantagsfall fungerar kompletteringsbeloppet istället som en statisk riskbuffert för finansieringssystemets återstående livslängd.

hör ihop med de förslag på ändringar i regelverket som Riksgälden tidigare yttrat sig om.² Det finns emellertid ett flertal utvecklingsområden att beakta även med utgångspunkt i det rådande regelverket. Fokus i det arbetet bör enligt Riksgälden vara på ökad transparens i beräkningsunderlagen, konsekvensanalyser samt fördjupad analys av detaljerade parameterintervall i metoden för att bestämma diskonteringsräntor. Genom ett sådant fokus minskar osäkerheten i lämnade underlag, vilket underlättar för regeringen att besluta om avgifternas och säkerheternas storlek.

Ökad transparens i beräkningsunderlagen

Den sedan länge gällande situationen med bristande transparens i beräkningsunderlagen är bekymmersam. Riksgälden anser det vara en självklarhet att granskningen av kostnadsberäkningarna utgår från ett komplett underlag som innehåller både fullständig dokumentation, inklusive beräkningsmodellen som sådan. Det är nödvändigt för att staten ska ha nödvändiga förutsättningar att bedöma rimligheten i gjorda skattningar, antaganden, förenklingar, metodval etc. Det kräver också insyn i hur SKB:s olika beräkningar – inklusive genomförda datorsimuleringar – är utförda. Att staten ännu inte har full insyn i dessa beräkningar försämrar kvaliteten i det granskningsarbete som SSM ansvarar för, vilket i sin tur medför en osäkerhet som i slutändan missgynnar alla parter.

Konsekvensanalyser

Enligt Riksgälden behöver dagens underlag, med förslag på avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp, utökas till att även omfatta lämpliga konsekvensanalyser. Sådana analyser skulle utgöra en viktig del av en helhetssyn på finansieringssystemet med hänvisning till de helhetsbedömningar som regeringen behöver genomföra i samband med besluten om avgifter och säkerhetsbelopp.

Konsekvensanalyser utgör ett stöd vid exempelvis beslut om olika avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp. Vidare bidrar sådana analyser också till en ökad förståelse för vilka potentiella problem kärnkraftsindustrin står inför givet olika förändringar, vilket kan vägas mot hur staten ser på sitt risktagande.

Exempel på lämpliga konsekvensanalyser i SSM:s förslag på avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp är hur marknadspriset på el påverkas av förändrade avgiftsnivåer och i vilken mån moderbolagens finansieringsvillkor påverkas av säkerheternas storlek.

Förslagsvis tas denna typ av analyser fram med stöd av andra myndigheter inom områden där SSM inte har en egen specialistkompetens. Det gäller exempelvis Energimyndigheten för frågor kring elmarknaden och Riksgälden för säkerhetsbeloppens koppling till moderbolagens finansieringsvillkor.

² Se Riksgäldens remissvar ”Förslag till förändringar i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet” (2013/316) som finns publicerad på adressen <https://www.riksgalden.se/sv/omriksgalden/Pressrum/publicerat/Remissvar/2014/Forslag-till-forandringar-i-finansieringssystemet-for-hanteringen-av-restprodukter-fran-karnteknisk-verksamhet/>.

Fördjupad analys av detaljerade parameterväl i metoden för att beräkna diskonteringsräntor

På grund av det långa tidsperspektivet är diskonteringsräntan en central parameter i samband med olika beräkningar i finansieringssystemet. Den metod för beräkningar av diskonteringsräntor som SSM föreslår innebär en märkbar förbättring jämfört med tidigare tillämpning. Att utgångspunkten i förväntad fondavkastning bekräftas, att en avvägning mellan rådande marknadsräntor och en långsiktigt framtida jämviktsränta beaktas, metodens fyra grundkomponenter samt valet av en långsiktig jämviktsränta på 4,2 procent är steg i rätt riktning.

Riksgälden anser emellertid att SSM behöver fortsätta att utveckla analysen av detaljerade parameterväl i metoden. Det har sin bakgrund i att även mindre ändringar i dessa val kan få betydande inverkan på förslagen om avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp.

Riksgälden vill specifikt lyfta fram oklarheter kring den i metoden valda anpassningsfunktionens form och längd. Det behövs en mer grundlig analys av hur olika val av interpoleringsfunktion påverkar räntekurvans jämnhet i förhållande till hur snabbt diskonteringskurvan kan anpassas till den långsiktiga jämviktsräntan. Beroende på vilka marknadsräntor som från tid till annan gäller kan valet av anpassningsperiod få stor betydelse, eftersom det avgör vilka framtida flöden den långsiktiga jämviktsräntan tillämpas på i samband med diskontering. Det är därför viktigt att de överväganden och analyser som gjorts gällande anpassningsfunktionen blir mer tydligt belysta.³

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av Kristoffer Ekström.

Hans Lindblad, beslutande

Kristoffer Ekström, föredragande

³ För en mer utförlig diskussion se s. 7 i Riksgäldens remissvar "Förslag till förändringar i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet" (2013/316).