



Regeringskansliet
Miljö- och
samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utreda finansiella säkerheter och riskavgifter i kärnavfallshanteringen

Sammanfattning

Riksgäldskontoret föreslår en modell för säkerheter som i praktiken ger kärnkraftsindustrin det fulla kostnadsansvaret för kärnavfallshanteringen. Ansvar kommer dock att vid varje tidpunkt vara beloppsbegränsat.

Vad gäller lämpliga nivåer för fondering och säkerhetsbelopp, liksom valet av säkerhetstyp, anser vi att dessa bör bestämmas av regeringen. Det är ytterst ett politiskt beslut att göra avvägningen mellan principen att kärnkraftsindustrin ska stå för kärnavfallskostnaderna och vilka konsekvenser det kan få för bl.a. industrins konkurrenskraft och energiutbudet.

Om regeringen väljer att behålla nuvarande borgensåtaganden från ägarbolagen som säkerheter så bör dessa kompletteras. *Dels* med ett antal riskbegränsande villkor, *dels* med en riskavgift som kompenserar staten om ägarbolagen inte har högsta tänkbara kreditvärdighet.

Riskavgifter för statens sistahandsansvar i kärnavfallshanteringen är dock inte lämpliga. Den nya Finansieringslagen och de förändringar som Riksgäldskontoret föreslår i rapporten innebär väsentliga åtgärder för att begränsa statens sistahandsansvar. Om ytterligare åtgärder bedöms nödvändiga bör det huvudsakliga medlet vara att fondera pengar utöver det förväntade finansieringsbehovet för kärnavfallsprojektet.

1. Uppdrag

Regeringen har gett Riksgäldskontoret i uppdrag att utreda två frågor som är kopplade till finansieringssystemet för omhändertagandet av kärnavfall.

Den första frågan gäller hur säkerheterna i systemet lämpligen bör utformas. De säkerheter som avses är de som reaktorinnehavarna är skyldiga att ställa enligt den nyligen antagna lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet ("Finansieringslagen"; se prop. 2005/06:183). Regeringen anser att det tidigare systemet för säkerheter är otillräckligt utifrån principen att det är kärnkraftsindustrin – inte skattebetalarna – som ska stå för kostnaderna för avveckling och slutförvar. Riksgäldskontorets uppdrag har därför haft som utgångspunkt att ett större ansvar bör flyttas över till industrin.

För att utreda systemet med säkerheter har Riksgäldskontoret *dels* gjort en bedömning av hur modellen för säkerheter bör utformas, *dels* analyserat vilka typer av säkerheter som är möjliga och hur väl lämpade de är i detta sammanhang.

Den andra frågan i uppdraget är att utreda om det är lämpligt att staten värderar och avgiftsbelägger sitt ekonomiska sistaansvar för kärnavfallens slutförvaring. Om Riksgäldskontoret bedömer detta som lämpligt ska utredningen även beskriva hur en riskvärdering och en riskavgift skulle kunna genomföras och beräknas.

Under utredningens gång har det blivit tydligt att det är svårt att hitta ett optimalt system för säkerheter. Det är också svårt för Riksgäldskontoret att göra övervägandet kring hur mycket ansvar det är lämpligt att flytta över till industrin. Detta är ytterst ett politiskt beslut där viljan att flytta över ansvar ska vägas mot de konsekvenser detta får för bl.a. industrins konkurrenskraft och det framtida energiutbudet. Att bedöma påverkan på energiutbudet ligger dessutom utanför Riksgäldskontorets kompetensområde.

Vi lämnar därför ett förslag som är öppet i den bemärkelsen att regeringen först bör avgöra till vilken nivå det är önskvärt att kräva säkerheter. Därefter bör ett ställningstagande göras om hur starka säkerheter, sett från statens synpunkt, som är acceptabla och ändamålsenliga.

Riksgäldskontoret anser också att Finansieringslagen delvis är otydlig i sin beskrivning av säkerheterna i finansieringssystemet. Tanken bakom lagen har varit att till en förordningstext lämna öppet för hur säkerheterna ska utformas. Vi tolkar visserligen lagen som att denna öppning finns, men det kan ifrågasättas om lagen verkligen medger att säkerheter kan krävas som går

utöver det *förväntade finansieringsbehovet*.¹ En annan tolkning skulle alltså vara att säkerheter högst kan krävas för ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den vid varje tillfälle beräknade förväntade kostnaden och de medel som finns i Kärnavfallsfonden. Riksgäldskontoret utgår dock från att lagtexten är öppen och bygger sitt förslag på att säkerheter motsvarande det som i den tidigare lagen kallades tilläggsbeloppet är möjliga, eftersom det är en förutsättning för att systemet ska leva upp till målet att skjuta över mer ansvar till industrin.

2. Nuvarande finansieringssystem och den nya lagen

2.1 Två huvudkomponenter

Det nuvarande finansieringssystemet för hanteringen av kärnavfall, som kommer att förändras genom Finansieringslagen, består av två huvudkomponenter.

I första hand är det tänkt att kärnavfallsprojektet ska finansieras genom att kärnavfallsavgifter fonderas i Kärnavfallsfonden. Dessa avgifter tas ut av reaktorbolagen² för varje kärnkraftsproducerad kWh och de beräknas utifrån hur stort det förväntade återstående finansieringsbehovet är vid varje beräkningstillfälle. Avgifterna är därmed en funktion av den förväntade kostnaden för det som återstår av projektet, inestående medel på Kärnavfallsfonden, den förväntade avkastningen i fonden och hur lång tid reaktorerna förväntas vara i drift.³

Så länge reaktorerna fortfarande är i drift finns det en god möjlighet att justera för förändringar i det förväntade finansieringsbehovet genom att höja eller sänka den löpande avgiften.

Om kostnaderna ändå visar sig överstiga fonderade medel så har reaktorbolagen enligt den s.k. Kärntekniklagen (1984:3) ett ansvar att fullt ut stå för samtliga tillkommande kostnader. På motsvarande sätt gäller att

¹ Med *förväntat finansieringsbehov* menas det sammanlagda fonderade belopp som krävs för att Kärnavfallsfonden ska täcka de, vid varje tidpunkt, beräknade kostnaderna för kärnavfallshanteringen.

² De bolag som har tillstånd att driva reaktorerna.

³ Som referens kan nämnas att de framtida kostnaderna förväntas uppgå till ca 50 miljarder kronor och att Kärnavfallsfonden vid utgången av år 2005 hade ett bokfört värde på drygt 34 miljarder kronor.

kvarstående medel i fonden, efter det att slutförvaringsprojektet avslutas, tillfaller reaktorbolagen.

Även om systemet är flexibelt, på det sätt att kärnavfallsavgifterna kan justeras utifrån förändrade förutsättningar i projektet, finns det en osäkerhet om Kärnavfallsfonden kommer att kunna täcka kostnaderna fullt ut. Det finns också en osäkerhet kring reaktorbolagens förmåga att, i enlighet med Kärntekniklagen, stå för kostnadsökningar efter det att kärnkraftsproduktionen i en reaktor upphört. Reaktorbolagens betalningsförmåga är starkt kopplad till intäkterna från produktionen och när dessa upphör är det osäkert om bolagen har någon egen betalningsförmåga.

Dessa osäkerheter ligger bakom den andra komponenten i det nuvarande finansieringssystemet vilken består av de säkerheter som reaktorbolagen är tvungna att ställa. Säkerheterna ska täcka två belopp; *säkerhetsbelopp I* och *II* ("säkerhetsbeloppen"). Dessa har hittills bestått av borgensåtaganden från reaktorbolagens ägarbolag.

Säkerhetsbelopp I får tas i anspråk genom beslut av regeringen om en reaktor drivs kortare tid än tjugofem år. Det avser att tillföra Kärnavfallsfonden medel som motsvarar de avgifter som beräknas falla bort på grund av en begränsad drifttid.

Säkerhetsbelopp II ("tilläggsbeloppet") får tas i anspråk genom beslut av regeringen om medlen i Kärnavfallsfonden visar sig vara otillräckliga och åtgärder för omhändertagandet som avses i Finansieringslagen inte vidtas av respektive reaktorbolag. Det betyder att finansieringssystemet tar höjd för fördyringar i förhållande till de förväntade kostnaderna efter det att produktionen upphört och avgifter, enligt den tidigare Finansieringslagen, inte längre kan tas ut.

Båda säkerhetsbeloppen beräknas med hjälp av en simuleringsmodell som genererar ett stort antal olika utfall för projektet. Beräkningarna görs av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och granskas av Statens kärnkraftinspektion (SKI). SKI lämnar sedan ett förslag om hur stora avgifterna och säkerheterna i systemet ska vara. Beslut om avgift och säkerheter tas slutligen av regeringen.

Säkerhetsbelopp I motsvarar den summa som genom avgifter återstår att fondera upp till det förväntade finansieringsbehovet i simuleringsmodellen, givet den avfallsmängd som producerats vid slutet av beräkningsåret. Förväntat finansieringsbehov motsvarar medianvärdet i beräkningsmodellen, dvs. den beräknade sannolikheten är 50 procent att det faktiska finansieringsbehovet blir högre (eller lägre). *Säkerhetsbelopp II* är däremot tänkt att täcka utfall upp till den nittionde percentilen i beräkningsmodellen, dvs. med 90 procents sannolikhet beräknas det faktiska finansieringsbehovet

understiga detta belopp. Följaktligen är sannolikheten, enligt beräkningsmodellen, 10 procent att detta belopp inte täcker hela det faktiska finansieringsbehovet.

Om Kärnavfallsfonden inte täcker det faktiska finansieringsbehovet, och kärnkraftsindustrin inte förmår att täcka underskottet, så bär staten det finansiella sistahandsansvaret. Statens ansvar är formellt bekräftat genom att *Konventionen om säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall* ("Avfallskonventionen") har ratificerats.

2.2 Finansieringsutredningen och en ny lag

Finansieringssystemet har under flera år kritiserats på ett antal punkter. En kritik har varit att beräkningarna av kärnavfallsavgiften bygger på ett orealistiskt kort antagande om den återstående drifttiden hos reaktorerna.

Även de befintliga säkerheterna i form av borgensåtaganden från ägarbolagen har kritiserats. Den senare kritiken har främst kommit från Riksgäldskontoret. Kritiken går ut på att de ställda borgensåtagandena från ägarbolagen inte kan betraktas som tillräckligt starka säkerheter med hänsyn till bolagens kreditvärdighet och det långa tidsperspektivet i projektet. Slutförvaringen av kärnavfallet beräknas ske omkring år 2050.

Denna kritik och behovet av att se över ett antal andra frågor i finansieringssystemet ledde fram till att regeringen tillsatte den s.k. Finansieringsutredningen som lämnade sitt betänkande i december 2004 (SOU 2004:125).

Finansieringsutredningens förslag implementerades till stor del i propositionen *Finansieringen av kärnavfallets slutförvaring* (prop. 2005/06:183) som lades fram i mars 2006. Propositionen, som har antagits av riksdagen, innehöll även en ny Finansieringslag. Den nya lagen innebär ett antal större förändringar, t.ex. att reaktorbolagen får en förlängd avgiftsskyldighet som sträcker sig till dess att slutförvaret är färdigställt – jämfört med tidigare då avgiftsskyldigheten gällde så länge en reaktor var i drift. Lagen har även fått mer av en ramkaraktär i och med att den ger regeringen och dess myndigheter en långtgående föreskriftsrätt i exempelvis frågor kring avgifter och säkerheter.

I propositionen meddelar regeringen också att man avser att förorda de ändringar i beräkningsförutsättningarna som Finansieringsutredningen föreslår. Detta innebär bl.a. att antagandet kring reaktorernas drifttid kommer att ändras. I dagens beräkningar antas en drifttid om 25 år för samtliga reaktorer. Finansieringsutredningen förordar däremot att

beräkningarna ska utgå från en driftstid om 40 år, där den återstående driftstiden dock alltid ska antas vara minst sex år om det inte vid beräkningstillfället finns skäl att anta en kortare driftstid. Utredningen föreslår även att avgiftsberäkningarna ska genomföras vart tredje år i stället för den nuvarande ordningen där beräkningar sker varje år. Vidare föreslås att den myndighet (SKI) som har till uppgift att granska industrins kostnadsberäkningar ska få stärkta resurser för sitt uppdrag.

Finansieringsutredningens förslag rörande *dels* nytt systemet för säkerheter, *dels* hanteringen av statens sistahandsansvar kritiserades dock av flera remissinstanser. Regeringen valde därför i propositionen att lämna öppet hur dessa två frågor ska hanteras. De ska i stället preciseras i den kommande förordningen efter det att Riksgäldskontoret lämnat sitt förslag i denna rapport.

2.3 Viktiga riskbegränsande förändringar

De förändringar som Riksgäldskontoret i denna rapport föreslår kring säkerheterna i finansieringssystemet flyttar visserligen över mer ansvar till industrin. Men vi vill poängtera att andra förbättringar för staten, i ett riskhanteringsperspektiv, redan har införts i och med den nya Finansieringslagen.

Under uppdragets gång har det blivit allt tydligare att *statens största risk i kärnavfallsprojektet är att finansieringsbehovet underskattas*, dvs. att det inte fonderas tillräckliga medel för att täcka de slutliga kostnaderna. Förutsatt att regeringen väljer att förorda Finansieringsutredningens förslag kring beräkningsförutsättningarna kommer det nya finansieringssystemet att innefatta tre förändringar som reducerar risken för ett underskott i Kärnavfallsfonden:

- **En förlängd avgiftsskyldighet.** Den nya lagen tydliggör reaktorbolagens kostnadsansvar genom införandet av en avgiftsskyldighet som sträcker sig fram till dess att slutförvaringen är färdigställd.⁴ Detta skapar även en grund för ett bättre system för säkerheter, vilket kommer att beskrivas mer i avsnitt 3.
- **En övergång till en treårig avgiftscykel.** Riksgäldskontoret instämmer i Finansieringsutredningens antagande om att en treårig avgiftscykel ger

⁴ Avgiftsskyldigheten får i den nya Finansieringslagen en koppling till de skyldigheter som finns i Kärntekniklagen.

samtliga inblandade parter bättre möjlighet att beräkna finansieringsbehovet.

- **Ökade resurser till SKI** för att stärka statens granskning av industrins kostnadsberäkningar.

Med utökade resurser, och en förlängd avgiftscykel, skapas bättre förutsättningar för att analysera kärnavfallsprojektet. Riksgäldskontoret vill understryka att detta är viktiga förändringar som minskar risken för att finansieringsbehovet underskattas.

3. Systemet för säkerheter

3.1 Obegränsade betalningsgarantier är olämpliga

Riksgäldskontoret ska enligt direktiven i uppdraget särskilt beakta Finansieringsutredningens förslag om att ägarbolagen tar på sig ansvaret för reaktorbolagens avgiftsbetalningar, dvs. förslaget om obegränsade betalningsgarantier från ägarbolagen.

Efter att ännu en gång ha sett över förslaget om obegränsade betalningsgarantier anser vi fortfarande att detta är en olämplig lösning. Vi delar Finansieringsutredningens och regeringens uppfattning att mer ansvar bör läggas på kärnkraftsindustrin, men denna ansvarsförskjutning bör inte lösas genom garantier som är obegränsade i tid och belopp. Stora och helt obegränsade garantier, där tänkbara utfall dessutom är komplicerade att beräkna, är ur ett företagsekonomiskt perspektiv olämpliga. De skapar en osäkerhet som är svår att hantera, exempelvis det faktum att industrin får svårt att bedöma, och kommunicera, hur stora ansvarsbelopp som kan komma att krävas vid ett och samma tillfälle. Sådana osäkerheter får svårbedömda finansiella konsekvenser, vilket kan skada industrins kreditvärdighet.

Riksgäldskontoret anser att det finansieringssystem som föreslås i Finansieringslagen, kompletterat med de förslag som vi lämnar i denna rapport, på ett bättre sätt uppnår målet att säkerställa industrins fulla kostnadsansvar i kärnavfallsprojektet. Rapporten kommer att beskriva hur detta ansvar kan falla på ägarbolagen samtidigt som det vid varje tidpunkt är beloppsbegränsat. En begränsning minskar osäkerheten för industrin varmed åtagandet blir enklare att hantera ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

3.2 Modellen med säkerhetsbelopp

Vi har delat upp analysen av systemet för säkerheter i två delar.⁵ Först gör vi en översyn av den tidigare grundmodellen, bestående av två olika säkerhetsbelopp, för att se om det är lämpligt att behålla denna eller om den bör ersättas med en ny modell. I steg två analyserar vi för- och nackdelar med olika säkerheter.

En extern fondering av medel är en stark grund i ett finansieringssystem. I sammanhanget vill vi ännu en gång understryka att det är viktigt att lägga tillräckliga resurser på att säkerställa att det framtida finansieringsbehovet, och därmed de kärnavfallsavgifter som löpande tas ut av reaktorbolagen, beräknas på bästa sätt.

Möjligheten att justera avgifterna under projektets gång är en ytterligare styrka i finansieringssystemet. Framtida öknings i fonderingsbehovet kan relativt enkelt hanteras genom avgiftshöjningar, åtminstone så länge reaktorerna är i drift. Det förutsätter dock att kostnadsökningarna inte är alltför stora eller inträffar alltför nära inpå stängningen av en reaktor.

Utifrån principen att industrin ska ansvara för kostnaderna är det lämpligt att, precis som idag, komplettera fonderingen med säkerheter. Behovet av kompletterande säkerheter beror på att det finns en betydande osäkerhet om de slutliga kostnaderna. Det är dessutom tveksamt om reaktorbolagen på egen hand kan fortsätta att betala avgifter efter det att kärnkraftsproduktionen har upphört.⁶

Riksgäldskontorets analys av säkerhetsbehovet leder till en liknande slutsats som den som ligger bakom den tidigare modellen för säkerheter. För det första är det nödvändigt att kräva säkerheter för det belopp som vid varje tidpunkt saknas i fonden, dvs. skillnaden mellan det förväntade finansieringsbehovet och fondbehållning. I annat fall riskerar en situation att uppstå där man måste förlita sig på att det finns en egen betalningsförmåga hos reaktorbolagen, exempelvis om en reaktor stängs i förtid.

För det andra så ställer osäkerheten kring det slutliga utfallet i projektet krav på en kompletterande buffert som ger säkerhet för mer än det förväntade finansieringsbehovet. Vid valet av hur denna buffert utformas bör två

⁵ Med ”systemet för säkerheter” menas både den modell som utformar vad säkerheterna ska täcka och den typ av säkerheter som används i modellen.

⁶ Den nya lagen innebär, som beskrivits i avsnitt 2.2, en förlängd avgiftsskyldighet för reaktorbolagen till dess att kärnavfallsprojektet är färdigställt. Enligt vår bedömning förändrar inte detta det faktum att reaktorbolagen på egen hand sannolikt har en begränsad egen betalningsförmåga efter det att produktionen upphör.

faktorer beaktas. *Dels* att det faktiska finansieringsbehovet är okänt och endast kan uppskattas genom beräkningar, *dels* att säkerheterna bör vara beloppsbegränsade (se avsnitt 3.1).

På grund av att det faktiska behovet är okänt så bör de kompletterande säkerhetsbeloppen utgå från en beräknad sannolikhet för avvikelser från det förväntade behovet. Det faller sig naturligt att här fortsätta att använda en simuleringsmodell liknande den som tagits fram av SKB, vars resultat kan analyseras i termer av sannolikheter för möjliga utfall. Storleken på de kompletterande säkerheterna fastställs, precis som i dag, med fördel utifrån en vald sannolikhetsnivå i modellens utfallskurva.⁷ Här vill vi understryka att utfallskurvan i en modell inte exakt kan spegla osäkerheten kring finansieringsbehovet i kärnavfallsprojektet. Det verkliga utfallet torde ligga inom den simulerade utfallskurvan men det kan också ligga utanför, speciellt med tanke på att projektet är väldigt stort och komplext.

Vår samlade slutsats är att den tidigare modellen för säkerheter uppfyller syftet väl och därmed kan bestå i det nya finansieringssystemet. De ändrade avgiftsreglerna gör dock att de båda beloppens roll och relativa betydelse, liksom beräkningsförutsättningarna, delvis ändras, vilket vi beskriver i nästa avsnitt.

Regeringen bör välja nivå på fondering och säkerheter

När det gäller att avgöra till vilken sannolikhetsnivå som fonderingen respektive säkerhetsbeloppen ska sträcka sig, så anser vi att detta är ett beslut för regeringen. Anledningen är att det ytterst är ett politiskt beslut att göra avvägningen mellan principen att kärnkraftsindustrin i första hand ska ansvara för kärnavfallsprojektet och vilka konsekvenser den valda nivån får för industrin. Här bör påpekas att det finns en positiv korrelation mellan de sannolikhetsnivåer som staten väljer och de påföljande konsekvenserna för industrin. Detta gäller framför allt om man fonderar medel utöver det förväntade finansieringsbehovet.

Från samhällsekonomisk synpunkt är det även viktigt att bl.a. eventuella effekter på energiutbudet vägs in i beslutet.

En konsekvensanalys av höjda sannolikhetsnivåer är svår att utföra i detta skede p.g.a. att det kräver att man först fastställer till vilka sannolikhetsnivåer fonderingen och säkerhetsbeloppen ska sträcka sig. En annan svårighet med en sådan konsekvensanalys är att det ligger utanför Riksgäldskontorets kompetensområde att bedöma eventuella effekter på energiutbudet.

⁷ Med utfallskurva avses den statistiska fördelningskurva som är resultatet av samtliga enskilda scenarios i simuleringsmodellen.

I praktiken kan valet av sannolikhetsnivåer utgå från att fondering och säkerhetsbelopp ska täcka någonstans mellan 50 – 100 procent av utfallen i den simulerade utfallskurvan.⁸ Om staten har som mål att minimera sin risk, vore det bästa att fondera för betydligt mer än det förväntade finansieringsbehovet och eventuellt komplettera detta med säkerheter.

Mot bakgrund av att valet av den framtida fonderingsnivån är okänd, och rapporten i de följande avsnitten lämnar förslag som är kopplade till just denna nivå, behöver vi göra ett antagande kring nivån. Riksgäldskontoret har därför valt att utgå från att fonderingen, precis som idag, ska uppgå till det förväntade finansieringsbehovet, dvs. det genomsnittliga utfallet i beräkningsmodellen.

3.3 Förslag om en ny tillämpning av säkerhetsbeloppen

Med utgångspunkten att industrin ska ansvara för kostnaderna för omhändertagandet av kärnavfallet, och att tillståndshavarna (reaktorbolagen) enligt Finansieringslagen ska ställa säkerheter till dess att de fullgjort samtliga sina skyldigheter enligt Kärntekniklagen, så föreslår Riksgäldskontoret nedanstående modell för säkerhetsbeloppen. Enligt vår bedömning är detta en modell där industrin i praktiken tar det fulla kostnadsansvaret, men där åtagandet vid varje tidpunkt är begränsat i belopp.

Om regeringen väljer att förtydliga tillämpningen av säkerhetsbeloppen i enlighet med Riksgäldskontorets förslag så bör samtidigt dessa säkerhetsbelopp benämnas annorlunda. Om samma namn behålls kan missuppfattningar och tolkningsproblem lätt uppstå p.g.a. att tillämpningar och beräkningar är annorlunda jämfört med tidigare finansieringssystem.

Vårt förslag är att det som närmast motsvarar *säkerhetsbelopp I* i stället kallas **finansieringsbelopp** och att motsvarigheten till *säkerhetsbelopp II* kallas **kompletteringsbelopp**. De närmare definitionerna framgår nedan.

Finansieringsbeloppet

Finansieringsbeloppet bör beräknas vart tredje år, och säkerhet ställas för detta, fram till dess att kärnavfallsprojektet är helt färdigställt. Beräkningen bör utgå från att beloppet ska motsvara den aktuella skillnaden mellan det förväntade finansieringsbehovet och de medel som redan finns i Kärnavfallsfonden. Det förväntade behovet beräknas, som i dag, utifrån den mängd kärnavfall som

⁸ I princip skulle sannolikhetsnivån för tilläggsbeloppet kunna sättas ännu högre, särskilt som det råder stor osäkerhet om fördelningen i utfallskurvan är korrekt uppskattad. Men det förefaller ändå svårt att motivera en nivå som är högre än de av beräkningsmodellen fastställda utfallen.

producerats vid året för beräkningen. Med andra ord ska *finansieringsbeloppet* motsvara det förväntade underskott som eventuellt finns i fonden vid varje beräkningstillfälle.

För att det ska vara tydligt att industrin har det fulla kostnadsansvaret bör det i den kommande förordningen framgå att *finansieringsbeloppet* ska förnyas vart tredje år under hela kärnavfallsprojektet. *Finansieringsbeloppet* kommer därmed även efter stängning av en reaktor att uppgå till skillnaden mellan det förväntade finansieringsbehovet och medlen i Kärnavfallsfonden.

Under perioden fram till att en reaktor stängs ska alltså eventuella underskott i Kärnavfallsfonden i första hand täckas upp av avgifter från den produktion som beräknas återstå. Efter stängning av en reaktor ska avgiften, beräknad utifrån eventuellt underskott i fonden, betalas direkt av reaktorbolaget. Om avgiftsskyldigheten inte fullföljs förfaller *finansieringsbeloppet* till betalning.

Det är också viktigt att förtydliga att säkerheterna vid varje ny beräkning omfattar hela det nya fastställda beloppet utan reduktion för belopp som eventuellt tidigare infriats under *finansieringsbeloppet*. Det innebär att säkerheter vid behov kan komma att utkrävas vid ett antal tillfällen fram till dess att slutförvaret är färdigställt. Den enda begränsningen är att det under varje treårsperiod inte kan krävas ett större belopp än det för perioden gällande *finansieringsbeloppet*.

I praktiken leder detta till att kärnkraftsindustrin genom ställda säkerheter får ett andrahandsansvar för reaktorbolagens avgiftsskyldighet under hela kärnavfallsprojektet, men att ansvaret kommer att vara beloppsbegränsat vid varje tidpunkt.

Kompletteringsbeloppet

Kompletteringsbeloppet bör beräknas vart tredje år, och säkerheter ställas, utifrån en vald sannolikhetsnivå i den modell som beräknar det förväntade finansieringsbehovet. Säkerheter ska ställas fram till dess att kärnavfallsprojektet är helt färdigställt. Beloppet bör motsvara skillnaden mellan finansieringsbehovet vid vald sannolikhetsnivå och det förväntade finansieringsbehovet.

Om medlen i Kärnavfallsfonden är större än förväntat finansieringsbehov så bör *kompletteringsbeloppet* i stället beräknas som skillnaden mellan finansieringsbehovet vid vald sannolikhetsnivå och medlen i Kärnavfallsfonden. I annat fall kommer säkerheter att ställas för redan fonderade medel.

Vi föreslår även att *kompletteringsbeloppet*, precis som i dag, får användas om medlen i Kärnavfallsfonden visar sig vara otillräckliga och reaktorbolagen inte fullföljer sin skyldighet att stå för kostnaderna i kärnavfallsprojektet.

Om säkerhetsbeloppen beräknas och ställs enligt ovanstående förslag så får *kompletteringsbeloppet* en minskad betydelse jämfört med nuvarande finansieringssystem.⁹

Trots att *kompletteringsbeloppet* minskar i betydelse så har det en viktig funktion även i den föreslagna modellen. Det skyddar nämligen staten om ett reaktorbolag försätts i konkurs. Utan en kompletterande säkerhet skulle staten vid en konkurs endast ha *finansieringsbeloppet* som buffert för framtida kostnadsökningar, och detta belopp skulle i praktiken kunna vara noll om Kärnavfallsfonden vid konkurstillfället uppgår till det förväntade finansieringsbehovet. Eftersom ett ägarbolag endast torde välja att sätta ett reaktorbolag i konkurs om det uppstår stora oförväntade kostnadsökningar är det dock troligt att Kärnavfallsfonden i detta fall skulle uppvisa ett betydande underskott. Om denna situation uppstår, med stora underskott i fonden och en konkurs i reaktorbolaget, spelar *kompletteringsbeloppet* en stor roll för att kärnkraftsindustrin ska ta sitt kostnadsansvar.

Kompletteringsbeloppet fyller också en funktion om en hel koncern, inklusive moderbolag, går i konkurs. Om detta inträffar kan *kompletteringsbeloppet* under vissa omständigheter krävas in, exempelvis om Kärnavfallsfonden saknar medel. Huruvida det helt eller delvis går att kräva *kompletteringsbeloppet* vid en konkurs, givet att det fortfarande återstår medel i fonden, är svårt att veta med bestämdhet. Enligt vår bedömning är detta en komplicerad konkursrättslig fråga.

Med den nya tillämpningen av *finansieringsbeloppet* kommer inte *kompletteringsbeloppet* att behöva användas förutom vid väldigt ogynnsamma – men ändå inte osannolika – händelser. Detta gäller även efter det att kärnkraftsproduktionen upphör. Att *kompletteringsbeloppet* får en minskad betydelse i den föreslagna modellen, jämfört med säkerhetsbelopp II i den gamla modellen, har även inverkan på hur staten bör hantera de säkerheter som ställs. Detta beskrivs mer i avsnitt 3.6.

3.4 Olika typer av säkerhet

Vår slutsats i föregående avsnitt är att den nuvarande modellen för säkerhetsbeloppen kan bestå, men att tillämpningen av beloppen delvis bör förändras för att tydliggöra kärnkraftsindustrins fulla kostnadsansvar.

⁹ I nuvarande system motsvarar *säkerhetsbelopp I* den summa som behöver tillföras Kärnavfallsfonden om en reaktor stängs av under innevarande år. Efter att en reaktor stänger så upphör också *säkerhetsbelopp I* att gälla. Detta gör att *säkerhetsbelopp II* idag utgör en mycket viktig säkerhet efter stängning av en reaktor.

Nästa fråga är vilken typ av säkerheter som är lämpligast. Nedan följer en sammanställning av de säkerheter som vi har beaktat. Samtliga alternativ har varit uppe till diskussion vid tidigare tillfällen när finansieringssystemet har utretts. Sammanfattningen av för- och nackdelar med respektive alternativ har utgått från vår egen analys, industrins yttranden i frågan, analyser från Finansieringsutredningen inklusive de konsulter som anlätades (underlagsrapport 6 & 7) och en genomgång av den liknande frågeställningen i Atomansvarsutredningen (SOU 2006:43).

Pantsättning av spärrade medel

En pantsättning av medel på ett spärrat konto kan liknas vid pensionspremier som satts av till en stiftelse, dvs. medlen får inte användas till något annat än sitt ändamål. Givet en försiktig placeringspolicy av medlen är risken mycket liten att värdet urholkas över tiden. Vid en jämförelse med pant i fastighet så fortsätter bolaget i det senare fallet att förfoga över tillgången, varmed risken för en framtida värdeminskning av tillgången är större.

För att en pantsättning av medel ska bli så stark som möjligt är det viktigt att pengar sätts av omedelbart eller under en kortare period. Om pantsatta medel byggs upp under en längre tid uppstår en kreditrisk och den kan vara betydande om tidsperioden är lång. Likaså bör medlen placeras på ett spärrat konto inom staten för att undvika en långsiktig kreditrisk på en extern part.

Med tanke på att Kärnavfallsfonden kan ses som en metod för att spärra medel är det svårt att se detta alternativ som i grunden skiljt från beslutet om hur stor fond som bör byggas upp. Med andra ord finns stora likheter med en eventuell fondering av kärnavfallsavgifter utöver förväntat finansieringsbehov (se avsnitt 3.2).

Pant i fast egendom

Panträtt i värdebeständiga fastigheter är också en stark säkerhet, om än i vår bedömning svagare än alternativet med pantsatta medel. Det kan också vara svårt att hitta värdebeständiga fastigheter i samtliga ägarbolag.

För att möjliggöra för staten att kräva pant i fastigheter måste bolagen sannolikt omförhandla vissa villkor i sina befintliga låneavtal. Dessa avtal innehåller normalt s.k. negativklausuler, som förbjuder bolaget att pantsätta tillgångar utan tillåtelse från långivarna. Avtalen brukar också innehålla s.k. *pari passu*-klausuler som tillser att en långgivare aldrig hamnar i en sämre ställning än en annan fordringsägare, dvs. om bolaget ställer säkerhet till en fordringsägare så har långgivaren rätt att kräva motsvarande säkerhet.

Kärnkraftsindustrin har tidigare, i samband med den utredning av säkerheter som genomfördes 1998, signalerat att en omförhandling av sådana villkor är

möjlig, om än inte inom en alltför snäv tidsram.¹⁰ Men industrin kan inte tänka sig att ställa säkerheter i form av pant så länge bolaget i fråga är att betrakta som kreditvärdigt p.g.a. de begränsningar det skulle innebära. Det kan enligt industrin enbart bli aktuellt med pantsättning om ett ägarbolag, som i första hand lämnat en borgen som säkerhet, inte är kreditvärdigt.

Borgensåtaganden från ägarbolag

Borgensåtaganden som ska ställas för hela tidsperioden fram till slutförvar har svagheter att de inte kan anses tillräckligt värdebeständiga givet ägarbolagens nuvarande kreditvärdighet och osäkerheten om deras framtida kreditvärdighet. Givet affärsrisken i branschen, och därmed risken för framtida förändringar i kreditvärdighet¹¹, anser Riksgäldskontoret att borgen från ett ägarbolag endast kan anses vara värdebeständig över en så lång tidshorisont om bolaget har högsta tänkbara kreditrating (dvs. AAA/Aaa).

Kreditvärdigheten för en del av ägarbolagen, i form av deras rating, är i dag betydligt lägre än vad den var för tio år sedan (se *tabell 1* nedan). Det beror delvis på att vissa ägarbolag har bytts ut. Men de flesta bolag i branschen har även sett sin kreditvärdighet försämrats till följd av avreglering, ökad konkurrens, och en ökad affärsrisk till följd av utländska förvärv och expansion. Denna utveckling illustrerar att kreditvärdigheten hos såväl enskilda bolag som hela branscher kan svänga över långa perioder.

Tabell 1 Kreditbetyg från Standard & Poor's respektive Moody's

Ratingförändringar för moderbolag 1997-2006	1997	2006
E.on Sverige AB (f.d. Sydkraft)*	AA- / -	A / -
E.on AG	- / Aa3	AA- / Aa3
Statkraft AS	- / Aaa	BBB+ / Baa1
Vattenfall AB	AA / Aa3	A- / A2
Fortum Oyj (f.d. Birka Energi)**	- / -	A- / A2
Skellefteå Kraft AB	- / -	- / -
Karlstads Kommun	- / -	- / -

* E.on Sverige AB ägs idag till 55,3 procent av tyska E.on AG (AA-/Aa3) och resterande 44,7 procent ägs av norska Statkraft AS (BBB+/Baa1).

** Birka Energi bildades 1998 genom en sammanslagning av Gullspång Kraft AB (ägt av Gullspångs Kommun) och Stockholm Energi AB (ägt av Stockholms Stad). Birka Energi ägdes fram till 2001 till 50 procent av Fortum och till 50 procent av Stockholms Stad (AA), men under 2001 köpte Fortum ut Stockholm Stads ägarandel.

¹⁰ Yttrande från Riksgäldskontoret (Dnr 1997/2223).

¹¹ Det som vi här avser är den s.k. transitionsrisken, dvs. sannolikheten att ett bolags kreditvärdighet försämrats i framtiden. Hur stor den risken är beror delvis på faktorer som är gemensamma för samtliga bolag i en viss bransch, och delvis på faktorer som hänger samman med det enskilda bolagets strategiska beslut.

Kreditförsäkring

Ett krav på att ägarbolagen tillhandahåller en kreditförsäkring, eller en finansiell garanti, motsvarande beloppet på borgensåtagandet är en teoretisk möjlighet. Då tar ett försäkringsbolag eller en bank, mot en premie, över risken att ägarbolaget inte kan uppfylla sin framtida betalningsskyldighet under borgensåtagandet. Staten får i stället en motpartsrisk på försäkringsbolaget/banken. För att en sådan lösning ska kunna anses ge tillräckligt stark säkerhet krävs det, enligt samma argument som ovan, att motparten har högsta tänkbara kreditvärdighet.

Det är dock inte möjligt att hitta en marknadslösning för att kreditförsäkra åtaganden med en löptid på närmare femtio år, vilket bekräftas av försäkringsrådgivaren Marshs underlagsrapport till Finansieringsutredningen.

Det skulle enligt Marsh vara möjligt att få till stånd kreditförsäkringar för säkerhetsbeloppen med en löptid på fem eller sex år. Om man väljer att använda en sådan lösning tvingas man alltså till ett system med försäkringar som behöver förnyas löpande, exempelvis så att försäkringarna vid varje tidpunkt har en återstående löptid på fem år. Att rulla kortfristiga kreditförsäkringar ger försäkringsgivaren en möjlighet att säga upp försäkringen om bolagets kreditvärdighet försämras, vilket kan leda till att försäkringen hinner upphöra innan säkerhetsbeloppen behöver tas i anspråk.

Utifrån ovanstående argument anser vi inte att det är lämpligt att välja en marknadslösning med kreditförsäkringar eller finansiella garantier.

Värdepapperisering

Under senare år har värdepapperiseringar genomförts även för mer traditionella försäkringsrisker. Men enligt Marsh är det inte en praktisk möjlighet för de risker som är förknippade med de framtida kostnaderna i kärnavfallshanteringen. Problemet kan främst härledas från bristen av empirisk data. Det vanligaste är att värdepapperiserade risker kan bedömas utifrån historiskt observerbara utfall under långa tidsperioder, t.ex. jordbävningrisker i Kalifornien. Förutom avsaknaden av historisk data om kostnader för kärnavfallshantering är den politiska risken i projektet ett ytterligare hinder.

3.5 Vilken säkerhet bör väljas?

Riksgäldskontorets uppdrag har som utgångspunkt att ett större ansvar för den framtida kärnavfallshanteringen ska läggas på kärnkraftsindustrin. När det gäller valet av säkerhet bör detta innebära ett krav på säkerheter som är starkare än i dag.

Riksgäldskontoret anser sig dock inte lämpat att göra bedömningen av *hur starka säkerheter* som ska krävas av industrin. Att avgöra detta är, liksom valet av sannolikhetsnivå för fondering och säkerhetsbelopp, ytterst ett politiskt beslut. I denna bedömning bör en avvägning göras mellan ovanstående ansvarsprincip och konsekvenserna för bl.a. industrins konkurrenssituation och samhällsekonomiska effekter såsom förändringar i energiutbudet.

Om den politiska viljan är att kräva så starka säkerheter som möjligt är vår bedömning att de två tänkbara alternativen är att pantsätta spärrade medel eller värdebeständig fast egendom. Vid ett val mellan dessa två alternativ är, som beskrivits tidigare, spärrade medel det starkare. Samtidigt bör det, om detta alternativ är aktuellt, övervägas att i stället fondera mer medel i Kärnavfallsfonden.

Om regeringen avstår från att ta pant i spärrade medel och värdebeständiga fastigheter så är det Riksgäldskontorets bedömning att borgensåtaganden är det alternativ som bör väljas. Vi anser dock att borgensåtaganden, såsom de är utformade i dag, inte är tillräckligt starka för vara acceptabla för staten.

Mot denna bakgrund har Riksgäldskontoret valt att gå vidare i analysen för att undersöka möjligheten att komplettera den nuvarande modellen med borgensåtaganden, vilket är nödvändigt om regeringen väljer att avstå från att kräva starkast möjliga säkerheter.

3.6 Förslag till ett reformerat system med borgensåtaganden

Det nuvarande systemet med borgensåtaganden är otillräckligt, givet den mycket långa löptiden på åtagandet. Därför har vi utrett hur man kan förstärka dagens system med borgensåtaganden för att *dels* ge staten ökade möjligheter att begränsa sin kreditrisk på ägarbolagen över tiden, *dels* ge staten en kompensation för denna kreditrisk.

Vår analys leder fram till ett förslag som innebär två övergripande kompletteringar till det nuvarande systemet:

- i) Riskbegränsande villkor (*covenants*) införs i borgensåtagandena för att förbättra statens situation om ägarbolagens kreditvärdighet försämras. Villkoren bör gälla för båda säkerhetsbeloppen.
- ii) Ägarbolagen får i tillägg till sitt borgensåtagande även betala en riskavgift – för *finansieringsbeloppet* – för att kompensera staten för skillnaden mellan respektive ägarbolags kreditvärdighet och den nivå som kan anses tillräckligt stark givet den långa tidsperioden för säkerheten.

Riskbegränsande villkor leder till att staten ges bättre möjlighet, i förhållande till övriga borgenärer, att säkra sin eventuella fordran. En riskavgift innebär att industrin får ta ett kostnadsmissigt ansvar om de ställda säkerheterna i systemet inte är tillräckligt starka. Det leder också till att ägarbolagen likabehandlas, eftersom bolag med svagare kreditvärdighet tvingas betala en högre avgift än ett starkare bolag. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av de föreslagna åtgärderna.

i) Riskbegränsande villkor

Riksgäldskontoret anser att det är lämpligt att ett antal riskbegränsande villkor införs i borgensåtagandena för *finansieringsbeloppet* och *kompletteringsbeloppet*. Villkoren syftar till att ge staten en bättre möjlighet att bevaka och begränsa kreditrisken i ägarbolagens borgensåtaganden om deras kreditvärdighet försämras i framtiden. På grund av det långa tidsperspektivet, och svårigheten att förutse möjliga händelser under den tiden, blir villkoren extra värdefulla.

Vi föreslår följande riskbegränsande villkor som bör preciseras närmare av ansvarig myndighet, vilken vi föreslår ska vara Riksgäldskontoret:

- i) **Möjlighet till kompletterande säkerheter:** Om regeringen väljer att behålla ett system med borgensåtaganden från ägarbolagen, anser vi att staten bör ha en möjlighet att kräva in ytterligare kompletterande säkerheter om ett ägarbolags kreditvärdighet försvagas under en på förhand fastställd nivå. Det lämpligaste är att ett sådant villkor är knutet till en viss fastställd ratingnivå. De säkerheter som skulle vara aktuella är de samma som beskrivits i avsnitt 3.4, dvs. i första hand pant i spärrade medel eller fast egendom.

Den ratingnivå som vi rekommenderar är BBB/Baa2. Det betyder att om ett ägarbolags bedömda rating understiger BBB (ett ratingsteg över gränsen till *non-investment grade*) så har staten rätt att begära kompletterande säkerheter utöver ägarbolagets borgensåtagande. Anledningen till att det kan vara värt att kräva kompletterande säkerhet vid just denna nivå är att om ett bolag faller under *investment grade* så resulterar det oftast i en mer begränsad finansiell flexibilitet. Om detta uppstår kan det vara svårt att få in kompletterande säkerheter.

För att möjliggöra en pantsättning kommer ägarbolagen att behöva omförhandla vissa befintliga lånevillkor (se nedan).

I sammanhanget ska det noteras att kommuner enligt Kommunallagen (1991:900) är förhindrade att upplåta panträtt i sin egendom. Ett av ägarbolagen (Karlstads kommun) omfattas av

denna begränsning.¹² Om ett krav på kompletterande säkerhet skulle aktualiseras för en kommun så behöver detta beaktas. Vi bedömer dock att det går att lösa med någon annan form av säkerhet, och om så inte är fallet så torde avvikelser ändå vara hanterbar för staten.

- ii) **Negativklausul:** Med ett sådant villkor förbinder sig ägarbolaget att inte ställa säkerheter i tillgångar, till någon annan borgenär, utan ett godkännande från staten. Villkoret är tänkt att förhindra att staten får en eftersatt fordran vid en konkurs. Negativklausuler är standardvillkor i låneavtal och bygger på principen om likabehandling av borgenärer.
- iii) **Pari passu:** Ett *pari passu*-villkor syftar till att statens fordran enligt borgensförbindelsen inte ska få en sämre ställning än övriga fordringar mot ett ägarbolag. Ett sådant villkor bör dock inte gälla för de fordringar mot bolagen som redan idag är säkerställda eller efterställda. Undantagna bör också de fordringar vara som har förmånsrätt enligt lag.
- iv) **Utökad informationsplikt:** Informationsplikten ger en skyldighet att snarast möjligt informera staten om alla händelser som kan ha en betydande inverkan på bolagets förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt borgensförbindelsen. Sådana händelser omfattar exempelvis förändringar i ägarförhållanden eller koncernstruktur och överlåtelse av tillgångar av väsentlig omfattning och betydelse.

ii) En riskavgift

Utöver de riskbegränsande villkoren rekommenderar vi att nuvarande borgensåtaganden kompletteras med en riskavgift som betalas för *finansieringsbeloppet*. Riskavgiften avser att ge en kompensation för den kreditrisk som staten får bära om ägarbolagen inte kan erbjuda tillräckligt starka säkerheter.

Det föreslagna systemet – framför allt den ändrade betydelsen av *finansieringsbeloppet* – ger i praktiken ägarbolagen andrahandsansvaret för reaktorbolagens avgiftsskyldighet. Ansvar för avgiftsskyldigheten kommer att bestå även efter det att reaktorerna är stängda. Jämfört med det nuvarande systemet så innebär det att *finansieringsbeloppet* får en betydligt viktigare roll än säkerhetsbelopp I och att *kompletteringsbeloppet* mer är att se som en kompletterande säkerhet vid väldigt ogynnsamma, men inte osannolika, utfall.

¹² Karlstads kommun äger ca 2 procent av reaktorbolaget OKG AB.

Mot bakgrund av detta bedömer vi det som tillräckligt att industrin betalar en riskavgift för *finansieringsbeloppet*.

Avgiften bör beräknas utifrån ett krav på en absolut säkerhetsnivå, företrädesvis en viss fastställd kreditrating. Denna rating ska vara tillräckligt stark för att anses som acceptabel över projektets antagna tidsperiod om närmare femtio år. Som vi beskrivit i avsnitt 3.4 anser vi att borgensåtaganden endast kan anses vara tillräckligt värdebeständiga över denna tidshorisont om ägarbolaget har högsta tänkbara kreditrating.

Avgiften bör fastställas genom att beräkna skillnaden i kreditrisk mellan det bolag som går i borgen och den absoluta referensnivån. Vid en beräkning av kreditrisken är det lämpligt att den myndighet som får i uppdrag att hantera säkerheter och riskavgifter även fastställer en rating på respektive ägarbolag som går i borgen.¹³ Givet en rating och den absoluta säkerhetsnivån är det sedan relativt okomplicerat att fastställa riskavgifter.

Två ytterligare frågor behöver belysas i samband med diskussionen om en riskavgift; *dels* vilken prissättningsprincip som bör väljas, *dels* hur stora avgifter industrin uppskattningsvis kommer att få betala.

Princip vid prissättning

Riskavgiften kan beräknas som ett självkostnadspris eller ett marknadsmässigt pris. Ett självkostnadspris utgår från att man enbart tar betalt för den förväntade kostnaden. I detta fall skulle avgiften motsvara den beräknade skillnaden i förväntad förlust – utifrån storleken och löptiden på åtagandet – mellan det aktuella ägarbolagets bedömda kreditrating och ett bolag som har rating AAA/Aaa.¹⁴

I andra fall där staten tar betalt för kreditrisker, exempelvis vid statlig garantigivning, är grundprincipen att riskavgiften ska motsvara ett självkostnadspris. En förutsättning är dock att ett självkostnadspris inte strider mot EU:s statsstödsregler, dvs. att det inte får anses utgöra otillåtet statsstöd.

Självkostnadsprincipen leder till en lägre avgift än vad som är fallet vid en marknadsmässig princip. Detta beror på att en privat aktör, för att ta på sig en kreditrisk, kräver en riskpremie utöver täckning för förväntade kostnader.

¹³ Av de fem ägare som idag ställer borgen (med hänsyn tagen till efterborgen) har Vattenfall AB, Fortum Oyj och E.ON Sverige AB en publik rating från ett eller flera ratinginstitut. Dessa kan användas som underlag för den myndighet som fastställer den rating som riskavgiften utgår från. De övriga två ägarna (Skellefteå Kraft AB och Karlstads kommun) saknar publik rating, men enligt vår bedömning kan även dessa uppskattas med hjälp av tillgänglig ratingmetodik.

¹⁴ I den förväntade kostnaden ingår även administrativa kostnader för att hantera avgiftssättningen.

Riskpremien är den kompensation som investerare vill ha för att bära risken för att kostnaden kan bli högre än förväntat. Studier visar att det är vanligt att den riskpremie som inte inkluderas i en prissättning under självkostnadsprincipen kan överstiga värdet av den förväntade kostnaden, dvs. avgiften kan vara mer än dubbelt så hög vid en marknadsmässig prissättning.¹⁵

Riksgäldskontorets bedömning är att det för statens del skulle räcka med en riskavgift som beräknas utifrån en självkostnadsprincip. Med en sådan avgift får staten kompensation för den ökade kreditrisk som ett otillräckligt starkt borgensåtagande från ägarbolagen innebär. Det är också vår bedömning att ett självkostnadspris i detta fall skulle vara förenligt med EU:s statsstödsregler.

Riskavgiftens storlek

Det är inte bara prissättningsprincipen och det aktuella ägarbolagets rating som behöver fastställas vid en beräkning av riskavgiften. Längden på ett åtagande är också en viktig del i en värdering av risk liksom den förväntade återvinningsgraden i det fall att ett bolag går i konkurs. Ju längre period desto större risk att ett bolags kreditvärdighet försämras så till den grad att det inte kan uppfylla sina åtaganden. En låg förväntad återvinningsgrad ger likaledes en större kreditrisk.

I det föreslagna finansieringssystemet kommer beräkningar av kärnavfallsavgiften och säkerhetsbelopp att ske vart tredje år. Riksgäldskontoret anser därför att det skulle vara praktiskt att även beräkna riskavgifterna över samma tidsperiod. Följaktligen bör avgifterna fastställas under antagandet att de ska motsvara kreditrisken över de kommande tre åren, givet den absoluta ratingnivån. Riskavgifterna beräknas sedan på nytt vart tredje år med hänsyn tagen till ägarbolagens kreditvärdighet vid varje beräkningstillfälle.

En svaghet med den föreslagna avgiftsperioden är att staten i riktigt dåliga tider (för ett ägarbolag) riskerar att inte kunna höja avgiften till den nivå som motsvarar risken eftersom det kan leda till att bolaget går omkull. Ett sätt att motverka det är, som framgår i förra avsnittet, att kräva in kompletterande säkerheter om ett bolags kreditvärdighet sjunker till en alltför låg nivå.

Nedan följer en beskrivning av de avgiftsnivåer som är aktuella för olika ratingbetyg. Beräkningarna är gjorda utifrån självkostnadsprincipen.¹⁶

¹⁵ Se exempelvis Elton, Gruber, Agrawal och Mann (2001), ”*Explaining the rate spread on corporate bonds*”, *Journal of Finance*, vol. 56, s. 247-277.

¹⁶ En marknadsmässig prissättning skulle enligt våra beräkningar innebära 2 – 4 gånger större avgiftsbelopp. I sammanhanget ska även poängteras att det marknadsmässiga priset för risk kan variera kraftigt över tiden. Det medför i sin tur att avgiften kan variera stort mellan olika

Tabell 2 illustrerar den kumulativa förväntade förlusten över en treårsperiod för olika ratingnivåer och återvinningsgrader. Tabellen visar också att återvinningsgraden för en fordran med särskild förmånsrätt¹⁷ (*senior secured*) i genomsnitt uppgår till 64 procent. En fordran med allmän förmånsrätt (*senior unsecured*) har den genomsnittliga återvinningsgraden 49 procent. Eftersom staten initialt inte har någon särskild förmånsrätt för en framtida fordran utgår vi i exemplen från en förväntad återvinningsgrad på 49 procent.

- För ett bolag med rating A/A2 är skillnaden 0,11 procent i förväntad förlust jämfört med rating AAA över en treårig horisont. Om riskavgiften utgår från självkostnadsprincipen kommer alltså avgiften att bli 0,11 procent av *finansieringsbeloppet* för en treårsperiod. Det motsvarar en årlig avgift på ca 0,04 procent (exklusive administrationskostnader).
- För ett bolag med rating BBB/Baa2 blir avgiften istället 0,42 procent för en treårsperiod, vilket ger en årlig avgift på närmare 0,15 procent av *finansieringsbeloppet* (exklusive administration).

Tabell 2 Kumulativa förväntade förluster givet viss rating och återvinningsgrad

	Smoothed 3-Year Cumulative Default Rates*	Expected Loss on Sr. Secured Debt	Expected Loss on Sr. Unsec. Debt	Expected Loss on Sr. Sub. Debt	Expected Loss on Sub. Debt	Expected Loss on Jr. Sub. Debt
Sr. Unsec. Ratings	(b)	(c) = (b) x 36%	(c) = (b) x 51%	(c) = (b) x 72%	(c) = (b) x 78%	(c) = (b) x 83%
Aaa	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aa1	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Aa2	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
Aa3	0,06%	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%
A1	0,12%	0,04%	0,06%	0,08%	0,09%	0,10%
A2	0,22%	0,08%	0,11%	0,16%	0,17%	0,18%
A3	0,36%	0,13%	0,18%	0,26%	0,28%	0,30%
Baa1	0,56%	0,20%	0,29%	0,40%	0,44%	0,46%
Baa2	0,83%	0,30%	0,42%	0,60%	0,65%	0,69%
Baa3	1,71%	0,62%	0,87%	1,23%	1,33%	1,42%
Ba1	3,13%	1,13%	1,60%	2,25%	2,44%	2,60%
Ba2	5,18%	1,86%	2,64%	3,73%	4,04%	4,30%
Ba3	7,87%	2,83%	4,01%	5,67%	6,14%	6,53%
B1	11,58%	4,17%	5,91%	8,34%	9,03%	9,61%
B2	15,55%	5,60%	7,93%	11,20%	12,13%	12,91%
B3	21,03%	7,57%	10,73%	15,14%	16,40%	17,45%
Caa1	28,64%	10,31%	14,61%	20,62%	22,34%	23,77%
Caa2	39,00%	14,04%	19,89%	28,08%	30,42%	32,37%
Caa3	62,45%	22,48%	31,85%	44,96%	48,71%	51,83%

* Source: "Moody's Approach to Rating Synthetic CDOs", Rating Methodology, 29 July 2003

treårsperioder även om det aktuella bolaget bedöms ha samma rating vid de olika beräkningstillfällena.

¹⁷ En fordran kan ha särskild förmånsrätt p.g.a. pant i reala tillgångar eller liknande.

Riksgäldskontorets förslag kring systemet med säkerheter

1. En fortsatt användning av en modell med två säkerhetsbelopp, enligt förslaget kallade *finansieringsbeloppet* och *kompletteringsbeloppet*.
2. En förändrad tillämpning av säkerhetsbeloppen så att båda dessa ställs under hela kärnavfallsprojektets löptid.
3. Regeringen bör avgöra lämplig sannolikhetsnivå för fondering och säkerhetsbelopp, samt hur starka säkerheter som ska krävas för säkerhetsbeloppen. Om bedömningen är att statens risk ska minimeras så bör en fondering utöver förväntat finansieringsbehov, och/eller säkerheter i form av pantsatta medel, införas.
4. Om regeringen väljer att avstå från en fondering utöver förväntat behov och att pantsätta medel, så föreslår vi att säkerhetsbeloppen ska bestå av borgensåtaganden. Dessa bör dock kompletteras med ett antal villkor (se punkterna 5 – 6).
5. Ett införande av riskbegränsande villkor i de borgensåtaganden som lämnas av ägarbolagen, med syftet att ge staten en bättre möjlighet att bevaka och begränsa sin kreditrisk.
6. Ett införande av en riskavgift för *finansieringsbeloppet*, som reaktorbolagen betalar för att kompensera staten om borgensåtagandena inte är tillräckligt starka med tanke på projektets långa tidsperiod.

4. Hanteringen av statens ekonomiska risk

Även om den fastställda sannolikhetsnivån för säkerheter sätts till 100 procent (eller högre) kvarstår en restrisk för staten eftersom beräkningarna är osäkra och kreditrisken i säkerheterna inte försvinner även om den avgiftsbeläggs.

Finansieringsutredningen benämner denna restrisk statens sistahandsansvar. Utredningen ansåg, bl.a. med hänvisning till budgetlagens regler om statliga garantier, att det är lämpligt att detta ansvar värderas och följs upp, liksom att det kunde vara önskvärt att ta ut en avgift för den risk som ligger i sistahandsansvaret. I Riksgäldskontorets uppdrag ingår att även belysa denna fråga.

4.1 Sistahandsansvarets karaktär

Regeringen har slagit fast att staten har det yttersta ansvaret för att en verksamhet som är reglerad i kärntekniklagen hanteras väl även på mycket lång sikt. Genom att ratificera den s.k. Avfallskonventionen har staten också formellt tagit på sig att se till att det finns tillräckliga finansiella resurser för kärnavfallshanteringen. Om kärnkraftsindustrin inte kan betala samtliga kostnader för omhändertagandet av kärnavfallet, kommer staten således att vara tvungen att träda in.

Finansieringsutredningen drog paralleller mellan detta åtagande och budgetlagens regler om att avgifter motsvarande ”statens ekonomiska risk” ska tas ut för garantier. Utredningen lämnade dock ingen tydlig motivering till denna jämförelse.

Vi framhöll i vårt remissvar att det är tveksamt att likna statens sistahandsansvar för kärnavfallsprojektet med de explicita garantiåtaganden som ingår i den statliga garantimodellen. Det finns flera skäl för vår bedömning.

Staten har redan vidtagit åtgärder för att reducera den ekonomiska risken till följd av kärnavfallets slutförvar. Fondering av avgiftsmedel motsvarande de förväntade kostnaderna och säkerheter för att täcka upp eventuella fördyringar finns sedan tidigare. Genom den nya lagen och våra förslag ovan minskas statens risk ytterligare. Noterbart är att dessa åtgärder går längre än vad budgetlagen kräver för konventionella kreditgarantier. Där är avgifter motsvarande den förväntade kostnaden tillfyllest och krav på åtgärder för att ta hand om oförväntade kostnader finns inte. En direkt tillämpning av garantimodellens regler på kärnavfallsprojektet skulle således göra att systemet med säkerheter för oförväntade kostnader kan sättas i fråga. Detta

vore uppenbart oförenligt med målet att säkerställa att industrin ska bära kostnaderna. De extra åtgärderna visar också att statens ansvar i kärnavfallsprojektet är av annan karaktär än i konventionella statliga garantier utställda på basis av budgetlagens regler.

Sistahandsansvaret för kärnavfallsprojektet har snarare att göra med att en av statens grundläggande funktioner är att ta hand om verkligt stora risker. Man kan betrakta staten som en ömsesidig försäkringslösning där medborgarna slutit sig samman för att dela på risker som, till följd av sin storlek eller speciella karaktär, inte är försäkringsbara i den privata försäkringsmarknaden. Det finns en rad områden inom vilka staten har ett liknande restansvar som det som beskrivs för kärnavfallsprojektet. Det gäller t.ex. inom miljöområdet. Oavsett vad som är reglerat i lag bär staten också ett stort ansvar i samband med större naturkatastrofer, senast illustrerat av statens agerande efter stormen Gudrun. Avsikten med budgetlagens regler om garantier kan inte ha varit att fänga sådana risker.

Riksgäldskontoret menar därför att Finansieringsutredningens försök att dra paralleller till konventionella garantier leder fel. Det är inte vare sig meningsfullt eller ändamålsenligt för staten att försöka ta betalt för denna typ av risker. Därmed är det heller inte rimligt att lyfta fram en specifik risk, i detta fall kopplad till restrisken för kärnavfallshanteringen, och börja ta ut avgifter för just denna. Sådana risker möts bäst genom att säkerställa att staten har så starka finanser att den klarar av även oväntade händelser. Dessa må sedan vara bankkriser, kraftigt ökade kostnader för slutförvaret av kärnavfallet eller stormskador. Riskavgifter för statens sistahandsansvar för kärnavfallet av det slag som Finansieringsutredningen diskuterar bör därför inte tas ut.

4.2 Slutsats

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret att staten genom lagändringar och de föreskrifter som vi föreslår i denna rapport vidtagit väsentliga åtgärder för att begränsa de risker som härrör från statens sistahandsansvar. För det fall ytterligare åtgärder bedöms vara nödvändiga bör, som vi tidigare beskrivit, det huvudsakliga medlet vara att fondera pengar utöver det förväntade finansieringsbehovet. Avgifter kopplade till sistahandsansvaret är däremot inte en ändamålsenlig metod.

5. Konsekvensanalys

Nedan följer en konsekvensanalys av de förslag som lämnas i rapporten. Observera att analysen under *ii)* och *iii)* gäller under förutsättning att regeringen väljer att införa det reformerade system med borgensåtaganden som vi beskrivit i avsnitt 3.6.

i) Ändrad tillämpning av *finansieringsbeloppet*

Om säkerheter ställs för *finansieringsbeloppet* fram till slutförvaring – och nya beräkningarna av beloppet görs vart tredje år utan reduktion för belopp som tidigare infriats – kommer i praktiken det fulla kostnadsansvaret att läggas på kärnkraftsindustrin. I första hand är det reaktorbolagen som genom sin förlängda avgiftsskyldighet ska se till att medlen i Kärnavfallsfonden motsvarar det förväntade finansieringsbehovet. I andra hand är det ägarbolagen som ansvarar för att detta sker.

Ansvaret kommer dock att vid varje tidpunkt vara begränsat till det belopp som eventuellt saknas för att medlen i Kärnavfallsfonden ska uppgå till det förväntade behovet. I praktiken innebär det samma kostnadsansvar som det som Finansieringsutredningen föreslår, men med den skillnaden att ägarbolagens åtaganden inte behöver bekräftas genom garantier som är obegränsade i tid och belopp. Denna begränsning leder, enligt vår mening, till att kostnadsansvaret blir enklare att hantera för industrin eftersom det alltid är tydligt hur stort ansvaret är, och hur stora belopp som kan komma att krävas av ett ägarbolag under en given period.

Riksgäldskontoret uppfattar det också som att industrin är beredd att ta det fulla kostnadsansvaret, vilket exempelvis indikeras i det särskilda yttrandet i Finansieringsutredningen. Men industrin synes också, i likhet med Riksgäldskontoret, anse att obegränsade betalningsgarantier är en olämplig lösning.

Vår slutsats är att konsekvenserna med detta förslag är sådana som industrin både kan hantera och har sagt sig vara villiga att acceptera.

ii) Riskbegränsande villkor

1. Utökad informationsplikt

Den utökade informationsplikt som Riksgäldskontoret föreslår är i linje med den informationsplikt som bolagen har gentemot sina långivare. Därför bedömer vi inte att detta villkor kommer att ge upphov till mer än ett

marginellt merarbete för industrin. Staten får däremot en bättre löpande information om viktiga förändringar i ägarbolagen, vilket är ett rimligt krav med tanke på att borgensåtagandena är viktiga i finansieringssystemet. Det bör även noteras att ägarbolagen vid tidigare tillfällen ställt sig positiva till en utökad informationsplikt.

2. Negativklausul och pari passu-villkor

För statens del är det viktigt att säkerheterna inte riskerar att få en eftersatt prioritet om ägarbolagen förlorar sin finansiella styrka. En eftersatthet skulle i en sådan situation medföra en betydande värdeminskning av borgensåtagandena.

Kärnkraftsindustrin har tidigare meddelat att den är villig att åta sig dessa villkor i sina borgensåtaganden och med tanke på att det är standardvillkor vid långivning så är det vår bedömning att det inte skulle innebära några nämnvärda konsekvenser för industrin.

3. Omförhandling av negativklausuler

För att möjliggöra en pantsättning av egendom för säkerhetsbeloppen, om kreditvärdigheten försämras ned till BBB-, kommer ägarbolagen att behöva omförhandla befintliga negativklausuler i sina låneavtal.

Det är svårt att exakt värdera konsekvenserna av en sådan förändring eftersom det beror på respektive ägarbolags kreditvärdighet, styrkan i relationerna till långivarna, samt hur snabbt förändringen måste genomföras. För att minimera de negativa effekterna anser Riksgäldskontoret att bolagen bör ges rätten att omförhandla villkoren när lånen ska förnyas, i stället för att omförhandla gällande avtal. Det skulle troligen innebära att det tar 3 – 5 år innan villkoren har omförhandlats. Givet ägarbolagens aktuella kreditvärdighet är detta en acceptabel tidsfrist för staten. Liksom de ovanstående två punkterna har industrin även kring detta krav indikerat att de kan tänka sig att i nya låneprogram tillämpa en negativklausul som möjliggör att pant i egendom, med stöd av svensk lag, kan ställas.¹⁸

4. Pantsättning om kreditvärdigheten sjunker

Under den förra punkten analyserade vi konsekvenserna av att omförhandla avtal med övriga borgenärer för att medge en framtida pantsättning av tillgångar. Vi behöver också analysera möjliga konsekvenser vid den tidpunkt

¹⁸ Se Riksgäldskontorets yttrande från hösten 1998 med bilagda kommentarer från Vattenfall AB, Sydkraft AB och delägare till Forsmark Kraftgrupp AB och OKG AB (Dnr 1997/2223).

som det kan bli aktuellt att staten kräver pant. Med andra ord om en pantsättning, vid en kreditvärdighet motsvarande BBB– eller lägre, är av en sådan omfattning att den skadar övriga borgenärers ställning eller bolagets rating på ett betydande sätt.

För att göra denna bedömning har vi jämfört ägarbolagens aktuella balansräkningar med de säkerhetsbelopp som SKI har föreslagit för år 2007. Utgångspunkten i analysen är Standard & Poor's tumregel om att panter som överstiger 20 procent av ett bolags totala tillgångar leder till en försämrad ställning för de borgenärer som saknar pant, vilket i sin tur leder till en försämrad rating för lån som saknar dessa säkerheter.¹⁹

Tabell 4 visar att säkerhetsbeloppen sammantaget utgör en mycket liten andel av nuvarande ägarbolags tillgångsmassa (1 – 4 procent).²⁰ Därmed gör vi bedömningen att ett krav på pantsättning kommer att ha en begränsad effekt på ägarbolagens kreditvärdighet och långivarnas ställning.

Tabell 4 Tillgångsmassa i förhållande till de sammanlagda säkerhetsbeloppen

Moderbolag	Rating	Koncernens totala tillgångar 2005 (mkr)	Föreslagna säkerhetsbelopp för 2007 (mkr)	Säkerhetsbeloppen som andel av totala tillgångar
Vattenfall AB	A- / A2	330 421	6 545	2%
Fortum Oyj	A- / A2	141 965	2 099	1%
E.ON Sverige AB	A / -	79 323	3 315	4%
Skellefteå Kraft AB	n.r.	6 862	78	1%
Karlstads Kommun	n.r.	5 105	60	1%

Säkerhetsbeloppen kommer naturligtvis att förändras över tiden och det kan innebära att de blir betydligt större. Det som talar emot detta är dock att osäkerheten torde minska över tiden, när de olika delprojekten färdigställs, och att åtminstone *finansieringsbeloppet* sannolikt kommer att ligga på en låg nivå givet att reaktorbolagen uppfyller sin avgiftsskyldighet.

¹⁹ Analysen utgår från antagandet att ägarbolagen kan ställa pant till staten för säkerhetsbeloppen utan krav på motsvarande panträtt för långivarna, dvs. att långivarna medger ett undantag från *pari passu*-villkoret.

²⁰ Siffrorna avser konsoliderade koncernbalansräkningar.

iii) En riskavgift

Borgensåtaganden är, trots riskbegränsande villkor, förenade med nackdelar och då främst osäkerheten kring ägarbolagens långsiktiga kreditvärdighet. Det rimliga, enligt Riksgäldskontorets bedömning, är att staten kompenseras för denna osäkerhet i form av en riskavgift.

Vi har i avsnitt 3.6 beskrivit hur riskavgiften bör fastställas. För att analysera konsekvensen av riskavgifterna behöver man ha en uppfattning om hur stora dessa avgifter kommer att bli. Det är svårt att uttala sig exakt om hur stora avgifterna kommer att vara över hela kärnavfallsprojektet, eftersom de är en funktion av ägarbolagens bedömda rating och storleken på *finansieringsbeloppet* vid varje beräkningstillfälle.

I dagsläget skulle dock de årliga riskavgifterna för samtliga utestående *finansieringsbeloppet* uppgå till ett begränsat belopp.²¹ Enligt våra beräkningar, som ska ses som indikativa, ligger de inom intervallet 2 – 3 miljoner kronor under förutsättning att riskavgifterna beräknas utifrån ett självkostnadspris.²²

Om bolagens kreditvärdighet försämras (förbättras) kommer naturligtvis riskavgiften att öka (minska), allt annat lika. Jämfört med bolagens finansieringskostnader, som också är beroende av kreditvärdigheten, skulle dock sådana förändringar vara marginella. När det gäller storleken på *finansieringsbeloppet* så torde detta ligga på en låg nivå över tiden, givet att reaktorbolagen uppfyller sin avgiftsskyldighet.

Mot denna bakgrund är det Riksgäldskontorets bedömning att de föreslagna riskavgifterna inte påverkar mer än marginellt och att de därmed är hanterbara för kärnkraftsindustrin.

I ärendet har biträdande riksgäldsdirektören Pär Nygren beslutat, efter föredragning av avdelningschefen Magnus Thor. I den slutliga handläggningen har även chefsekonomen Lars Hörngren och juristen Jonas Opperud deltagit.

Pär Nygren

Magnus Thor

²¹ Beräkningarna har utgått från de förslag till *säkerhetsbelopp I* för år 2007 som SKI lämnat till regeringen i slutet av oktober 2006. Observera att dessa belopp i stort sett har fördubblats jämfört med föregående år.

²² Borgensåtagandena från Vattenfall AB, E.ON Sverige AB och Fortum Oyj står för ca 98 procent av dessa avgifter.

Bilaga 1

Förslag till förordningstext

Definitioner

Med *avgiftsskyldig* avses i denna förordning den som enligt 6 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet är skyldighet att betala kärnavfallsavgift.

Med *kärnavfallskostnader* avses i denna förordning de kostnader som anges i 4 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Med *förväntat finansieringsbehov* avses i denna förordning det sammanlagda fonderade belopp som krävs för att Kärnavfallsfonden skall täcka de beräknade kärnavfallskostnaderna.

Med *finansieringsbeloppet* avses ett belopp som beräknas enligt 18 § och som skall motsvara skillnaden mellan det förväntade finansieringsbehovet per dagen för beräkningen och de medel som finns i Kärnavfallsfonden.

Med *kompletteringsbeloppet* avses ett belopp som beräknas enligt 18 § och skall motsvara tillkommande kärnavfallskostnader, utöver det förväntade finansieringsbehovet, som beror på oförutsedda händelser.

Säkerheter

17 § En avgiftsskyldig skall, i samråd med övriga avgiftsskyldiga, i samband med beräkningen av kärnavfallskostnaderna även beräkna finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet avseende de kärnavfallskostnader som anges 4 § 1–3 lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Beräkningen skall senast den 1 januari vart tredje år sändas till Statens kärnkraftinspektion. Statens kärnkraftinspektion skall utvärdera beräkningen och senast den 30 juni samma år lämna förslag till finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp till regeringen. Regeringen beslutar om finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för varje avgiftsskyldig.

18 § Finansieringsbeloppet skall beräknas som skillnaden mellan det förväntade finansieringsbehovet per dagen för beräkningen och den avgiftsskyldiges medel i Kärnavfallsfonden. Det förväntade finansieringsbehovet per dagen för beräkningen skall beräknas som finansieringsbehovet avseende de kärnavfallskostnader som kan hänföras till det kärnavfall som uppstått när beräkningen görs.

Kompletteringsbeloppet skall beräknas till ett belopp som motsvarar tillkommande kärnavfallskostnader, utöver det förväntade finansieringsbehovet per dagen för beräkningen, som beror på oförutsedda händelser. Om den avgiftsskyldiges andel av medlen i Kärnavfallsfonden överstiger det förväntade finansieringsbehovet, skall kompletteringsbeloppet reduceras med överstigande belopp.

Regeringen skall efter förslag från Statens kärnkraftinspektion fastställa riktlinjer för beräkningen av finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp.

19 § Avgiftsskyldig skall ställa godtagbara säkerheter till den myndighet som regeringen bestämmer [Kärnavfallsfondens styrelse?] avseende den avgiftsskyldiges skyldighet att betala kärnavfallskostnader. Regeringen fastställer vilka slag av säkerheter som är godtagbara. Regeringen beslutar om och i vilken omfattning säkerheterna skall tas i anspråk.

Om säkerheternas värde försämras, med beaktande av den tid som återstår tills den avgiftsskyldiges skyldighet att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet upphör enligt 11 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, skall tilläggsäkerheter till betryggande belopp ställas. Tilläggsäkerhet kan utgöras av pant i fast egendom eller deponerade medel eller annan motsvarande säkerhet. En fastighet på vilken det bedrivs kärnteknisk verksamhet får inte utgöra säkerhet.

Riksgäldskontoret skall pröva säkerheterna, tilläggsäkerheter och besluta när tilläggsäkerheter skall ställas.

20 § Säkerheterna som ställs enligt 19 § skall vara begränsade till ett belopp som motsvarar det senast fastställda finansieringsbeloppet respektive kompletteringsbeloppet. Säkerheterna skall ställas utan tidsbegränsning.

Om säkerheterna tas i anspråk, helt eller delvis, skall, när nytt finansieringsbelopp eller kompletteringsbelopp därefter fastställts, säkerheterna omfatta hela de nya fastställda säkerhetsbeloppen utan reduktion för de belopp som infriats.

21 § För att trygga statens rätt får Riksgäldskontoret i samband med ställande av säkerheterna uppställa särskilda villkor. Dessa villkor får innehålla

1. bestämmelser rörande statens ställning i förhållande till övriga borgenärer,
2. skyldighet att tillhandahålla finansiell information,
3. informationsplikt rörande väsentliga omständigheter eller händelser som kan komma att påverka säkerheternas kreditvärdighet,
4. åtagande att inte utan Riksgäldskontorets samtycke ställa ytterligare säkerheter till tredje man eller överlåta väsentlig andel av den avgiftsskyldiges eller den som ställt säkerhets tillgångar, och

5. andra villkor som Riksgäldskontoret bedömer nödvändiga för att trygga statens rätt.

Om den som ställt säkerhet bryter sådana uppställda villkor får Riksgäldskontoret kräva tilläggsäkerheter.

Riskhantering och riskavgifter

22 § Riksgäldskontoret skall vart tredje år fastställa statens kreditrisk avseende säkerheter ställda enligt 19 §.

Om kreditvärdigheten avseende ställda säkerheter faller under en nivå fastställd av Riksgäldskontoret, med beaktande av den tid som återstår tills den avgiftsskyldiges skyldighet att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet upphör enligt 11 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, skall den avgiftsskyldige betala en riskavgift till Riksgäldskontoret. Avgiften skall fastställas vart tredje år av Riksgäldskontoret. Vid bestämmande av avgiften skall Riksgäldskontoret beakta statens förväntade kostnad för kreditrisken med hänsyn till kreditvärdigheten hos ställda säkerheter. Om den som ställt säkerheter enligt 19 § bryter mot särskilt villkor uppställt rörande säkerheten, äger Riksgäldskontoret rätt att utöver vad som anges i föregående stycke ompröva avgiften med beaktande av den förändring av statens kreditrisk avseende ställda säkerheter som åtgärden medför.

XLa § Riksgäldskontoret får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 19–22 §§.