

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Betalningsansvaret för kärnavfallet (SOU 2004:125)

(M2004/4316/Mk)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret delar Finansieringsutredningens övergripande bedömning att det nuvarande systemet för finansieringen av omhändertagandet av kärnavfallet inte ger kärnkraftsindustrin fullt kostnadsansvar och därför behövs ses över. Riksgäldskontoret anser dock att även om det mål utredningen arbetat med – att kärnkraftsindustrin ska bära kostnadsansvaret – är korrekt, så är inte de medel som utredningen anvisar för att uppnå målet väl övervägda.

Således avvisar Riksgäldskontoret utredningens förslag att ägarkoncernerna ska bekräfta sina åtagen för avgiftsskyldigheten genom att ställa ut betalningsgarantier (borgen) som inte vare sig är beloppsmässigt eller tidsmässigt begränsade. Riksgäldskontoret menar att sådana garantier påtagligt skulle skada ägarkoncernernas kreditvärdighet och därmed påverka hela deras verksamhet och existens. Riksgäldskontoret ifrågasätter också hur sådana garantier skulle hanteras rent avtalsrättsligt och redovisningsmässigt.

Riksgäldskontoret avstyrker vidare utredningens förslag om att ”statens ekonomiska risk” bör värderas och avgiftsbeläggas. Motivet är att staten hanterar en mängd risker liknande den i kärnavfallsprojektet och att det inte finns någon övertygande motivering till varför just kärnavfallsprojektet skulle lyftas fram och behandlas annorlunda. Riksgäldskontoret menar att staten kan betraktas som ett jättelikt ömsesidigt försäkringsbolag där medborgarna slutit sig samman för att dela på olika typer av risker. Att dra ambitionen att mäta och ta betalt för statens risker allt för långt riskerar därför att gå på tvärs med hela idén att ha en stat. Riksgäldskontoret ifrågasätter även om det överhuvudtaget är möjligt att värdera och prissätta statens ekonomiska risk i kärnavfallsprojektet och pekar på en del praktiska problem i samband med detta.

Avslutningsvis tar Riksgäldskontoret upp ett antal frågor rörande utredningens förslag till ny avgiftsprocess och beräkningsförutsättningar. Bland annat pekar vi på att det är viktigt att man skiljer på vad avgifterna ska täcka och vilket underlag man ska använda för att beräkna dem. Utredningen är enligt vår mening något otydlig här.

Riksgäldskontoret menar också att det enklaste och mest rättframma när det gäller antaganden om reaktorernas drifts- och intjänandetid är att helt enkelt utgå från reaktorinnehavarnas egen planering för i vilken takt som reaktorerna ska ställas av och rivras. Riksgäldskontoret avstyrker därför utredningens förslag i frågan.

1 Inledning

Riksgäldskontoret har beretts tillfälle att yttra sig över Finansieringsutredningens slutbetänkande ”Betalningsansvaret för kärnavfallet” (SOU 2004:125). Utredningen omfattar fyra huvudförslag: 1) En ny avgiftsprocess med inriktning på enskilda reaktorinnehavares kostnader. 2) Vidgat ansvar för kärnkraftsindustrin samt hantering av statens ekonomiska risk. 3) Tydligare ansvar och uppgifter för statens myndigheter. 4) En ny enhetlig lag.

Riksgäldskontorets remissvar koncentrerar sig i huvudsak på del 2 som rör kärnkraftsindustrins ökade ansvar och hanteringen av statens ekonomiska risk. Därutöver lämnar vi synpunkter på förslaget till ny avgiftsprocess och förslaget på nya beräkningsförutsättningar.

2 Kärnkraftsindustrins ansvar vidgas (kap 9.2)

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser att nuvarande system för finansieringen av omhändertagandet av kärnavfallet inte ålägger kärnkraftsindustrin fullt kostnadsansvar. Utredningen föreslår därför att den nuvarande modellen med säkerheter för grundbelopp och tilläggsbelopp avvecklas. Den ska i stället ersättas av att avgiftsskyldigheten för reaktorinnehavarna förlängs till dess att slutförvaren försluts, samt att även ett eller flera ägarbolag i respektive koncern åläggs avgiftsskyldighet. Det skulle innebära att ägarkoncernerna måste ”sträcka sig så långt de, med sina tillgångar, förmår när gäller att ta ansvar för betalningen” (sid. 145). Först därefter ska staten träda in och ta över kostnaderna.

Utredningen föreslår vidare att ägarkoncernerna ska bekräfta sina åtaganden för avgiftsskyldigheten genom att ställa ut en betalningsgaranti. Betalningsgarantin ska inte vara vare sig belopps- eller tidsbegränsad.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning om att det nuvarande systemet för finansieringen av omhändertagandet av kärnavfallet inte medför fullt kostnadsansvar för kärnkraftsindustrin. Att förlänga avgiftsskyldigheten för reaktorinnehavarna och att ge ägarföretagen något slags sekundärt betalningsansvar framstår därför som en möjlig lösning.

Riksgäldskontoret avstyrker dock förslaget att ägarkoncernerna ska bekräfta sina åtaganden för avgiftsskyldigheten genom att ställa ut betalningsgarantier (borgen) som inte vare sig är beloppsmässigt eller tidsmässigt begränsade. Det är svårt att se hur en sådan garanti skulle hanteras rent avtalsrättsligt och redovisningsmässigt. Att ställa ut sådana garantier riskerar att påtagligt skada ägarkoncernernas kreditvärdighet och därmed påverka hela deras verksamhet och existens. Någon närmare juridisk företagsekonomisk analys av dessa frågor finns dock inte i utredningen. Riksgäldskontoret ifrågasätter därför om förslaget är praktiskt och principiellt genomförbart.

En fråga som man kan ställa sig i det här sammanhanget är hur långt man ska dra tolkningen av ”fullt kostnadsansvar”. På den frågan finns inget enkelt svar, men att som i utredningen ge ägarkoncernerna obegränsat finansiellt ansvar framstår inte som en framkomlig väg. En möjlighet skulle kunna vara att ägarkoncernernas ansvar begränsas till vissa typer av kostnader.

Riksgäldskontorets bedömning är att det mål utredningen arbetat med – att kärnkraftsindustrin ska bära kostnadsansvaret – är korrekt, men att det medel som utredningen anvisar för att uppnå målet inte är väl övervägt. Frågan kräver därför förnyad analys.

3 Statens ekonomiska risk hanteras (kap 9.3)

Utredningens överväganden och förslag

Regeringen har slagit fast att det ligger i sakens natur att staten har det yttersta ansvaret för att verksamhet som är reglerad i kärntekniklagen fungerar även på mycket lång sikt. Genom att ratificera *Konventionen om säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall* har staten också formellt tagit på sig att se till att det finns tillräckliga finansiella resurser under nedläggningen. Om kärnkraftsindustrin inte kan betala för omhändertagandet av kärnavfallet kommer staten att vara tvungen att göra det.

Utredningen menar att detta åtagande innebär en ekonomisk risk för staten och att denna risk måste värderas. Vidare föreslår utredningen att staten ska ta ut en avgift av kärnkraftsindustrin för att bära denna risk.

Inledningsvis ska avgiften dock bara avse den risk som uppkommer för staten om betalningsförmågan hos det ägarbolag som ställer ut betalningsgarantin (se diskussionen i avsnitt 2) inte är i paritet med betalningsförmågan hos ett annat ägarbolag inom samma koncern. Ansvaret för att värdera och avgiftssätta denna risk, samt avgöra vilket av ägarbolagen som har bäst betalningsförmåga, ska vila på den myndighet som regeringen bestämmer. Denna myndighet ska också ges i uppgift att belysa frågan om en generell avgift för statens ekonomiska risk ska tas ut liksom eventuella möjligheter till riskavtäckning på försäkringsmarknaden.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret avstyrker utredningens förslag om att ”statens ekonomiska risk” ska värderas och avgiftsbeläggas. Det är tveksamt om statens åtagande i samband med kärnavfallsprojektet går att jämföra med de explicita garantiåtaganden som ingår i den statliga garantimodellen, vilken utredningen hänvisar till. Utredningen saknar en klarlagd motivering till denna jämförelse.

Man kan i någon mening betrakta staten som ett jättelikt ömsesidigt försäkringsbolag där medborgarna slutit sig samman för att dela på olika typer av risker. Att då lyfta ut en viss typ av risk, som i det här fallet, för att värdera och prissätta just denna blir ytterst godtyckligt. Det finns en rad områden inom vilka staten har ett liknande restansvar som det som beskrivs för kärnavfallsprojektet. Det gäller inte minst inom miljöområdet där staten ofta bär stort ekonomiskt ansvar.

Riksgäldskontoret menar att det är tveksamt om staten ska ägna sig åt att mäta och ta betalt för sådana risker som diskuteras här. I slutändan riskerar denna ambition att gå på tvärs med hela idén att ha en stat. Utredningen diskuterar inte denna problematik och motiverar inte heller varför staten skulle behandla just omhändertagandet av kärnavfallet annorlunda än andra åtaganden. En sådan diskussion hade varit önskvärd inte minst eftersom kopplingen till budgetlagen, som utredningen hänvisar till, annars framstår som svag. Avsikten med budgetlagen kan knappast ha varit att tydliggöra och begränsa sådana typer av risker som diskuteras här.

Riksgäldskontoret ifrågasätter vidare om det överhuvudtaget är möjligt att värdera och avgiftsbelägga statens ekonomiska risk i samband med kärnavfallsprojektet. Eftersom osäkerheten om de framtida kostnaderna är så stor skulle en sådan värdering riskera att bli högst godtycklig och därför inte meningsfull.

Värderingen skulle dessutom försvåras av att industrins betalningsansvar inte är vare sig tids- eller beloppsmässigt begränsat enligt utredningens förslag. Det är med andra ord fråga om en försäkring där självriskan inte är

beloppsmässigt bestämd i förväg. Även av detta skäl är det oklart vilken risk staten bär.

Riksgäldskontoret ifrågasätter därför om förslaget är praktiskt och principiellt genomförbart.

4 Avgiftsprocessen görs om (kap 9.1)

Avgiftsperiod

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att avgiftsperioden förlängs till tre år. Anledningen är att den nuvarande ettårscykeln för avgifterna inte ger staten tillräckligt med tid till analys och behandling. En treårig avgiftsperiod skulle dessutom sammanfalla med tidsintervallet för det forskningsprogram som reaktorinnehavarna är skyldiga att presentera.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret instämmer i utredningens förslag om att avgiftsperioden ska förlängas till tre år.

Reaktorinnehavarnas förväntade kostnader

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att kravet på att avgiften ska täcka reaktorinnehavarens *förväntade kostnader* anges i lag. Med förväntad kostnad avses den beräknade genomsnittliga kostnaden, dvs. medelvärde (s. 138).

Utredningen föreslår vidare att respektive reaktorinnehavare ska utföra och överlämna beräkningar av sina förväntade kostnader för omhändertagandet av kärnavfallet till den myndighet som regeringen bestämmer. Från kostnadsberäkningarna ska framgå vad som är sär- och samkostnader. Reaktorinnehavarna ska även förse den myndighet som har ansvar för att föreslå avgift med den information som myndigheten behöver för att fullgöra sin uppgift.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret konstaterar att behovet av fonderade medel och bra uppskattningar av framtida kostnaderna för kärnavfallsprojektet minskar då betalningsansvaret för kärnkraftsindustrin vidgas och avgiftsskyldigheten förlängs. Med tanke på projektets långsiktighet och

kostnadsrämsiga omfattning är det dock rimligt att fonderingskravet kvarstår för industrin.

Riksgäldskontoret anser dock att utredningen är något otydlig om vad avgifterna ska täcka. Å ena sidan föreslår utredningen att avgifterna ska täcka tillståndshavarnas *föväntade kostnader* för omhändertagandet av kärnavfallet (3 § i författningsförslaget, sid. 25). Å andra sidan specificeras i 8 § att avgiften ska täcka reaktorinnehavarens *faktiska kostnader* (s. 26).

För att undvika tvetydigheter är det viktigt att man skiljer på vad avgifterna ska täcka och vilket underlag man ska använda för att beräkna dem. I det här fallet är avgifterna tänkta att täcka de faktiska kostnaderna för kärnavfallsprojektet, medan de förväntade kostnaderna används som underlag för att beräkna avgiften. Givet att avgiftsskyldigheten gäller fram till dess att slutförvaren försluts är det dock inget problem att justera dessa beräkningar till dess att hela projektet har finansierats.

Riksgäldskontoret menar att det är viktigt att man är tydlig i den här frågan. Framförallt är det angeläget att lagtexten inte ger utrymme för olika tolkningar.

I övriga delar av förslaget som rör reaktorinnehavarnas skyldighet att göra beräkningar av sina förväntade sam- och särkostnader och förse den avgiftsansvarige myndigheten med den information som myndigheten behöver instämmer Riksgäldskontoret med utredningen.

Tydliga motiveringar till föreslagen avgift

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att ett större ansvar för kostnadsberäkningarna flyttas över till den myndighet som regeringen bestämmer. Sålunda ska myndigheten utföra egna beräkningar av reaktorinnehavarnas förväntade kostnader. Myndigheten ska sedan föreslå avgift till regeringen för respektive reaktorinnehavare. Till förslaget ska bifogas omfattande dokumentation av myndighetens bedömningar och bevekelsegrunder, jämförelsematerial, konsistenstester/känslighetsanalyser och av myndigheten identifierade särskilt kritiska faktorer.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret avstyrker utrednings förslag om att ett större ansvar för kostnadsberäkningarna flyttas över från reaktorinnehavarna till en myndighet. Eftersom såväl det finansiella som det praktiska ansvaret för kärnavfallsprojektet vilar på kärnkraftsindustrin är det rimligt att industrin behåller sitt inflytande över kostnadsberäkningarna, särskilt som systemet för att täcka upp eventuella brister i fonden med inbetalningar från

kärnkraftsföretagen och deras ägare förstärks genom utredningens förslag. Det är dessutom inom industrin som den ekonomiska och tekniska kompetensen för att utföra sådana beräkningar i första hand finns.

Däremot håller Riksgäldskontoret med utredningen om att den statliga granskningen av industrins kostnadsberäkningar borde förbättras. Det torde dock finnas goda förutsättningar för detta i och med att avgiftsperioden föreslås förlängas till tre år.

Riksgäldskontoret håller också med utredningen om att det är ett rimligt krav att den myndighet som har till uppgift att föreslå avgift ska motivera sina förslag på ett tydligt sätt. Däremot verkar det mindre välbetänkt att man i en förordning exakt skulle reglera vad myndighetens beslutsunderlag och motivering ska omfatta. Enligt Riksgäldskontorets mening skulle det bli en alltför stelbent lagstiftning. Myndigheten bör själv få avgöra vilket beslutsunderlag den behöver för att fullgöra sin uppgift. Riksgäldskontoret avstyrker därför utredningens förslag – till den del det avser en detaljerad kravspecifikation – att krav på tydlig motivering till avgiftsförslag anges i förordning.

Riksgäldskontoret noterar att kravet på remissbehandling av avgiftsförslaget har tagits bort i utredningens betänkande. I den nuvarande avgiftsprocessen är det SKI som föreslår avgifter och säkerhetsbelopp till regeringen. Detta förslag remissbehandlas sedan innan regeringen fattar beslut i frågan. Riksgäldskontoret ifrågasätter att denna ordning ändras. Utredningen föreslår förvisso något slags referee-förfarande där den avgiftssättande myndigheten inhämtar synpunkter från andra aktörer. Men detta är något som rör myndighetens interna arbetsunderlag och borde inte motivera att remisskravet för myndighetens förslag till regeringen tas bort.

5 Förslag på nya beräkningsförutsättningar (kap 7.3)

Utredningens överväganden och förslag

Antagandena om driftstid och intjänandetid spelar en central roll för kostnads- och avgiftsberäkningarna för kärnavfallsprojektet. Valet av driftstid påverkar framför allt starttidpunkterna för avställnings- och servicedrift samt servicedriftens längd, medan valet av intjänandetid påverkar över hur många år avgifterna ska fördelas.

I det nuvarande systemet gör SKB (Svensk kärnbränslehantering AB) två kostnadsberäkningar där den ena bygger på en driftstid på 40 år (fall A) och den andra bygger på en driftstid på 25 år (fall B). Samtidigt antar SKI (Statens kärnkraftsinspektion) i sina avgiftsberäkningar att intjänandetiden är 25 år. Det innebär att avgifterna fördelas ut över det antal år som är kvar

vid beräkningstillfället tills reaktorn varit i drift i 25 år. Därefter antas elproduktion ske enbart under det kommande året.

Eftersom beräkningsförutsättningarna enligt Fall B är baserade på inaktuella energipolitiska förutsättningar om att kärnkraften ska vara avvecklad 2010 anser utredningen att grunden för avgiftsberäkningarna bör anpassas till nu aktuella förhållanden. En annan anledning är att risken för kraftiga svängningar i avgifterna ökar ju närmre intjänandetidens utgång en reaktor befinner sig. Anledningen är att ju äldre en reaktor blir desto kortare tid finns det kvar att fördela fonderingsbehovet över. Alltså måste en ökning i fonderingsbehovet absorberas under en allt kortare tid. När en reaktor passerat den antagna 25-åriga intjänandetiden ska eventuella fonderingsbehov fördelas på ett års återstående produktion.

För att komma till rätta med de här problemen föreslår utredningen att den återstående intjänandetiden ska antas vara lika med den återstående driftstiden så länge reaktorerna är i drift. För tiden därefter – fram till slutförvaren försluts – föreslås att den återstående intjänandetiden ska vara tre år, eftersom avgiftsperioden förutsätts vara tre år.

Mer precist föreslår utredningen att den totala driftstiden ska vara 40 år för varje reaktor fram till dess att reaktorn är 34 år. Därefter ska man anta att den återstående driftstiden är 6 år. Det innebär att en reaktor som är äldre än 34 alltid antas ha en återstående drifttid på 6 år. Om man vid beräkningstillfället kan anta att reaktorn ska stängas ett visst år ska man dock beräkna den återstående driftstiden utifrån detta.

Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret tycker att det är bra att beräkningsförutsättningarna ses över och instämmer i utredningens förslag att den återstående intjänandetiden bör antas vara lika med den återstående driftstiden. Det stämmer väl överens med ambitionen att kostnaden för kärnavfallsprojektet ska belasta dem som åtnjuter nyttan av kärnkraftsproduktionen och inte kommande generationer.

Riksgäldskontoret avstyrker dock förslaget att driftstiden för en reaktor som är yngre än 34 år ska antas vara 40 år, medan man för en reaktor som är äldre än 34 år alltid ska anta att den återstående driftstiden är 6 år. Riksgäldskontoret menar att en enklare och mer rättfram lösning är att helt enkelt utgå från reaktorinnehavarnas egen planering för i vilken takt som reaktorerna ska ställas av och rivas.

Samma sak gäller för utredningens förslag om den återstående intjänandetiden efter det att reaktorerna tagits ur drift. I stället för att anta att den återstående intjänandetiden alltid är tre år borde det vara mer

naturligt att utgå från reaktorinnehavarnas egen planering för när det sista slutförvaret ska vara förslutet.

Riksgäldskontoret anser vidare att det är olyckligt att intjänandetiden ges olika definitioner beroende på om reaktorerna är i drift eller ej. Det reser frågor om över vilken tidsperiod avgifterna faktiskt ska fördelas. Ska de fördelas över reaktorernas återstående driftstid eller över hela perioden fram till dess att slutförvaren försluts? Eller är det tänkt att fungera som en tvåstegsraket där den förväntade kostnaden först fördelas ut över reaktorernas återstående driftstid, och sedan – när reaktorerna tagits ur drift och i den mån den förväntade kostnaden förändras – fördelas ut över tiden som kvarstår fram till dess att slutförvaren försluts?

Riksgäldskontoret skulle gärna se ett förtydligande i den frågan.

Avslutningsvis noterar Riksgäldskontoret att utredningen inte lämnar något heltäckande förslag för avgiftssättningen. Utredningen nöjer sig med att konstatera att ”en möjlighet är att så länge reaktorerna är i drift sätta avgifterna per levererad kWh el från kärnkraftverk och för tiden därefter ta avgifter på annat sätt” (sid. 122) Riksgäldskontoret hade gärna sett en fördjupad diskussion av den frågan.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av biträdande chefsekonomen Sara Bergström. I den slutliga handläggningen har även biträdande riksgäldsdirektören Pär Nygren och chefsekonomen Lars Hörngren deltagit.

Bo Lundgren

Sara Bergström