

2017-08-28

Dnr 2017/834

Strålsäkerhetsmyndigheten

171 16 Stockholm

Remissvar – Strålsäkerhetsmyndighetens förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2018-2020

(SSM2016-5513-13)

Riksgälden har inget att invända mot Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) förslag på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2018-2020. Riksgälden bedömer att de granskningar, och ställningstaganden som SSM redogjort för i rapporten är ett steg i rätt riktning för att begränsa statens risk i finansieringssystemet för kärnavfall. Den bristande transparensen i underlagen från Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) samt fortsatta frågetecken kring SKB:s metodval och databantering med potentiellt stor påverkan på kostnads- och osäkerhetskattningar visar dock på behovet av fortsatt utveckling av granskningsinsatser och fördjupade analyser från SSM. Bland annat kvarstår behovet av analys för nivån på den konfidensgrad som används i samband med att kompletteringsbeloppen beräknas. Därutöver anser Riksgälden, liksom tidigare, att SSM:s kommande förslag bör kompletteras med dels konsekvensanalyser, dels en fördjupad analys av de detaljerade metodval som görs i samband med att diskonteringsräntor fastställs.

Riksgäldskontoret, i fortsättningen Riksgälden, lämnar härmed remissvar på SSM:s ”Förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2018-2020”.

Strålsäkerhetsmyndighetens granskning och ställningstaganden

Riksgälden anser att den granskning som SSM gör av de underlag som reaktorinnehavarna lämnar, via SKB, utgör en central del i att säkerställa de principiella utgångspunkter som finansieringssystemet vilar på. Riksgälden ser därför positivt på att SSM kritiskt granskar och drar slutsatser utifrån underlagens kvalitet och innehåll i sina beräkningar av förslag till kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp.

Riksgälden menar att SSM:s beslut att tillämpa den kostnadsberäkning som SKB lämnat in baserat på Konjunkturinstitutets (KI:s) prognoser för real pris- och löneutveckling i beräkningen av avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp är väl motiverat. SSM bedömer att SKB:s initialt inlämnade underlag innefattar brister i förhållande till myndighetens riktlinjer som leder till att finansieringsbehov och avgiftsuttag underskattas. Riksgälden anser med anledning av detta att SSM:s beslut är ett steg i rätt riktning för att minska statens risk att behöva betala för det som är reaktorinnehavarnas ansvar.

Riksgälden anser även att SSM:s beslut att utgå från en bedömning av framtida elproduktion baserat på historiska tillgänglighetsnivåer samt expertutlåtande om framtida effektjusterande

åtgärder, istället för SKB:s prognoser är väl motiverat. SSM har bedömt att de prognoser över den framtida elproduktionen som SKB redovisat i Plan 2016 varit alltför optimistiska både utifrån reaktorinnehavarnas historiska produktionsnivåer och utifrån träffsäkerheten i tidigare inlämnade prognoser. Riksgälden anser liksom SSM att det är viktigt att prognoserna inte överskattas för att undvika stora avgiftshöjningar mot slutet av reaktorernas drifttider. En överskattning av prognoserna leder till mindre inbetalda avgifter under avgiftsperioden, vilket i sin tur medför en ökad risk för staten i finansieringssystemet.

Riksgälden framförde i sitt föregående remissvar avseende avgiftsnivåer för 2015 att förändringarna i beräkningen av diskonteringsräntan var ett steg i rätt riktning men att SSM fortsatt behövde utveckla analysen kring beräkningen. Riksgälden anser dock att det inte är orimligt att SSM, i avvaktan på närmare ställningstaganden kring hur den förväntade avkastningen i Kärnavfallsfonden ska beräknas, använder samma principer som vid avgiftsförslaget för den föregående avgiftsperioden. Riksgälden efterlyser dock i samband med det fortsatta arbetet med de närmare bestämmelserna för hur diskonteringsräntan ska bestämmas en fylligare beskrivning av detaljerade parameterintervall m.m.¹

Övriga synpunkter är desamma som vid Riksgäldens tidigare remissvar och fokuserar huvudsakligen på behovet av ökad transparens och fördjupade analyser gällande de underliggande beräkningarna av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp.

Beräkningar av kompletteringsbeloppet

Enligt 2 § i nuvarande finansieringsförordning² ska kompletteringsbeloppet beräknas som ”en skäligen uppskattning av kostnader som avses i 4 § 1–3 finansieringslagen och som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser”. I den proposition som regeringen den 1 juni 2017 överlämnat till riksdagen om reglerna om finansieringen av kärnavfallshantering³ föreslås att kompletteringsbeloppet ska bestämmas så att reaktorinnehavaren med ”hög sannolikhet kan fullgöra sina skyldigheter...”.

Förutsatt att kompletteringsbeloppet är tillräckligt väl tilltaget skapas incitament för moderbolagen att inte välja bort att ställa ut nya säkerheter för finansieringsbeloppet i ett skede där oplanerade händelser skulle innebära en kraftig ökning av det förväntade återstående finansieringsbehovet.

En väsentlig parameter i samband med att kompletteringsbeloppet beräknas är valet av konfidensgrad. Ju större konfidensgrad som tillåts i beräkningen, desto fler oplanerade förändringar i det framtida finansieringsbehovet fångas upp av kompletteringsbeloppet. SSM har i rapporten tydliggjort att myndigheten bedömer att ”... användandet av 90:e

¹ För en mer utförlig diskussion se s. 7 i Riksgäldens remissvar ”Förslag till förändringar i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet” (2013/316).

² Förordning (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

³ Prop. 2016/17:199

percentilen ger ett underlag som kan anses tillräckligt högt.”. Riksgälden anser dock, liksom i tidigare remissvar, att det är viktigt att valet av konfidensgrad baseras på en analytiskt underbyggd bedömning om de resulterande kompletteringsbeloppen är tillräckligt väl tilltagna för att skapa de incitament som säkerheten syftar till.

Behov av fortsatt utvecklingsarbete

Riksgälden anser liksom tidigare att arbetet med att ta fram och granska beräkningarna av avgifter och säkerhetsbelopp fortsatt behöver anpassas och utvecklas. Fokus i det arbetet bör enligt Riksgälden vara på ökad transparens i beräkningsunderlagen, konsekvensanalyser samt fördjupad analys av detaljerade parameterintervall i metoden för att bestämma diskonteringsräntor. Genom ett sådant fokus minskar osäkerheten i lämnade underlag, vilket underlättar för regeringen att besluta om avgifternas och säkerheternas storlek.

Ökad transparens i beräkningsunderlagen från SKB

Den sedan länge gällande situationen med bristande transparens i beräkningsunderlagen är bekymmersam. Riksgälden anser det vara en självklarhet att granskningen av kostnadsberäkningarna utgår från ett komplett underlag som innehåller fullständig dokumentation, inklusive beräkningsmodellen som sådan. Det är nödvändigt för att staten ska ha förutsättningar att bedöma rimligheten i gjorda skattningar, antaganden, förenklingar, metodval etc. Det kräver också insyn i hur SKB:s olika beräkningar – inklusive genomförda datorsimuleringar – är utförda. Att staten ännu inte har full insyn i dessa beräkningar försämrar kvaliteten i det granskningsarbete som SSM ansvarar för, vilket i sin tur medför en osäkerhet som i slutändan missgynnar alla parter.

Konsekvensanalyser

Enligt Riksgälden skulle dagens underlag, med förslag på avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp, med fördel kunna utökas till att även omfatta lämpliga konsekvensanalyser. Sådana analyser skulle utgöra en viktig del av en helhetssyn på finansieringssystemet med hänvisning till de bedömningar som regeringen behöver genomföra i samband med besluten om avgifter och säkerhetsbelopp.

Konsekvensanalyser utgör ett stöd vid exempelvis beslut om olika avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp. Vidare bidrar sådana analyser också till en ökad förståelse för vilka potentiella problem kärnkraftsindustrin står inför givet olika förändringar, vilket kan vägas mot hur staten ser på sitt risktagande.

Exempel på lämpliga konsekvensanalyser i SSM:s förslag på avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp är hur marknadspriset på el påverkas av förändrade avgiftsnivåer och i vilken mån moderbolagens finansieringsvillkor påverkas av säkerheternas storlek.

Förslagsvis tas denna typ av analyser fram med stöd av andra myndigheter inom områden där SSM inte har en egen specialistkompetens. Det gäller exempelvis Energimyndigheten för frågor kring elmarknaden och Riksgälden för säkerhetsbeloppens koppling till moderbolagens finansieringsvillkor.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av Peter Mårtensson.

Hans Lindblad, beslutande

Peter Mårtensson, föredragande