

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Skrivelse från Statens Kärnkraftinspektion om förslag till avgifter och säkerhetsbelopp för år 2003 enligt lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

Riksgäldskontoret har i flera skrivelser påtalat problemet med det otillräckliga systemet för att hantera de åtaganden som skall täckas av det s.k. tilläggsbeloppet. Riksgäldskontoret återkommer nu ännu en gång till detta och vill understryka att skrivelser, remisser och förutskickade framtida utredningar inte får bli en ursäkt för passivitet.

Grunden i finansieringssystemet är att avgiftsmedel fonderas. Fondbehållningen bokförda värde beräknas komma att vara 26,3 miljarder kronor per den 1 januari 2003. Utöver detta lämnar kraftföretagen säkerheter i form av borgen för det s.k. säkerhetsbelopp 2 (tilläggsbeloppet). I årets skrivelse anger SKI att tilläggsbeloppet, odiskonterat, fullt uppbyggt år 2010 ska uppgå till 9 460 miljoner kronor uppdelat på respektive kraftföretag. Det diskonterade tilläggsbeloppet anges till 5 340 miljoner kronor. Motsvarande belopp för 2003 anges till 6 700 miljoner kronor respektive 3 780 miljoner kronor. SKI anger i sin skrivelse att myndigheten inte tar ställning till huruvida det odiskonterade eller diskonterade beloppet bör väljas för 2003.

Tilläggsbeloppet och säkerheterna

Åtgärdsprogrammet för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle beräknas vara avslutat cirka år 2050. Säkerheterna ska således vara värdebeständiga under perioden efter det att kärnkraftverken tagits ur drift. Tidsperspektivet för säkerheterna motsvarande tilläggsbeloppet är således ca 50 år.

Riksgäldskontoret konstaterar att det är oklart när i tiden utgifter inom ramen för tilläggsbeloppet kan bli aktuella och menar att ett klagörande, i form av en målsatt nivå, av vilket belopp som ska gälla vid en viss tidpunkt, är en nödvändig förutsättning för en fungerande finansiering.

I lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen) anges i 2a § första stycket att

”Reaktorinnehavare skall ställa fullgoda säkerheter till den myndighet som regeringen bestämmer”. I förordning 1981:671 anges att Riksgäldskontoret till regeringen årligen skall yttra sig i frågan om de säkerheter som har ställts enligt § 2a är fullgoda.

Riksgäldskontoret anser att borgen från ägarföretagen (kraftföretagen) avseende tilläggsbeloppet är en otillfredsställande säkerhetsform då utnyttjandet av säkerheten inte aktualiseras förrän långt fram i tiden.

Riksgäldskontoret har i ett flertal yttranden påpekat detta; senast i skrivelse till regeringen om reaktorinnehavarnas förslag till säkerheter daterat 27 mars 2002.

Frågan har dessutom behandlats av Riksgäldskontoret i två särskilda rapporter där även alternativa säkerhetsformer har diskuterats. Dessa båda rapporter har remissbehandlats. I Riksgäldskontorets skrivelse i september 1998 angavs att skälen är starka för att kräva pant i fastighet eller fondering om kraftföretagen inte presenterar en annan godtagbar lösning.

Kraftföretagen har emellertid avfärdat tanken på att ställa pant med hänvisning till de konsekvenser det får för deras upplåning. Vidare har kraftföretagen ställt sig negativa till att ta någon form av solidariskt kostnadsansvar. Riksgäldskontoret har försökt att få kraftföretagen att själva presentera förslag som skulle kunna vara acceptabla ur statens perspektiv. Hittills har dock inte några förslag till alternativa säkerheter presenterats av kraftföretagen.

Riksgäldskontoret har tillsammans med en försäkringsmäklare undersökt möjligheterna att trygga kraftföretagens borgensåtaganden med kreditförsäkringar. Statens Kärnkraftinspektion (SKI) liksom kraftföretagen har deltagit i diskussionsforum. Ett förhållande som framkommit är att försäkringsbolagen har svårt att ta på sig längre försäkringstider (om än rullande) än 5-10 år, vilket innebär att staten även med en sådan modell kommer att få bära en icke oansenlig risk (visserligen mot avgift). Innebörden av detta är att försäkringsbolagen, vid en eventuell nedgång i kraftbranschen, kan välja att inte låta avtalen rulla vidare. I ett sådant fall skulle staten stå helt utan säkerhet.

Den av riksdagen fastlagda grundläggande principen är att kostnaderna för hanteringen av kärnkraftens restprodukter ska bäras av kärnkraftsproduktionen. Kostnaderna ska därmed inte skjutas över på kommande generationer. Eventuella utgifter inom ramen för det beräknade tilläggsbeloppet kommer att bli aktuella först vid en tidpunkt när produktionen av kärnkraft har upphört. Av SKI:s skrivelse framgår att utöver den redan avstängda reaktorn, Barsebäck 1, har i och med utgången av 2003 ytterligare fem reaktorer uppnått tjugofem års drifttid. Det är därför angeläget att en fondering av medel, för finansiering av kostnader

inom ramen för tilläggsbeloppet, påbörjas snarast så att de tillgångar som erfordras kan byggas upp under den tid som återstår av fortsatt drift.

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret att regeringen omgående bör fastställa fondering som princip för finansiering av kostnader motsvarande tilläggsbeloppet.

Beräkningarna av medelsbehovet

Det i 3 § första stycket 3. finansieringslagen angivna tilläggsbeloppet avser att täcka de fondbrister som kan uppstå på grund av oplanerade händelser som påverkar planeringen för omhändertagandet på ett grundläggande sätt (som t.ex. en ny teknisk lösning). Vid beräkning av tilläggsbeloppet ska ingå kostnader för mindre sannolika men inte orimliga händelser som leder till kostnadsfördyringar utöver kostnaderna för de händelser som ligger till grund för fastställande av avgifter som betalas till kärnavfallsfonden.

Riksgäldskontoret vill understryka det väsentliga i att se till att målsatta belopp (säkerhetsbelopp) är tillgängliga om 40-50 år då projektet slutförs. Så länge som det är stora tveksamheter om ett visst belopp verkligen kan göras tillgängligt får det sägas vara av mindre vikt med vilka antaganden och med vilken metod som beloppet beräknats.

Riksgäldskontoret vill betona den osäkerhet som alltid omgärdar kostnadsberäkningar av det slag som gäller för projektet. Ett uttryck för detta är att Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) i sin årliga skrivelse rörande kostnader för kärnkraftens radioaktiva restprodukter anger tilläggsbeloppets storlek vid olika konfidensnivåer. Riksgäldskontoret efterlyser emellertid en jämförelse mellan för- och efterkalkyler av en uppsättning relevanta jämförelseprojekt. En sådan jämförelse kan ge perspektiv på SKB:s kostnadsuppskattningar och utfallsintervall.

Förslag

Riksgäldskontoret föreslår att

- i) reaktorinnehavarna från och med 1 januari 2004 åläggs att fondera medel så att finansieringen av kostnader motsvarande tilläggsbeloppet (säkerhetsbelopp II) säkras och
- ii) Statens Kärnkraftsinspektion från och med år 2003 får i uppdrag att ta fram ett förslag till avgiftsnivåer som innefattar avsättningar för finansiering av kostnader motsvarande tilläggsbeloppet.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektören Thomas Franzén i närvaro av avdelningschefen Per Anders Bergendahl, föredragande.

Thomas Franzén

Per Anders Bergendahl

Kopia för kännedom till: Ekonomistyrningsverket
Riksrevisionsverket
Statens Kärnkraftsinspektion