

2021-11-24

Dnr RG 2021/223

Per e-post
Regeringen (Miljödepartementet)
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över: Svensk Kärnbränslehantering AB:s yttrande över Riksgäldskontorets förslag (M2021/01827)

Ärendet

Den 8 november 2021 lämnade Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) in ett yttrande till regeringen (Miljödepartementet) över Riksgäldskontorets (Riksgälden) förslag på kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för 2022-2023. SKB hemställer att kompletteringsbeloppet för samtliga reaktorinnehavare ska fastställas till högst 31,6 miljarder kronor.

Den 11 november 2021 begärde Miljödepartementet att Riksgälden ska yttra sig över SKB:s yttrande senast den 25 november 2021.

Bedömning

SKB:s yttrande föranleder inga förändringar av Riksgäldens förslag på kärnavfallsavgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för 2022-2023.

Nedan framgår skälen för Riksgäldens bedömning. Framställningen följer strukturen i SKB:s yttrande.

Skälen för Riksgäldens bedömning

Riksgälden noterar inledningsvis att det inte framgår av SKB:s yttrande vilka kompletteringsbelopp som SKB anser ska gälla för respektive reaktorinnehavare.

Den nya beräkningsmodellens syfte

Implementeringen av den nya lagstiftningen förändrade rollfördelningen för ansvaret att beräkna kompletteringsbeloppet, ansvaret åvilar numera Riksgälden och inte industrin. Detta innebär, enligt Riksgälden, att kompletteringsbeloppet ska beräknas med Riksgäldens bedömning av osäkerheterna i finansieringssystemets tillgångar och skulder.

I avrapporteringen av det regeringsuppdrag som låg till grund för den gällande lagen (2006:647) om finansiering av kärntechniska restprodukter (finansieringslagen) och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntechniska restprodukter (finansieringsförordningen) som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) genomförde i samråd med Kärnavfallsfonden och Riksgälden [1] redovisades konsekvensanalyser avseende effekter på kompletteringsbeloppets storlek. I denna konsekvensanalys beräknades

kompletteringsbeloppen med en annan bedömning av riskerna på skuldsidan mot vad SKB menade skulle gälla. Det stod alltså redan då klart att kompletteringsbeloppen bör beräknas med en annan riskbild på skuldsidan än den som SKB tar fram. Eftersom detta var känt av både regeringen och lagstiftaren så skulle det i sådana fall uttryckligen framgå av lagstiftningen om beräkning av kompletteringsbeloppet ska utgå ifrån SKB:s bedömning av risker på skuldsidan (så som SKB menar).

Vidare ska Riksgälden enligt 18 § finansieringsförordningen yttra sig över reaktorinnehavarnas kostnadsberäkning. I samband med avgiftsförslaget för 2021 granskade Riksgälden SKB:s osäkerhetsanalys och konstaterade att det fanns flera allvarliga brister som ”... leder till att den totala risken i kostnaderna troligen är underskattad, vilket bekräftas av indikativa jämförelser med spridningen i kostnaderna för andra stora infrastrukturprojekt” [2]. Liknande synpunkter på SKB:s osäkerhetsanalys har lämnats av Riksgälden (och tidigare SSM) i en rad av tidigare granskningar. SKB har haft möjlighet att åtgärda dessa brister, men har endast genomfört vissa förändringar av sin beräkningsmetod.

Det är således fortfarande Riksgäldens bedömning att SKB:s beräkningar underskattar riskerna på skuldsidan. Ska lagstiftarens målsättning, om att kompletteringsbeloppen med hög sannolikhet ska räcka för att fullgöra reaktorinnehavarnas skyldigheter¹, uppnås kan inte denna riskbild på skuldsidan användas. Det är mot den bakgrunden som Riksgälden gör en annan, mer rättvisande, bedömning av riskerna på skuldsidan i ALM-analysen som ligger till grund för de nya kompletteringsbeloppen. De närmare skälen till detta och Riksgäldens överväganden kring risknivån diskuteras utförligt i förslaget på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp [3].

Uppbyggnad av kompletteringsbeloppet

SKB:s hemställan om att kompletteringsbeloppen ska fastställas till högst 31,6 miljarder kronor förefaller bygga på en avläsning av diagram 11 i Riksgäldens förslag på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp [3]. Diagrammet är inte avsett att användas för att besluta om andra nivåer på kompletteringsbelopp än de som Riksgälden föreslår. Syftet med diagrammet är att pedagogiskt illustrera vilka faktorer som bidrar till att nivåerna på kompletteringsbeloppen ökar jämfört med nuvarande nivåer.

SKB menar också att Riksgälden inte följer vad som skrivs i förarbetena (Prop. 2016/17:199)² att kompletteringsbeloppet i huvudsak ska beräknas utifrån samma risker som finansieringsbeloppet. Riksgälden bedömer, på samma sätt som framgår av föregående stycke, att lagstiftarens intentioner med kompletteringsbeloppen³ inte kan uppnås om beräkningen sker på det sätt som SKB förespråkar.

¹ Av 9 § finansieringslagen framgår att: Kompletteringsbeloppet ska bestämmas till det belopp som tillsammans med finansieringsbeloppet och reaktorinnehavarens andel i kärnavfallsfonden gör att reaktorinnehavaren med hög sannolikhet kan fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag även om inga ytterligare kärnavfallsavgifter betalas och inga ytterligare säkerheter ställs.

² Regeringens proposition 2016/17:199, Reglerna om finansiering av kärnavfallshantering, den 1 juni 2017.

³ Enligt 9 § finansieringslagen.

SKB:s synpunkter om Riksgäldens modellering av skuldsidan har behandlats i bilaga 2 till Riksgäldens modellrapport [4] samt i bilaga 3 till Riksgäldens avgiftsförslag [5]. Då SKB:s yttrande inte tillför något nytt i sammanhanget kvarstår Riksgäldens bedömning av dessa frågor.

Kostnadsscenario för beräkning av kompletteringsbelopp ska vara samma som för finansieringsbeloppet

Synpunkten om att använda kostnadsunderlaget för finansieringsbeloppets i beräkning av kompletteringsbeloppet behandlades i bilaga 2 (avsnitt 4.2) till Riksgäldens modellrapport [4] samt i bilaga 3 (avsnitt 3.2) till Riksgäldens avgiftsförslag [5]. Då SKB:s yttrande inte tillför något nytt i sammanhanget kvarstår Riksgäldens bedömning i denna fråga.

Konfidensgrad

Synpunkten om en lägre konfidensgrad behandlades i bilaga 3 (avsnitt 3.1) till Riksgäldens avgiftsförslag [5]. Då SKB:s yttrande inte tillför något nytt i sammanhanget kvarstår Riksgäldens bedömning i denna fråga.

Samlad bedömning av statens risk

Staten står genom sitt sistahandsansvar för en betydande ekonomisk risk i finansieringssystemet. Synpunkten om en annan definition av statens risk än Riksgäldens definition har behandlats i bilaga 2 (avsnitt 4.1) till Riksgäldens modellrapport [4] samt i bilaga 3 (avsnitt 2.1) till Riksgäldens avgiftsförslag [5]. Då SKB:s yttrande inte tillför något nytt i sammanhanget kvarstår Riksgäldens bedömning i denna fråga.

Riksgälden har svårt att förstå vad SKB menar med att en ny modell ska utvecklas i syfte att "*minimera statens risk*". Vidare är det för Riksgälden oklart hur en sådan modell skulle kunna användas inom ramen för Riksgäldens förslag på kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare eller den årliga rapporteringen som Riksgälden lämnar till Regeringen (enligt Riksgäldens regleringsbrev) som SKB nämner.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av seniora analytikern John Eliasson. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Magnus Rystedt, enhetschefen Peter Stoltz och analytikern Richard Ström deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

John Eliasson, föredragande

Referenser

- [1] Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), "Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet," Dnr: SSM2011-4690-44, 4 juni 2013.
- [2] Riksgäldskontoret, "Kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp - Förslag på avgifter och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare 2021," Dnr: RG 2019/717, 29 september 2020.
- [3] Riksgäldskontoret, "Förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2022-2023," RG 2021/223, September 2021.
- [4] Riksgäldskontoret, "Bilaga 2 - Sammanställning av synpunkter på remitterad beräkningsmodell och kommentarer till dessa," RG 2021/223, 2021-09-30.
- [5] Riksgäldskontoret, "Bilaga 3 - Sammanställning av synpunkter på remitterat förslag och kommentarer till dessa," RG 2021/223, 2021-09-30.