



2022-01-27
M2021/01827

Miljödepartementet

Adressater:
Enligt bilaga

Kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2022 och 2023

Regeringens beslut

Regeringen beslutar Barsebäck Kraft Aktiebolags, Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolags, OKG Aktiebolags och Ringhals AB:s kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för 2022 och 2023 enligt följande:

Kärnavfallsavgift

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

Finansieringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	5 485 miljoner kronor
OKG Aktiebolag	6 113 miljoner kronor
Ringhals AB	5 846 miljoner kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	0 kronor

Kompletteringsbelopp

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag	15 834 miljoner kronor
OKG Aktiebolag	8 628 miljoner kronor
Ringhals AB	14 219 miljoner kronor
Barsebäck Kraft Aktiebolag	3 052 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.

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 2019 kom reaktorinnehavarna, dvs. Barsebäck Kraft Aktiebolag, Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag, OKG Aktiebolag och Ringhals AB, in med en kostnadsberäkning till Riksgälden för perioden 2021–2023.

Till följd av Coronapandemin blev Riksgäldens beräkningar av kompletteringsbeloppen försenade. Riksgäldens förslag, som kom in till regeringen den 29 september 2020, avsåg därför endast kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2021. Regeringen fattade beslut om detta den 10 december 2020 (M2020/01502).

Den 30 september 2021 kom Riksgälden in med ett förslag till regeringen om kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2022 och 2023. Riksgäldens förslag innebär oförändrade eller lägre kärnavfallsavgifter jämfört med 2021. Barsebäck Kraft Aktiebolag betalar inga kärnavfallsavgifter och ställer inte säkerhet för finansieringsbeloppet eftersom bolagets behållning i kärnavfallsfonden är större än de beräknade återstående kostnaderna. För övriga reaktorinnehavare minskar finansieringsbeloppen jämfört med 2021. I takt med att avgifter betalas in och kärnavfallsfonden byggs upp mot full finansiering av de förväntade återstående kostnaderna kommer finansieringsbehovet successivt att minska i storlek för att gå mot noll när elproduktionen upphör.

Riksgälden föreslår högre kompletteringsbelopp för reaktorinnehavarna jämfört med 2021. Höjningen beror bland annat på ändringar i finansieringslagen som innebär en bredare definition av de osäkerheter som ska täckas in. Riksgälden har med stöd av konsulter utvecklat en beräkningsmodell som genom så kallade ALM-analyser (Asset Liability Management) beräknar storleken på de nya kompletteringsbeloppen. Riksgäldens ALM-modell innebär stora förändringar mot den modell och metod som tidigare använts av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och som Strålsäkerhetsmyndigheten, som fram till 2018 var den myndighet som lämnade förslag till avgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp, haft kritik emot i vissa delar. Bland annat innebär ALM-modellen att hänsyn nu tas till risker i kärnavfallsfondens marknadsplaceringar, att simuleringar sker på årlig basis och att antalet riskfaktorer i de framtida kostnaderna har reducerats avsevärt. Enligt Riksgälden bidrar ett stort antal riskfaktorer inte till en högre kvalitet på den samlade analysen. I stället riskerar viktiga samvariationer att förbises och den totala risknivån att underskattas. Ett fåtal riskfaktorer gör även modellen lättare att tolka och innebär att antaganden blir mer transparenta. I Riksgäldens modell beräknas kompletteringsbeloppet så att det, tillsammans med finansieringsbeloppet och reaktorinnehavarnas andel i kärnavfallsfonden, med hög sannolikhet (90 procent) ska räcka till för att finansiera en reaktorinnehavares åtaganden. Detta även om inga ytterligare kärnavfallsavgifter betalas in eller nya säkerheter ställs.

Sammantaget för alla fyra reaktorinnehavare innebär Riksgäldens förslag till kompletteringsbelopp på sammanlagt 41,7 miljarder kronor en ökning på 178 procent jämfört med 2021. Beloppen som beslutades för 2021 baserades emellertid inte på det senast tillgängliga underlaget (SKB, Plan 2019). Om det används som jämförelse motsvarar de nu föreslagna kompletteringsbeloppen en dryg fördubbling (110 procent) jämfört med om den tidigare definitionen skulle ha använts. Denna ökning är i linje med Riksgäldens tidigare analyser, som indikerade en dryg fördubbling av kompletteringsbeloppen till följd av den bredare definitionen av de osäkerheter som ska täckas in.

Riksgälden har gett ett antal remissinstanser, bland annat Strålsäkerhetsmyndigheten, Kärnavfallsrådet, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning och reaktorinnehavarna, tillfälle att lämna synpunkter vid två tillfällen. Första gången på beräkningsmodellen och sedan på förslaget till kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2022 och 2023. De

synpunkter som kommit in berör i huvudsak förslagen på kompletteringsbelopp.

SKB, Vattenfall AB, Sydkraft Nuclear Power AB, Barsebäck Kraft Aktiebolag, OKG Aktiebolag och Fortum Sverige AB (fortsättningsvis kallade industrin) har i sina remissvar bland annat framfört att beräkningarna av kompletteringsbeloppen inte bör baseras på att reaktorinnehavarna kommer att åsidosätta sina skyldigheter. I stället bör kompletteringsbeloppen ta hänsyn till att sannolikheten för fallissemang i finansieringssystemet är låg givet ägarbolagens goda kreditvärdighet. Industrin menar att det är viktigt att fastslå vilken risk systemet ska skydda mot, dvs. statens risk, och därefter sätta upp skyddsmekanismer mot just denna risk. Skyddsmekanismer kan annars riskera att stjälpa och att statens risk då i stället ökar. Som exempel ges att kompletteringsbeloppen sätts så högt att risken som staten ska skyddas mot faller ut, dvs. att kärnkraften avvecklas innan den hunnit skapa tillräckligt stort fondkapital.

Industrin påpekar vidare att de kompletteringsbelopp som Riksgälden föreslagit kraftigt påverkar storleken på de säkerheter som ska ställas för dessa. Industrin uppger att en så stor höjning kan få långtgående konsekvenser för reaktorinnehavarna, dess ägare och samhället i stort och efterfrågar därför en grundlig konsekvensanalys av vilka effekter den nya modellen kan få.

Riksgälden anför i sitt svar på industrins synpunkter att reaktorinnehavarnas finansieringsansvar kvarstår även om produktionen upphör. Kompletteringsbeloppen beräknas för att med hög sannolikhet kunna finansiera reaktorinnehavarnas åtaganden om avgiftsinbetalningarna upphör och säkerheterna behöver användas. Riksgälden anför vidare att i det regeringsuppdrag som Strålsäkerhetsmyndigheten genomförde i samråd med Kärnavfallsfonden och Riksgälden, som låg till grund för den gällande finansieringslagen och finansieringsförordningen, redovisades konsekvensanalyser för effekter på kompletteringsbeloppens storlek och på samhälls ekonomin. Analysen visade att de föreslagna reglerna skulle innebära ungefär en fördubbling mot nivåer baserade på då gällande regelverk. Riksgälden menar att detta resultat överensstämmer väl med de nu föreslagna kompletteringsbeloppen.

SKB har, tillsammans med Vattenfall AB, Ringhals AB, Sydkraft Nuclear Power AB, Fortum Sverige AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG Aktiebolag och Barsebäck Kraft AB, yttrat sig till regeringen över Riksgäldens förslag. När det i yttrandet hänvisas till bolagen avses samtliga dessa bolag. I sitt yttrande hemställer bolagen att kompletteringsbeloppet för samtliga reaktorinnehavare ska fastställas till högst 31,6 miljarder kronor. Bolagen menar att Riksgälden i vissa delar går längre än syftet med den nya lagstiftningen och anför att syftet med den nya regleringen av kompletteringsbeloppet var att detta skulle bereddast så att hänsyn även tas till en oförutsedd utveckling på tillgångssidan. För skuldsidan tog beräkningarna av kompletteringsbeloppet redan före lagändringen hänsyn till en osäker utveckling på kostnadssidan. Mot denna bakgrund anser bolagen att endast den ökning av kompletteringsbeloppen som är hänförlig till en oförutsedd utveckling på tillgångssidan bör implementeras för kommande avgiftsperiod.

Riksgälden har getts möjlighet att lämna synpunkter på yttrandet. I sitt svar uppger Riksgälden bland annat följande. I enlighet med den nya lagstiftningen ska kompletteringsbeloppet beräknas utifrån Riksgäldens bedömning av osäkerheter i finansieringssystemets tillgångar och skulder. Vidare anser Riksgälden att bolagen underskattar riskerna på skuldsidan, vilket medför att lagstiftarens målsättning inte kan uppnås, dvs. att kompletteringsbeloppen med hög sannolikhet ska räcka för att fullgöra reaktorinnehavarnas skyldigheter. Riksgälden menar därför att myndighetens bedömning av riskerna på skuldsidan är mer rättvisande. Sammanfattningsvis bedömer Riksgälden att bolagens yttrande inte föranleder några ändringar i tidigare lämnat förslag till kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp.

Skälen för regeringens beslut

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 (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 § första stycket 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. Kompletteringsbeloppet ska komplettera finansieringsbeloppet med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt (5 b och 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).

Vanligtvis ska kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbeloppen bestämmas för en period om tre kalenderår i taget. Till följd av Coronapandemin blev Riksgäldens beräkningar av kompletteringsbeloppen försenade. Regeringens beslut den 10 december 2020 avsåg därför endast kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbeloppen för 2021, i stället för hela perioden 2021–2023. Avgifter och säkerheter enligt detta beslut avser den återstående perioden, dvs. 2022 och 2023.

Regeringen konstaterar att syftet med avgifterna och säkerheterna är att skapa ett stabilt finansieringssystem för att ta hand om kärnavfallet och för kostnader som uppkommer när kärnkraftreaktorerna inte längre är i drift. Beräkningen av kompletteringsbeloppet ska göras utifrån en bedömning av osäkerheter i finansieringssystemet för såväl tillgångar som skulder.

Riksgälden ska enligt finansieringsförordningen yttra sig över reaktorinnehavarnas kostnadsberäkning. Riksgälden granskade SKB:s osäkerhetsanalys i samband med avgiftsförslaget 2021 och konstaterade att det fanns flera allvarliga brister som leder till att den totala risken i kostnaderna troligen är underskattad, vilket bekräftas av indikativa jämförelser med spridningen i kostnader för andra stora infrastrukturprojekt. Liknande synpunkter på SKB:s osäkerhetsanalys har även framförts av Strålsäkerhetsmyndigheten i tidigare granskningar. SKB har haft möjlighet att åtgärda dessa brister men endast genomfört vissa förändringar. Enligt

Riksgäldens bedömning underskattar SKB riskerna på skuldsidan.
Regeringen delar den bedömningen.

När den nya finansieringslagstiftningen trädde i kraft flyttades ansvaret för beräkningen av kompletteringsbeloppet från industrin till Riksgälden. Det innebär att kompletteringsbeloppet beräknas med Riksgäldens bedömning av osäkerheterna i finansieringssystemets tillgångar och skulder, dvs. med en annan riskbild på skuldsidan än den som industrin tillämpat. Konsekvensanalyser avseende effekter på kompletteringsbeloppets storlek redovisades 2013 av Strålsäkerhetsmyndigheten i samarbete med Kärnavfallsfonden och Riksgälden inför genomförandet av den nya finansieringslagstiftningen.

Regeringen anser att de kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp som Riksgälden föreslår är väl motiverade och uppfyller regleringens syfte. Avgifterna och beloppen bör därför bestämmas i enlighet med Riksgäldens förslag.

Reaktorinnehavarna ska ställa godtagbara säkerheter som motsvarar finansierings- och kompletteringsbeloppen till Kärnavfallsfonden. Säkerheterna ska redovisas till Riksgälden senast den 31 mars 2022. 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



Eva Nordmark



Anna Sanell

Kopia till

Finansdepartementet, Budgetavdelningen

Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen

Infrastrukturdepartementet, Energienheten

Näringsdepartementet, Marknad och konkurrens

Utbildningsdepartementet, Forskning

Strålsäkerhetsmyndigheten

Svensk Kärnbränslehantering AB

Adressater

Riksgäldskontoret

Barsebäck Kraft Aktiebolag

Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag

Fortum Sverige Aktiebolag

OKG Aktiebolag

Ringhals AB

Sydskraft Nuclear Power Aktiebolag

Vattenfall Aktiebolag