



Miljörelsens kärnavfallssekretariat, Milkas
The Swedish Environmental Movement's Nuclear Waste Secretariat
Tegelviksgatan 40, 116 41 Stockholm, Sweden
Tel. +46-8-559 22 382. info@milkas.se
www.milkas.se | www.nonuclear.se

2014-01-30

Till:

Miljödepartementet ang. M2013/1587/Ke
m.registrator@regeringskansliet.se
med kopia till anna.sanell@regeringskansliet.se

Yttrande över Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till 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

av Mats Törnqvist

Innehåll

Inledande sammanfattning	2
Grunder för våra ställningstaganden	3
Statens och skattebetalarnas risk.....	5
Sammanfattning	7

Inledande sammanfattning

Den utredning som Strålsäkerhetsmyndigheten på regeringens uppdrag utfört i samråd med Kärnavfallsfonden och Riksgälden och som nu presenteras är utan tvekan ett viktigt bidrag för att försöka komma tillrätta med svagheter i det finansiella systemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Vi anser att myndigheterna gjort en riktig bedömning när man vid sin analys funnit att en helhetssyn på finansieringssystemet måste ligga till grund för de beslut som ska tas om fondförvaltning, avgifter och säkerheter. Det är naturligtvis viktigt att man har en helhetssyn på tillgångar och skulder i systemet, och vad det gäller tillämpning av balansräkningar som en central utgångspunkt för att åstadkomma detta, delar vi utredningens uppfattning. Även övriga delar av myndigheternas analys, så som den formuleras under punkterna 1-5 på sidan 8 i rapporten finner vi väl motiverade.

När det sedan kommer till de materiella förändringar som utredningen föreslår under fem punkter på samma sida, har vi dock en avvikande uppfattning på två viktiga punkter, nämligen dels vad det gäller en breddning av avfallsfondens placeringsmöjligheter, dels förslaget att basera avgiftsberäkningarna på 50 års drifttid för kärnreaktorer i drift istället för på 40 år som gäller idag.

Anledningen till att vi motsätter oss att avfallsfondens nuvarande placeringsregler ändras på så sätt att en del av fondmedlen ska kunna användas för spekulationer på aktiemarknaden, är att detta är ägnat att öka statens och därmed skattebetalarnas risktagande, något som inte är nödvändigt om man istället höjer kärnavfallsavgiften, vilket vi anser vara ett betydligt bättre alternativ.

Förslaget att fördela avgiftsberäkningen över en 10 år längre drifttid än vad som för närvarande gäller, innebär en långsammare inbetalningstakt för kärnavfallsavgifter, en långsammare fonduppbyggnad, en minskad avkastningspotential och en större risk för staten och skattebetalarna. De enda som kan dra fördel av detta är reaktorinnehavarna, som om förslaget genomförs får en lägre kärnavfallsavgift.

Vi finner inte ett förslag vars enda motiv tycks vara att göra livet lättare för reaktorinnehavarna, med ökad risk för staten och skattebetalarna, vara vare sig väl genomtänkt eller acceptabelt. Detta medför också att vi anser att kärnavfallsavgiften bör höjas från dagens ca 2 öre/kWh till åtminstone ca 6 öre/kWh, vilket, mot bakgrunden av de osäkerheter som råder beträffande såväl framtida produktionsvolymerna av kärnkraftsel som totalkostnaderna för de förpliktelser som reaktorägarna är skyldiga att fullgöra enligt kärntekniklagen och finansieringslagen, måste betraktas som ett minimum.

I utredningen lämnas även ett förslag till förvaltningsförordning. Förslaget är en god idé, men bör i enlighet med vad som ovan anförts, revideras i de stycken där det förutsätts att fondmedlen ska kunna användas för aktiespekulation.

Förslaget till förvaltningsförordning formulerar i §4 målsättningen för fondens förvaltning. Punkt 2 i denna paragraf anger som ett mål "så låga och över tiden jämna kärnavfallsavgifter som möjligt". Vår uppfattning är att denna målsättning ska tas bort och ersättas med den regel som utredarna föreslår på sid 48 och som lyder: "Medlen i fonden ska förvaltas för att säkerställa finansieringen av de framtida kostnader som kärnavfallsavgifterna ska täcka".

Vi ser ingen anledning att föreskriva "en så låg kärnavfallsavgift som möjligt" eftersom den avgiftsskyldige enligt §16 i finansieringslagen ska återfå inbetalad kärnavfallsavgift som inte behövs för att finansiera den avgiftsskyldiges andel enligt §4. En för lågt tilltagen kärnavfallsavgift kan i sin yttersta konsekvens däremot innebära att det blir skattebetalare som 50 år efter det att den sista kärnreaktorn lagts ner, och som aldrig haft minsta glädje av kärnkraften, får bära bördan av att fonden är otillräcklig för sitt avsedda syfte.

Grunder för våra ställningstaganden

Finansieringslagen och finansieringsförordningen vilar på fyra grundläggande principer som Sveriges riksdag ställt sig bakom när det gäller hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall. Dessa principer fastlägger ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen och utgör i hög grad grundstommen i såväl kärntekniklagen (1984:3) som den s.k. finansieringslagen (2006:647).

På sidorna 21-22 i Strålsäkerhetsmyndighetens rapport redovisas dessa grundprinciper som vi återger nedan i en något förkortad version.

1. **Kostnaderna för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall ska täckas av intäkterna från den produktion av energi som gett upphov till dem.** (Denna princip är i sin helhet införd i finansieringslagen och anges också i 13§ kärntekniklagen).
2. **En reaktorinnehavare ska svara för att använt kärnbränsle och kärnavfall tas om hand på ett säkert sätt.** (Denna princip finns reglerad i 10, 11 och 12§§ kärntekniklagen samt i 13§ punkt 2 i kärntekniklagen).
3. **Staten har ett övergripande ansvar för använt kärnbränsle och kärnavfall.** (Denna princip finns reglerad i artikel 4.1 i Europeiska rådets avfallsdirektiv liksom i 1997 års konvention om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall, avfallskonventionen).
4. **Varje land ska ta ansvar för det använda kärnbränsle och kärnavfall som uppkommer inom landet.** (Denna princip finns inskriven i 5a§ andra stycket i kärntekniklagen. Enligt avfallsdirektivets artikel 4.4 är huvudregeln att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat i vilken det genereras).

Det är först och främst med dessa principer som utgångspunkt vi har granskat innehållet i de förslag till förändringar i finansieringslag och finansieringsförordning som framlagts i Strålsäkerhetsmyndighetens rapport.

Det kan inte råda någon som helst tvekan om innebörden i den första principen ovan. Kostnaderna för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och övrigt radioaktivt avfall ska helt och hållet bekostas av inkomsterna från energiproduktionen vid kärnkraftverken. Notan ska med andra ord vare sig helt eller delvis vältras över på staten, d.v.s. landets skattebetalare.

Den tredje principen fastslår att staten har ett övergripande ansvar för använt kärnbränsle och kärnavfall. Det innebär framför allt att staten genom lagar och förordningar försäkras sig om att de övriga uppställda principerna också genomdrivs i praktiken och inte bara förblir luftiga deklamationer utan verklig substans och konkret innebörd.

Staten har genom införandet av finansieringssystemet 1982 och sedermera den statliga myndigheten Kärnavfallsfonden även tagit på sig ett ansvar för att tillräckliga medel avsätts och förvaltas på ett betryggande sätt för att bekosta kärnkraftsindustrins skyldigheter enligt kärntekniklagen.

Detta självpåtagna ansvar innebär också ett risktagande för staten, i så måtto att en illa skött hantering av uppdraget kan leda till att reaktorägarna i slutänden, med fullt fog kan ställa staten till ansvars för, om fondmedlen i slutänden befinns vara otillräckliga för avsett ändamål, med påföljd att skattebetalarna alltså får ställa upp med de medel som saknas.

Det har därför alltsedan finansieringssystemet infördes varit en viktig princip att fondmedlen ska placeras säkert på räntebärande konton eller, sedan 2002, på marknaden för statsobligationer, och inte äventyras genom exempelvis spekulationer på aktiemarknaden.

Det har varit en bra politik som också gett en god avkastning på fondkapitalet, inte minst genom de senaste årens fallande räntor. Ändå är fondförmögenheten i dag långt ifrån tillräcklig för att finansiera tillståndshavarnas skyldigheter.

På sidan 27 i rapporten konstaterar utredningen: "Om inga ytterligare inbetalningar sker och ingen avkastning läggs till fonden, bedöms fondförmögenheten räcka för att finansiera kärnkraftindustrins skyldigheter i 17 år. Åtagandena sträcker sig dock 59 år framåt i tiden vid nuvarande bestämmelser om drifttid i samband med avgiftsberäkningen".

I det följande konstaterar man att fondens avkastning historiskt varit mycket god med en genomsnittlig realränta per år under perioden 1996-2012 på 5.3% till följd av en aktiv förvaltning i förening med den långvariga och kraftiga räntenedgången. När nu räntorna befinner sig närmast på en bottennivå är den förväntade avkastningen i form av ränteintäkter under överskådlig framtid mycket låg.

För att med nu gällande bestämmelser om drifttid och placeringsmöjligheter kunna balansera utvecklingen av fondförmögenheten mot de åtaganden som kärnkraftindustrin är skyldig till enligt lag skulle det krävas en höjning av kärnavfallsavgiften från nuvarande ca 2 öre/kWh till ca 6 öre/kWh. Detta under förutsättning att de prognoser för framtida kostnader och framtida elproduktionsvolym som kärnkraftindustrin levererat är tillförlitliga. Skulle de framtida kostnaderna bli högre eller elproduktionen lägre, eller båda dessa möjligheter förverkligas, skulle givetvis, under i övrigt oförändrade förutsättningar, kärnavfallsavgifterna behöva höjas än mer.

Med tanke på att kärnkraftsindustrins prognoser för de framtida kostnaderna från år 2008 till 2011, d.v.s. under loppet av 3 år, höjts med 38% och att den långsiktiga prognosen för den årliga elproduktionen anger en volym på 76 TWh, trots att den aldrig något år hittills nått upp till mer än 75 TWh och medelvärdet för perioden 1985-2011 varit knappt 65 TWh, ter det sig endast alltför troligt att även en avgift på 6 öre/kWh med det regelverk som nu gäller är tilltaget i underkant.

Det kan i detta sammanhang vara värt att peka på hur även andra osäkerheter i prognoserna ständigt dyker upp som gubben i lådan och kräver revideringar i kalkylerna.

Således har bara sedan denna utredning gick ut på remiss i september 2013 åtminstone två prognosändringar annonserats, vilka medför förändringar i framtidsbilden. Den tidplan som i rapportens kap. 4.9.1 anges som aktuell och som innebär att slutförvarsanläggningen för använt kärnbränsle vid mitten av 2020-talet ska stå klar att ta emot den första kapseln är redan idag föråldrad. I Fud-program 2013 har tidpunkten för inledning av provdrift senarelagts från mitten av 2025 till början av 2029, d.v.s. med tre och ett halvt år.

I SKB:s Plan-2013 har totalkostnaderna för det projekt som berörs av finansieringslagen skrivits upp från 123 miljarder kronor till 136 miljarder, d.v.s. med drygt 10 %. Båda dessa förändringar medför också att förutsättningarna för de ekonomiska kalkylerna förändras.

Ett annat förhållande, värt att begrunda i detta sammanhang, är att kärnavfallsavgiften 1985, d.v.s. för nära 30 år sedan, var 1,9 öre/kWh och i dag är ca 2,2 öre/kWh, alltså i stort sett oförändrad, vilket om man ser till den penningvärdesförändring som skett under mellantiden i praktiken innebär att avgiften i dag är lägre än den var 1985.

Det förefaller som om de myndigheter som haft ansvaret för fondförvaltningen och beräkningen av avgifter till fonden, på olika grunder låtit sig invaggas i falska föreställningar om fondens framtida tillväxtpotential och förutsättningar, att med god säkerhet kunna räcka till för de framtida utgifter som kärnkraftindustrins skyldigheter kräver för sitt förverkligande.

De faktorer som främst tycks ha bidragit till detta är:

- Den hittills goda avkastningen på fondkapitalet.
- En underskattning av de framtida kostnaderna.
- En alltför optimistisk uppskattning av framtida elproduktionsvolym.

Den utredning som nu föreligger tyder på ett visst uppvaknande ur denna föreställningsvärld. Av myndigheternas resonemang på sid. 33-34 framgår klart att man är medveten om att elproduktionsprognoserna kan vara avsiktligt överdrivna. Man skriver: "För en tillståndshavare är det

kortsiktigt rationellt att uppge en högre bedömd produktion än vad som faktiskt förväntas. Det återstående finansieringsbehovet kommer då att slås ut på en högre produktion, vilket allt annat lika leder till minskade avgifter i öre/kWh”.

Därefter förs ett resonemang om olika tänkbara möjligheter att komma tillrätta med detta problem, ett resonemang som avslutas med konstaterandet: ”*Myndigheterna har i detta sammanhang valt att inte lägga något konkret förslag för att reducera osäkerheterna i prognosen för elproduktionen*”.

Av samma orsak, d.v.s. att uppnå en lägre kärnavfallsavgift, är det naturligtvis kortsiktigt rationellt för en tillståndshavare att uppge en lägre bedömd framtida kostnad för hanteringen av restprodukterna från den kärntekniska verksamheten.

Denna kostnadsosäkerhet diskuteras i avsnitt 4.9.1, sid. 29-30, men här berörs inte alls tillståndshavarnas intresse av en låg kärnavfallsavgift i sammanhanget. Men även här vore en diskussion om detta högst relevant och borde förhoppningsvis även kunnat utmynna i något förslag till hur problemet skulle kunna åtgärdas.

Vi finner det obegripligt och orimligt att man i utredningen så lättvindigt lämnat dessa problem därhän utan minsta förslag till åtgärder.

Statens och skattebetalarnas risk

I regeringens proposition 2005/06:183 (sid. 21) har syftet med finansieringssystemet preciserats på följande sätt: ”*Syftet med finansieringssystemet ska vara att så långt det är möjligt minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar*”.

På sidan 10 i utredningen gör myndigheterna bedömningen att denna skrivning är alltför långt gående och inte praktiskt tillämpbar. Man föreslår därför att utgångspunkten för rättstillämpningen på detta område istället bör formuleras som att ”*sannolikheten ska vara stor att de avgiftsskyldiga kan fullgöra sina skyldigheter*”, och att denna lågriskprincip bör införas i finansieringslagen. (Förslaget är – med modifierad lydelse – infört som § 1a i det nya förslaget till finansieringslag).

Vi frågar oss vad som konkret menas med att sannolikheten ska vara stor och vem som ska avgöra det? Är inte detta bara en alltför tänjbar formulering – en gummiparagraf som möjligen kan uppfattas som mer praktiskt tillämpbar men också mer godtycklig?

I avsnitt 4.9.4 sid. 32, skriver utredarna:

”Varje reaktorinnehavare är skyldig att stå för sina kostnader för rivning och för sina delar av gemensamma kostnader för slutförvar mm.

Varje tillståndshavare har var sin del av kärnavfallsfonden. Till varje sådan del av fonden är knutet en säkerhet till ett visst belopp som kan utnyttjas om medlen i den aktuella fonden inte räcker till. I samtliga fall har reaktorinnehavarna lämnat borgen som säkerhet.

En viss fondandel är enbart tillgänglig för ett reaktorföretags kostnader i kärnavfallsprogrammet. På samma sätt kan den borgen som respektive reaktorföretag lämnar endast täcka kostnader som är hänförliga till respektive reaktorföretag. Det finns således inte något solidariskt ansvar mellan reaktorinnehavarna för kostnader i projektet.

Staten bär här en ekonomisk risk genom att staten kan tvingas täcka upp för en reaktorinnehavare vars fond och säkerhet är förbrukade. I ett sådant läge kan inte staten täcka kostnader genom att gör anspråk på övriga reaktorinnehavares fonder och säkerheter. Detta icke-solidariska upplägg innebär en fördelning av säkerheter och risker mellan staten, och därmed skattebetalarna, och tillståndshavarna som är ogynnsam för staten eftersom det räcker med att en av tillståndshavarna inte står för sina åtaganden för att det ska uppstå ett finansieringsunderskott i systemet”.

På sid. 31 i rapporten diskuteras tillståndshavarnas långsiktiga förmåga att uppfylla kärntekniklagens skyldigheter. Här konstateras bl.a.:

”De fyra reaktorinnehavarna är renodlade reaktorföretag. Tillgångarna i företagen är i allt väsentligt kärnkraftreaktorerna eller, annorlunda uttryckt, de framtida intäkterna från försäljning av kärnkraftsel. Det ackumuleras inte några vinstmedel i särskild omfattning i dessa reaktorföretag. Det handlar om företag med avskild tillgångsmassa i en koncern.

Det finns inga krav på långsiktigt finansiell styrka kopplat till tillståndet att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. Mot denna bakgrund är det ett rimligt antagande att tillgångarna i respektive reaktorföretag i det närmaste kommer att vara obefintliga när elproduktionen upphör.

Med andra ord har reaktorföretaget i sig inte någon långsiktig förmåga att uppfylla kärntekniklagens skyldigheter att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar och hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall.

De reaktorbolag (tillståndshavare) som enligt nuvarande lagregler är ansvariga för att det använda kärnbränslet ska slutligt tas om hand på ett säkert sätt kan således komma att upphöra att existera innan slutförvaret slutligt förslutits.

En betydande del av statens risk är således spegelbilden av de formellt ansvariga tillståndshavarnas långsiktiga förmåga att fullgöra sina skyldigheter. Detta gäller både för inte betalda kärnavfallsavgifter avseende redan uppkommet avfall och kostnader som kan uppstå till följd av oplanerade händelser”.

De två citerade avsnitten ovan illustrerar på ett bra sätt de finansiella risker som staten genom sitt övergripande ansvar löper, om den enbart ska förlita sig på reaktorinnehavarnas inbetalda kärnavfallsavgifter och ställda säkerheter.

De säkerheter som måste avkrävas de koncernföretag i vilka de olika kärnkraftverken ingår, i form av kompletteringsbelopp är därför av högst vital betydelse.

Vi ser det därför som positivt att utredningen föreslår en breddning av kompletteringsbeloppet, så att det utöver kostnadsosäkerheter även innefattar osäkerheter kring framtida avgiftsintäkter och fondmedlens avkastning, samt att principerna för beräkning införs i finansieringslagen och att beloppet beräknas av staten och inte av kärnkraftsindustrin. Fortfarande återstår dock för ansvariga myndigheter att värdera ställda säkerheter, i form av exempelvis borgensåtaganden, på ett alltigenom tillförlitligt och betryggande sätt.

Av kapitel 13.11, sid. 86-87 i utredningen framgår att Miljöorganisationernas Kärnavfallsgranskning, MKG, föreslagit att finansieringsförordningen ändras så att tidsgränsen för det stöd som kan utgå till ideella föreningar för att delta i samrådsförfaranden och yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivning tas bort, samt att stödet ska innefatta information till allmänheten om den pågående prövningen.

De utredande myndigheterna har i samband med utredningen inte velat ta ställning till det lämpliga i att utöka möjligheten till stöd till ideella organisationer utifrån de skäl MKG anfört. Däremot framlägger man en del argument som man anser skulle tala emot ett genomförande av MKG:s förslag, bl.a. att en utsträckning av stödet så som MKG önskar, skulle kunna komma att betraktas som en ensidig möjlighet till ersättning från sökanden för rättegångskostnader i samband med miljöprövningen.

Eftersom detta inte skulle vara i överensstämmelse med vad som i övrigt gäller enligt miljöbalken drar myndigheterna slutsatsen att konsekvenserna av ett eventuellt genomförande av MKG:s förslag bör ges en bredare genomlysning än vad som är möjligt att genomföra inom ramen för det föreliggande uppdraget.

MKG och Naturskyddsföreningen har sedan dess utvecklat sitt förslag ytterligare och avser enligt uppgift att presentera det i sitt yttrande över den utredning som nu presenterats. Milkas har fått ta del av detta förslag och finner det väl genomtänkt och alltigenom ändamålsenligt och ger därför deras förslag till ändringar i finansieringslagen och finansieringsförordningen vårt oreserverade stöd.

Sammanfattning

Avslutningsvis kan de synpunkter vi framfört i vårt yttrande sammanfattas på följande sätt:

- De idag gällande placeringsreglerna för fondmedlen bör behållas oförändrade.
- Beräkningen av kärnavfallsavgifterna bör även i fortsättningen baseras på 40 års drifttid för kärnkraftreaktorer i drift.
- Kärnavfallsavgiften bör höjas till minst 6 öre/kWh för att balansera finansieringssystemet med ovan angivna förutsättningar.
- Målsättningen "så låga och över tiden jämna kärnavfallsavgifter som möjligt" bör ersättas med "Medlen i fonden ska förvaltas för att säkra finansieringen av de framtida kostnader som kärnavfallsavgifterna ska täcka".
- Betydande insatser bör göras för att bättre komma tillrätta med de stora osäkerheter som råder i avseende på uppskattningen av framtida kostnader och elproduktionsvolymen.
- Vi vill också trycka på att omsorgen om att minimera statens och skattebetalarnas risk ska vara vägledande för, och ett centralt inslag i arbetet med kärnavfallsfondens uppbyggnad och förvaltning.
- Vi vill också uttrycka vårt stöd för de förslag till ändringar i finansieringslagen och finansieringsförordningen avseende stöd till ideella organisationer som MKG och Naturskyddsföreningen framlägger i sitt yttrande över föreliggande utredning.