

2013-06-04

Dnr 2013/64

Miljödepartementet

103 33 STOCKHOLM

Samrådsyttrande – Uppdrag att genomföra en översyn av dels förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, dels lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

(M2011/775/Ke, M2011/3952/Ke, M2012/1312/Ke)

Riksgälden stödjer de grundläggande principerna för finansieringssystemet och anser att de övergripande förtydliganden som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) föreslår i regelverket ska gälla. Däremot kan Riksgälden endast tills en ny utredning gjorts stödja de mer detaljerade förslag som lämnas. Det beror på att dessa förslag, även om de är ett steg i rätt riktning, innehåller osäkra bedömningar som har ett stort genomslag på avgifter och säkerhetsbelopp. Regeringen bör därför låta genomföra en samlad översyn av finansieringssystemets regelverk innan detaljer såsom antaganden om återstående drifttid och modell för diskonteringsräntan fastslås på mer permanent basis. Riksgälden vill även betona vikten av transparens i såväl de olika beräkningsunderlag kärnkraftsindustrin tar fram som i de modeller och underlag som SSM avser att utveckla på sikt.

Ärendet

SSM har fått regeringens uppdrag att i samråd med Riksgälden och Kärnavfallsfonden genomföra en översyn av dels förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, dels lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Regeringen anger att syftet med uppdragen är att förtydliga principerna för beräkningen av kärnavfallsavgifter och förvaltningen av medlen i Kärnavfallsfonden, samt att förändra bestämmelserna om säkerheternas användning i syfte att förbättra statens finansiella säkerhet.

Betydelsen av de grundläggande principerna i finansieringssystemet

Riksgälden stödjer de grundläggande principer som finansieringssystemet vilar på och som i samband med uppdraget tagits som givna utgångspunkter:

- Respektive tillståndshavares ansvar ska vara förväntansmässigt fullt finansierat när en reaktor stängs av.
- Statens ekonomiska risk ska begränsas på ett över tiden hållbart sätt.

Dessa principer innebär i praktiken bland annat att nya kostnadsberäkningar genomförs regelbundet och att nya beslut om avgifter och säkerheter fattas vart tredje år. Denna så kallade rullning är den enskilt viktigaste riskbegränsande åtgärden i finansieringssystemet och den är nödvändig med hänsyn till den långa tidshorisont som gäller.

Tydligare utgångspunkter för tillämpningen av finansieringssystemet

Riksgälden är generellt positiv till de föreslagna förtydliganden för tillämpningen av systemet som direkt följer av de grundläggande principerna. Det handlar i första hand om den föreslagna helhetssynen. Denna innebär upprättande av balansräkningar, aktsamhetsprincip som utgångspunkt för fondförvaltningen, förväntad fondavkastning som grund för diskonteringar och ett behov av att beakta såväl lång som kort sikt i utformningen av en tillämplig diskonteringsräntekurva.

Med en sådan helhetssyn som utgångspunkt, och mot bakgrund av den i sammanhanget långa tidshorisonten, kan även utökade placeringsmöjligheter i form av mer riskfyllda tillgångar för kärnavfallsfonden förespråkas.

Utifrån samma helhetssyn är Riksgälden också tills dess en ny utredning gjorts positiv till den föreslagna förändringen av när säkerheterna kan tas i anspråk. Det samma gäller den ändring som innebär att underlaget för att bestämma kompletteringsbeloppet breddas till att hänsyn tas till såväl tillgångar som skulder i systemet. Dessa två förändringar skulle dock i framtiden kunna hänga samman med frågor som ryms inom en vidare översyn av systemet i enlighet med Riksgäldens resonemang nedan.

Behov av ytterligare utredning

Riksgälden anser att förslagen om den mer detaljerade tillämpningen av systemet på kortare sikt är åtgärder i rätt riktning som bidrar till en mer stringent tillämpning av finansieringssystemet. Däremot innehåller dessa förslag ett antal osäkra bedömningar av olika parametrar som har ett stort genomslag på avgifter och säkerhetsbelopp. Det handlar till exempel om antaganden om återstående drifttid och modellen för fastställandet av diskonteringsräntan (inklusive specifika nivåer för riskpåslag) och den exakta placeringsrestriktionen för olika tillgångsslag.

Riksgälden anser att dessa bestämmelser, som har betydande påverkan på beräkningar av avgifter och säkerhetsbelopp, bör underbyggas i ännu högre grad i en ny samlad översyn av finansieringssystemet. En sådan översyn motiveras också av att de modeller och metoder som används behöver ha en hög grad av transparens. På kortare sikt, till dess att en översyn är genomförd, kan de föreslagna lösningarna dock ingå i ett reviderat regelverk.

En översyn bör utgå från de grundläggande principer om ansvar och risk som gäller i det befintliga systemet. Ett illustrativt exempel i samband med en sådan översyn kan vara att fundera kring på vilka parter det primära finansieringsansvaret ska ligga. Skulle till exempel

det kärntekniska tillståndet flyttas direkt till ägarbolagen, och tillämpliga ekonomiska villkor ställas, skulle även behovet av flera olika säkerheter och därmed vissa beräkningar kunna upphöra. Därmed skulle också en del av den totala mängden osäkerheter i systemet potentiellt minska.

Vikten av god transparens i olika beräkningsunderlag

Riksgälden anser att det sammantaget viktigaste för att minska statens risk är att kostnaderna för omhändertagandet av kärnavfallet löpande beräknas väntevärdesriktigt och att avgifter sätts och betalas i enlighet med dessa beräkningar. Därför är det angeläget att SSM fortsätter att vidareutveckla sitt arbete med att närmare granska de beräkningar och den beräkningsmodell som Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) tar fram.¹ Avgörande för denna vidareutveckling är dock att SSM får tillgång till kompletta underlag från SKB.

Betydelsen av transparens i olika beräkningsunderlag gäller inte minst med hänsyn till en helhetssyn på systemet, där de kostnadsprognoser och tillhörande osäkerhetsanalyser som SKB tar fram står för en central del. Med beaktande av denna helhetssyn gäller motsvarande betydelse av god transparens även de heltäckande modeller och underlag som SSM på sikt avser att utveckla.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av Niclas Elofsson. I ärendets handläggning har även Kristoffer Ekström och avdelningschef Magnus Thor deltagit.

Hand Lindblad, beslutande

Niclas Elofsson, föredragande

¹ Se till exempel "Remissvar Strålsäkerhetsmyndighetens beräkningar av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp" (Dnr 2011/1103).