

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.registrator@regeringskansliet.se

Samlad bild av finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter

Av Riksgäldskontorets (Riksgälden) regleringsbrev 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.

Den 22 februari 2023 har Riksgälden, i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, lämnat årsredovisning för 2022. I avsnittet ”Finansiering av kärnavfall” i årsredovisningen redovisas den verksamhet som bedrivits under 2022.

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.

1. Kvartalsrapport för finansiering av kärnavfall

Sedan ett år tillbaka publicerar Riksgälden en kvartalsrapport över den finansiella ställningen i finansieringssystemet, vilket gör det möjligt att löpande följa hur reaktorinnehavarnas tillgångar och skulder utvecklas över tid. Reaktorinnehavarnas skulder utgör omkring 98 procent av de återstående totala skulderna (där även skulderna för andra avgiftsskyldiga tillståndshavare ingår) och därmed ger denna redovisning en bra bild av den samlade balansen i finansieringssystemet. Den senast publicerade kvartalsrapporten framgår av *Bilaga 1: Kvartalsrapport 2022:4*.

Riksgälden gör ett uppehåll i publicering av kvartalsrapporten under 2023 till följd av vårt pågående arbete med förslag på kärnavfallsavgifter och

säkerhetsbelopp för 2024-2026 som kommer att remitteras i juni. Förslaget kommer att ge en uppdaterad bild av den finansiella ställningen vid utgången av det första kvartalet 2023, som dessutom beaktar kärnkraftsindustrins senaste bedömning av de förväntade framtida kostnaderna.

2. Kärnavfallsavgifter

Det återstående finansieringsbehovet för en tillståndshavare utgörs av skillnaden mellan tillståndshavarens tillgång i kärnavfallsfonden och nuvärdet av tillståndshavarens framtida förväntade kostnader (skuld). Detta finansieringsbehov fördelas ut på den framtida förväntade elproduktionen och avgör vilken avgift som behövs för att erhålla balans mellan tillståndshavarens skulder och tillgångar.

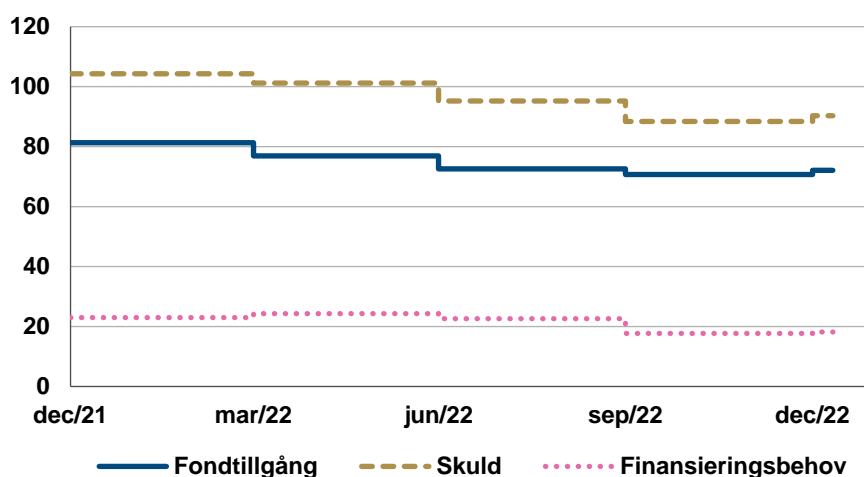
2.1 Avgiftsbehovets utveckling under 2022

Till följd av den stigande inflationen har världens centralbanker under det senaste året stramat åt penningpolitiken vilket lett till högre marknadsräntor och fallande priser för de flesta tillgångsslag.

Detta har haft en negativ påverkan för kärnavfallsfondens avkastning som för helåret 2022 uppgick till -10,7 procent¹. Som framgår av diagram 1 innebär detta att värdet av tillståndshavarnas fondtillgång, även efter justeringar för in- och utbetalningar, successivt har sjunkit under året.

Diagram 1 Utveckling av reaktorinnehavarnas samlade balansräkning

Miljarder kronor



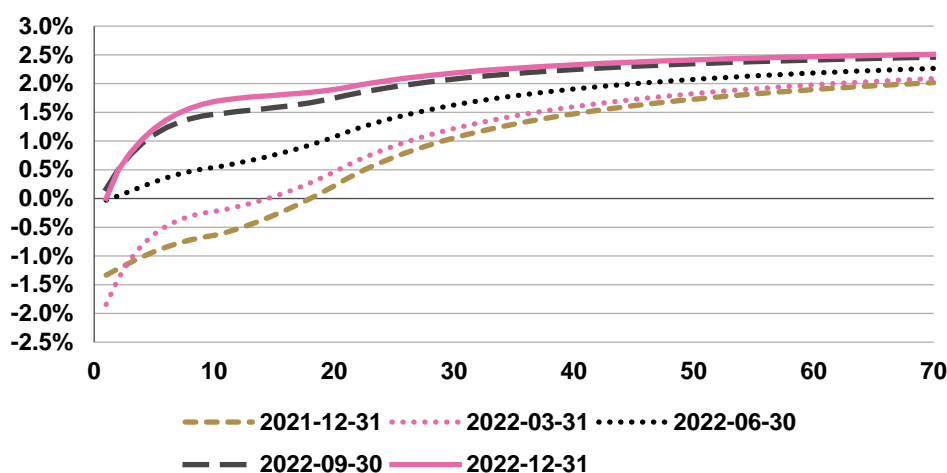
Källa: Riksgäldens kvartalsrapporter

¹ Motsvarande en real avkastning om -23,0 procent.

De ökande marknadsräntorna får även påverkan på värderingen av tillståndshavarnas skuld, eftersom diskonteringsräntekurvan som används för att beräkna nuvärdet av de framtida kostnaderna (delvis) baseras på marknadsräntor. Diagram 2 visar hur den reala diskonteringsräntekurvan skiftat markant uppåt under det senaste året, vilket förklarar varför även värdet på tillståndshavarnas skuld har sjunkit till följd av en kraftigare diskontering.

Diagram 2 Utveckling av real diskonteringskurva för finansieringssystemet

Procent, Löptid



Anm. Baseras på marknadsräntor som successivt fasas in mot en långsiktigt antagen ränta.

Källa: Riksgäldens kvartalsrapporter

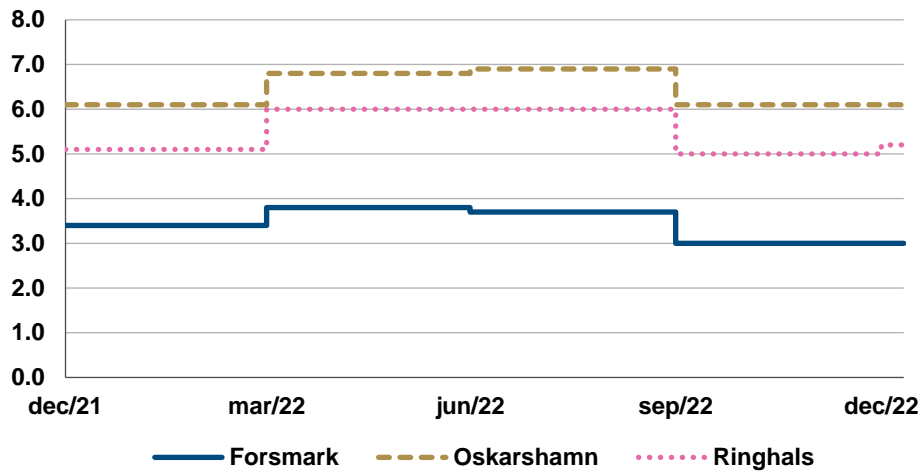
Nettoeffekten av utvecklingen av tillgången respektive skulden i finansieringssystemet är att balansomslutningen minskar och att finansieringsbehovet (skulder minus tillgångar) under 2022 sjunkit från 23 miljarder kronor till drygt 18 miljarder kronor. En viss minskning av finansieringsbehovet över tid är förväntat i takt med att avgifter betalas in till kärnavfallsfonden.

Att finansieringsbehovet däremot sjunker trots hög inflation, negativ avkastning i kärnavfallsfonden och oförändrad bedömning av de framtida kostnaderna förklaras till stor del av att skulden i finansieringssystemet är mer räntekänslig än tillgången.

Kärnavfallsfondens räntebärande del av portföljen investeras med ett viktat genomsnittligt förfall (duration) om ca fem år medan motsvarande för skulden är ca 18 år. När räntorna faller ökar skulderna mer än tillgångarna och när, som nu, räntorna stiger så sjunker skulderna snabbare än tillgångarna.

Diagram 3 Utveckling av kärnavfallsavgifter för balans

Öre/kWh



Anm. Barsebäcks betalar en fast årlig avgift som varierat mellan 0 och 70 miljoner kronor, vid utgången av 2022 beräknades avgiften för att uppnå balans till 17 miljoner kronor per år

Källa: Riksgäldens kvartalsrapporter

Diagram 3 visar att avgiftsbehovet varit förhållandevis stabilt under året och innebär att varken någon större ökning eller minskning av kärnavfallsavgifterna beräknades för någon reaktorinnehavare under året. Även skillnaden mot beslutade avgiftsnivåer är relativt modesta².

2.2 Ny kostnadsberäkning leder till ett ökat finansieringsbehov

De beräkningar som ligger till grund för vår kvartalsuppföljning av ställningen i finansieringssystemet baseras på den senast granskade kostnadsberäkningen, Plan 2019. I september 2022 tog Riksgälden emot kärnkraftsindustrins uppdaterade kostnadsberäkning, Plan 2022, som ska ligga till grund för vårt förslag på avgifter och säkerhetsbelopp för 2024-2026 som redovisas till regeringen under september i år.

Som framgår av Figur 1 har baskostnaderna³ i Plan 2022 reviderats upp med drygt 19 miljarder kronor jämfört med Plan 2019, motsvarande en ökning om 24 procent. Eftersom kostnadsunderlaget inte granskats av Riksgälden så

² Forsmark skulle för balans vid årsskiftet 2022/2023 fått oförändrad avgift, Oskarshamn +0,5 öre/kWh, Ringhals +0,7 öre/kWh och Barsebäck +17 miljoner kronor per år.

³ Baskostnaderna avser bedömningen av det mest troliga kostnadsutfallet, även benämnt ”ingenjörskalkylen”, och inkluderar inte något riskpåslag eller justering för förväntade prisförändringar.

beaktar kvartalsuppföljningarna, som analysen ovan baseras på, ännu inte de nya kostnaderna.

Figur 1 Jämförelse baskostnader mellan Plan 2019 och Plan 2022

Tabell 1-4. Systemanknuten kostnadsdifferens mellan Plan 2019 och Plan 2022 (prisnivå januari 2022, miljoner kronor)

	Plan 2019 Summa efter hänsyn till kapselantal	Plan 2022	Differens Plan 2022 - Plan 2019
SKB centralt	4 680	7 060	2 380
Transportsystemet	2 000	3 740	1 730
Mellanlagring och inkapsling	13 400	15 700	2 300
Kapseltillverkning	8 860	10 030	1 170
Slutförvaring bränsle	25 790	32 170	6 380
Slutförvaring kärnavfall	5 560	7 590	2 030
Avveckling Forsmark	6 890	7 910	1 010
Avveckling Oskarshamn	4 130	4 110	-20
Avveckling Ringhals	7 440	9 550	2 110
Avveckling Barsebäck	2 240	2 260	20
Summa	81 000	100 120	19 110

Avrundningsavvikelser kan förekomma

Anm. Avser ”mest troligt”-scenario innan justering för relativprisförändringar och osäkerhetspåslag.

Källa: SKB

Riksgäldens preliminära beräkningar visar att finansieringsbehovet ökar signifikant till följd av de ökande kostnaderna vilket kommer att leda till behov av väsentligt högre avgifter för nästa avgiftsperiod.

3. Säkerheter till Kärnavfallsfonden

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).

Reaktorinnehavarna ska dessutom ställa ytterligare en säkerhet i form av ett kompletteringsbelopp.

3.1 Nuvarande säkerhetsbelopp

I samband med att säkerhetsbeloppen justeras ska reaktorinnehavarna respektive övriga tillståndshavarna föreslå säkerheter till Kärnavfallsfonden för de uppdaterade beloppen. Riksgälden yttrar sig om de föreslagna säkerheterna till regeringen varpå regeringen prövar säkerheternas godtagbarhet.

Reaktorinnehavarnas säkerheter godkändes av regeringen den 22 juni 2022.

Riksgälden yttrade sig till regeringen om de övriga tillståndshavarnas föreslagna säkerheter den 17 mars 2023.

De säkerheter som reaktorinnehavarna och de övriga tillståndshavarna ska ställa till Kärnavfallsfonden uppgår till totalt cirka 60,3 miljarder kronor. 98 procent av dessa säkerheter utgörs av borgensåtaganden från bolagen Vattenfall AB, Fortum Oyj och Uniper SE. Dessa tre bolag, och merparten av de övriga parter som ställer säkerheter, bedöms ha kreditbetyg⁴ motsvarande ”investment grade” (BBB- eller bättre). Ett kreditbetyg om ”investment grade” motsvarar i generella termer en god kreditvärdighet⁵.

Figur 2 Säkerheter ställda av tillståndshavarna

Säkerhet	Reaktorinnehavare	Övriga tillståndshavare	Summa	Andel
Borgensåtaganden från Fortum Oyj	11 120	115	11 235	19%
Borgensåtaganden från Uniper SE	13 189	207	13 395	22%
Borgensåtaganden från Vattenfall AB	34 136	380	34 516	57%
Övriga säkerheter	733	387	1 120	2%
Summa	59 177	1 089	60 266	100%

3.2 Väsentliga händelser under 2022

Rysslands invasion av Ukraina under våren 2022 har påverkat den europeiska energimarknadens aktörer på olika sätt. Både sanktioner och motsanktioner skapade ett behov för omfattande, akuta åtgärder, och har i vissa fall även lett till mer långsiktiga förändringar. Samtidigt har högre energipriser gynnat borgensmännens verksamhet i exempelvis Norden.

Borgensmannen Uniper SE är ett av de energibolag som drabbats mycket hårt av följderna av Rysslands invasion av Ukraina. Bland annat hade Uniper SE tecknat långfristiga gaskontrakt, där den redan sålda gasen skulle komma från Ryssland. Dessa kontrakt visade sig bli mycket kostsamma för Uniper SE. Under våren 2022 fick Uniper SE sitt kreditbetyg sänkt ett steg av ratinginstitutet S&P, från BBB till BBB-.

⁴ Riksgäldens bedömning av borgensmännens kreditbetyg är en sammanvägning av kreditbetyg från de tre största ratinginstituten. För de borgensmän som saknar extern rating gör Riksgälden en egen analys med utgångspunkt i ratinginstitutens metodik.

⁵ Kreditbetyg gäller i normalfallet ett kortare tidsperspektiv än vad som är aktuellt för merparten av de aktuella säkerheterna. Bl a till följd av detta ser Riksgälden vid bedömningen av de aktuella säkerheterna även till andra aspekter, som säkerheternas långsiktiga uthållighet och samvariationen mellan gäldenärs och borgensmans verksamhet.

Den 21 september 2022 kom Uniper SE:s dåvarande majoritetsägare Fortum Oyj överens med tyska regeringen om ett finansiellt stabiliseringspaket för Uniper SE. Detta paket innebar bland annat att tyska staten blir majoritetsägare. Idag äger Tyskland strax över 99 procent av Uniper SE.

Uniper SE har fortsatt BBB- (S&P) som kreditbetyg. Dock har den underliggande argumentationen för detta ändrats väsentligt. Från att tidigare haft sitt kreditbetyg satt utan någon justering till följd av ägarbildens, så har Uniper SE idag en SACP (stand-alone credit profile) om b-. Justeringen från Uniper SE:s SACP om b- upp till BBB- (motsvarande 6 steg) motiverar ratinginstitutet S&P med att de betraktar bolaget som en ”government-related entity”, och sannolikheten för (tyskt) statligt stöd bedöms vara ”mycket hög”.

Även Fortum Oyj har påverkats negativt av konsekvenserna av Rysslands invasion av Ukraina. Tyska statens övertagande av tidigare dotterbolaget Uniper SE har dock haft en mitigerande effekt, och Fortum Oyj:s publika kreditbetyg är oförändrade om BBB (S&P) respektive Baa2 (Moody's), vilket är likvärdiga nivåer.

Den statligt ägda borgensmannen Vattenfall AB har oförändrade publika kreditbetyg om BBB+ (S&P) respektive A3 (Moody's). Även bortsett ratinginstitutens justeringar till följd av det implicita ägarstödet har Vattenfall AB kreditbetyg som motsvarar ”investment grade” (bbb respektive baa1).

4. 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.

Av föreslagna och ställda säkerheterna utgörs 98 procent av borgensåtaganden från Vattenfall AB, Fortum Oyj och Uniper SE. Även om Uniper SE, som är den borgensman som drabbats hårdast av konsekvenserna av Rysslands invasion, fått sitt publika kreditbetyg sänkt ett steg, så har dessa tre bolag fortsatt bedömt god kreditvärdighet.

Den snabbt stigande inflationen och åtstramande penningpolitik från centralbanker runt om i världen har inneburit stigande marknadsräntor som har en påverkan på både skuld- och tillgångssidan i finansieringssystemet. Emellertid har nettoeffekten för finansieringsbehovet i finansieringssystemet

hittills varit marginell, vilket också inneburit att avgiftsbehovet varit relativt stabilt.

I juni kommer Riksgälden att remittera förslag på kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för 2024-2026. Som redogjorts för i avsnitt 2.2 förväntas kärnavfallsavgifter som behövs för balans att öka signifikant, framförallt till följd av en kraftig ökning av de återstående kostnaderna i Plan 2022.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av seniora analytikern Per Nyström. I den slutliga beredningen har även enhetschefen Peter Stoltz och kreditriskanalytikern Anders Larsson deltagit.

Karolina Ekholm, beslutande

Per Nyström, föredragande