

6 Uttag av fondmedel

Reaktorinnehavarna gör i dagsläget årligen uttag ur fonderna på i storleksordningen en miljard kronor. SKB bedömer att utbetalningarna för kärnavfallsprojektet kommer att öka under det närmaste decenniet eftersom stora investeringar kommer att göras i anläggningar för inkapsling och slutförvar.

I detta kapitel ges redogörelser för regleringen av uttagsprocessen (6.1) och om problem i samband med denna (6.2). Mot denna bakgrund lämnas förslag till hur processen kan förbättras (6.3).¹

6.1 Uttagsprocessen

I 8c § finansieringslagen anges att frågor om användning och återbetalning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Reaktorinnehavaren skall, enligt 9 § samma lag, på begäran lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna fastställa avgiftens storlek och behovet av säkerheter samt pröva frågor om användningen av medlen. I den utsträckning det behövs skall reaktorinnehavaren på begäran även lämna tillträde till anläggningar eller platser där använt kärnbränsle eller radioaktivt avfall som härrör från detta förvaras eller hanteras. I 10 § regleras att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 9 § genom att lämna oriktiga uppgifter, döms till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken. Ett beslut enligt 9 § att infordra uppgifter eller begära tillträde till anläggningar eller platser får, enligt 11 §, förenas med vite.

¹ Avsnitt 6.1 och 6.2 baseras i huvudsak på Statskontorets PM "Kärnavfallsfondens uttagsprocess" (Underlagsrapport 4).

SKI skall enligt 1 § förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. pröva frågor om användning och återbetalning av avgiftsmedel enligt finansieringslagen. Enligt 7 § i samma förordning beslutar SKI om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för de kostnader som en reaktorinnehavare får under en viss, kommande tidsperiod för åtgärder som var inberäknade i underlaget när avgiften bestämdes. Avgiftsmedlen betalas, enligt 8 §, ut till reaktorinnehavarna i förskott för kalenderkvartal för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder för vilka betalningsskyldighet inträder eller beräknas inträda under kvartalet. Efter att ha fattat beslut om ersättning för kostnader skall SKI begära utbetalning hos Kärnavfallsfondens styrelse. Beslut av SKI enligt finansieringslagen får, enligt 9 §, överklagas hos regeringen.

Även i 8 § förordningen (1988:523) med instruktion för statens kärnkraftinspektion anges att SKI beslutar om användning av avgiftsmedel enligt finansieringslagen, utom när regeringen skall fatta ett sådant beslut.

SKI har efter hörande av kraftföretagen beslutat om ersättningsrutiner till reaktorinnehavarna enligt finansieringslagen. Rutinerna gäller bl. a:

- Betalningsplaner.
- Ändringar i planer.
- Fastställan om förskott.
- Beslut om ersättningar.
- Reglering av förskott.
- Rättereglering.
- Revision av användningen av avgiftsmedel.

Rutinerna beskrivs närmare i en promemoria² upprättad och fastställd av SKI 1996-03-20.

Rutinerna gäller de fyra reaktorföretagen Barsebäck Kraft AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB och Vattenfall AB samt SKB.

² Ersättningsrutiner m.m. till kärnkraftsföretagen i anslutning till förordning (1981:671) till lagen (1992:1537) om finansieringen av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen).

Betalningsplaner

Betalningsplanen skall, enligt myndighetens beslut om ersättningsrutiner, lämnas senast den 30 november. Tidpunkten är satt för att SKI skall hinna med att bedöma och fastställa betalningsplanen före årsskiftet så att medel kan utbetalas i förskott för det första kvartalet nästa år. Betalningsplanen skall anknyta till de planer som redovisas i SKB:s FUD-program³ och PLAN-rapporter. Justeringar gentemot dessa planer skall anges.

Enligt SKI har SKB hittills redovisat sin betalningsplan innan SKB:s styrelse fattat beslut om budget och verksamhetsplan för kommande år. SKI anser att budget och verksamhetsplan är viktiga underlag för att kunna granska och fastställa betalningsplanen. SKI noterar därför med tillfredsställelse att SKB tidigarelagt styrelsens beslut om budget och verksamhetsplan för år 2005 så att SKI skall få tillgång till detta underlag samtidigt som betalningsplanen. SKI utgår från att detta även kommer att gälla framgent.

Betalningsplanen skall innehålla en översiktlig redovisning av planerade utbetalningar per kvartal under det närmaste året och de följande tre åren samt utbetalningar i det längre perspektivet. Planen skall uppta de kostnader som fanns med när avgiften bestämdes. Det skall framgå vilka ändamål medlen är avsedda för och hur betalningarna fördelas mellan reaktorinnehavarna.

SKB utgår från sin femåriga verksamhetsplan och budget i den betalningsplan som lämnas till SKI. I denna plan redovisas utbetalningarna därför under rubriker som motsvarar SKB:s organisation; Säkerhet och teknik, Platsundersökningar, Drift, Kommunikation/strategi/ samordning, samt Verksamhetsstöd. Investeringar i Clab etapp 2 särredovisas, liksom IT-drift. Därutöver tillkommer overheadkostnader. Denna kontoplan överensstämmer inte med den som används i PLAN-rapporterna. I dessa består kontoplanen från och med PLAN 2004 av 40 kalkylobjekt (tidigare 32).

SKI granskar och beslutar om att fastställa betalningsplanen som underlag för utbetalningar av ersättningar ur fonden senast den 31 december. Granskningen inbegriper kontroll av om betalningsplanen innehåller de poster som ingått i det underlag för avgifter som

³ Program för forskning, utveckling och demonstration av metoder för hantering och slutförvaring av kärnavfall, inklusive samhällsforskning. Programmet syftar till att ta fram nödvändiga kunskaper, underlag och data för att förverkliga slutförvaringen av använt kärnbränsle och annat långlivat radioaktivt avfall. FUD-program presenteras av SKB vart tredje år och granskas av SKI.

redovisats i PLAN-rapporten. Beslut om fastställande av betalningsplanen tas av generaldirektören.

Betalningsplanen skall, enligt ersättningsrutinerna, fortlöpande hållas uppdaterad och kan ändras vid behov. Ändringarna kan avse både tidsmässiga förändringar och faktiska förändringar av verksamheten eller kostnaderna.

SKB har i betalningsplanerna för åren 2002, 2003 och 2004 begärt en högre ersättning för kostnader än vad som redovisades i kostnadsberäkningarna i PLAN-rapporterna för motsvarande år⁴. SKI anser att det är viktigt att SKB nogga kan redovisa om ökningarna i betalningsplaner jämfört med PLAN-rapporter beror på faktiska kostnadsökningar (tillkommande aktiviteter) eller om vissa aktiviteter genomförs tidigare än ursprungligen planerat. SKI anser att det är särskilt viktigt nu när SKB:s verksamhet gått in i ett intensivt skede (platsundersökningar) som kan kräva ändringar i verksamhetsplaner och budgetar.

Hittills har emellertid SKI godkänt betalningsplanerna trots att det funnits avvikelser i förhållande till PLAN-rapporterna och att orsaken till avvikelserna inte fullt har förklarats. Om SKI inte skulle fastställa betalningsplanen skulle det innebära att utbetalningar av förskott stoppades. SKI motiverar dessa godkännanden med att tillräckligt med medel funnits för de senaste åren enligt den beräkningsgrund som utgår från finansieringslagen.

SKB lämnade år 2003 i efterhand en redogörelse för avvikelserna mellan PLAN-rapporten och betalningsplanen. SKB menar att kostnadskalkylen i PLAN-rapporten är en prognos som inte skall uppfattas som en budget i vanlig mening. Överskott och underskott i olika led kan variera såväl mellan olika kalkylobjekt som inom olika tidsintervall. SKB anger att målet är att uppgifter om kostnaderna i verksamhetsplanen så nära som möjligt skall överensstämma med de uppgifter om kostnader som lämnas i PLAN-rapporten. SKB påpekar dock att detta framförallt gäller för de första tre åren i rapporten och att förutsättningarna för kostnadskalkylen i PLAN-rapporten i princip lagts fast ett år före motsvarande underlag beslutas för budgeten samma år.

⁴ Det kan noteras att beloppen i betalningsplanerna underskridit beloppen i PLAN-rapporterna vid tidigare tillfällen.

Förskottsbetalningar

Utbetalning av medel ur kärnavfallsfonden sker i förskott kvartalsvis under det aktuella året efter avrop från reaktorinnehavarna. Senast trettio dagar före varje kvartalsskifte anmäler reaktorägarna vilket belopp som behövs under det närmast förestående kvartalet. SKB sammanställer ett dokument som visar vad varje reaktorinnehavare har avropat, förbrukat och kommer att behöva avropa kommande kvartal. Begäran om medel skall baseras på den senaste versionen av betalningsplanen.

SKI beslutar inför varje kvartal om att förskott skall utbetalas och begär av Kärnavfallsfondens styrelse att medlen skall utbetalas. I och med att SKB kan ha uppdaterat betalningsplanen kan ett annat belopp utbetalas än vad som fanns med i den av SKI godkända betalningsplanen. I dessa fall måste SKB lämna en skriftlig förklaring.

Medlen utbetalas efter önskemål från reaktorinnehavarna till ett konto hos SKB. De överförs dock direkt till aktuell reaktorinnehavare. SKB rekvirerar medel från reaktorinnehavarna månadsvis i förskott för sina utbetalningar. En konsekvens av systemet med förskottsbetalningar är, som Statskontoret har pekat på, att det uppkommer finansiella intäkter hos de som mottar de förskottade medlen.

SKB skall senast vid utgången av februari månad varje år lämna en detaljerad skriftlig redogörelse för hur medlen som utbetalades året innan har använts. Av denna redogörelse skall det framgå hur kostnaderna fördelas kvartalsvis på olika ändamål och mellan reaktorinnehavarna. I samband därmed görs en slutavräkning av de förskottade medlen.

Under- respektive överuttag av kvartalsvisa förskott regleras med förskottsutbetalningen för det andra kvartalet efterföljande år. Det är alltså i mars året efter utbetalningarna skett som SKI fastslår om medlen använts i enlighet med den fastställda betalningsplanen. I samband med en sådan reglering sker också en räntereglering för det gångna året i det fall under- respektive överuttag har uppgått till mer än 5 procent av de förskottade medlen i genomsnitt för året. Ränta skall i dessa fall utgå för varje kalenderkvartal fram till dagen för regleringen och skall beräknas med hänsyn till den aktuella räntesatsen för kalenderkvartalet på den ackumulerade fordran respektive skulden för varje kvartalsperiod. SKI beslutar varje år om den räntesats som skall gälla vid ränteregleringen. Räntesatsen

är för närvarande Stibor 90 dagar med ett tillägg av 1,25 procentenheter.

Kostnadsuppföljning och revision

SKB genomför regelbunden kvartalsvis kostnadsuppföljning och betalningsplanen uppdateras vid behov. Sedan år 2002 har utfallet överskridit betalningsplanen och även prognosen enligt PLAN-rapporten. Att SKB inte tillämpar samma kontoplan i PLAN-rapporten som i betalningsplanen och den löpande kostnadsuppföljningen försvårar enligt Statskontoret möjligheterna till efterkalkyler.

Under första kvartalet efterföljande år (februari) lämnar SKB, enligt ovan, en redogörelse beträffande använda medel för den verksamhet som betalningsplanen omfattat. Av denna framgår kvartalsvisa avstämningar för det gångna året. I samband därmed görs en slutavräkning av de förskottrade medlen. Den lämnas, enligt ovan, till SKI tillsammans med avropet för kvartal 2 under innevarande år.

SKI granskar verksamheten med hjälp av externa revisorer. Revisionen har bl.a. omfattat en granskning av att under året utbetalda förskott till SKB har avsett åtgärder som har ingått i PLAN-rapporten samt att utbetalda förskott har gjorts i överensstämmelse med den betalningsplan som fastställts av SKI. Revisorerna upprättar en revisionspromemoria och utfärdar ett revisionsintyg.

Ibland genomförs särskilda granskningsuppdrag av vissa kostnadsposter, som Clab etapp 2, lokalkostnader och kostnader för s.k. demokratiseringsresor. Revisorerna har också granskat avvikelser mellan betalningsplan, reviderad betalningsplan och utfall i syfte att fastställa orsaken till avvikelserna samt när denna konstaterades.

Ingen av granskningarna har, enligt Statskontoret, gett anledning till erinran.

SKI har sedan år 1998 anlitat samma revisionsbyrå som SKB och Vattenfall. Revisorerna har under våren 2004 muntligt meddelat att de inte kan ta fler uppdrag från SKI eftersom de anser att de skulle kunna hamna i en intressekonflikt.

6.2 Problem i samband med uttagsprocessen

Statskontoret har identifierat ett antal problem i samband med uttagsprocessen. Utredaren vill särskilt lyfta fram några av punkterna i Statskontorets problembeskrivning. Detta görs i det följande.

Den årliga processen med snäva tidsramar för granskning och kontroll gör att systemet är hårt pressat.

De tidpunkter som är fastlagda för när PLAN-rapporter och betalningsrapporter skall föreligga och när de skall godkännas gör det enligt Statskontoret mycket svårt för SKI att hinna med att pröva och granska dem. Några djupare analyser av enskilda kostnadsposter eller egna utredningar och undersökningar finns inte utrymme för.

Granskning av underlaget för utbetalningar och kostnadsuppföljning försvåras därtill enligt Statskontoret av att SKB använder olika kontoplaner i PLAN-rapport och betalningsplan. Detta innebär att kostnaderna i betalningsplanen redovisas på ett sätt som inte stämmer överens med de kalkylobjekt som finns i PLAN-rapporten.

I beslutet om betalningsplan för år 2002 krävde SKI en höjning av detaljeringsgrad i betalningsplanen. En viss förbättring har därefter skett. SKI konstaterade dock i besluten för åren 2003 och 2004 att kravet på en tydligare koppling mellan PLAN-rapporterna, betalningsplan, reviderad betalningsplan och faktiskt utfall ökar i takt med att verksamheten övergår från ett forsknings- och planeringsskede till en mer operativ verksamhet.

SKI har noterat att SKB har uttalat som sin ambition att förbättra överensstämmelsen mellan PLAN-rapporter och betalningsplaner samt verksamhetsplaner, inklusive FUD-program. SKI understryker att det är angeläget att SKB genomför detta. Enligt SKB bör det inte vara några större problem att översätta betalningsplanen till PLAN-strukturen och det skulle kunna ske årligen.

En osäkerhet om vilket mandat SKI har från statsmakterna och förhållandet att SKI är starkt präglad av en teknik- och säkerhetskultur sätter gränser för att i praktiken använda de ekonomiska verktygen.

Tillsyn av de svenska kärnkraftverken är tillsammans med ansvaret för frågor som rör säkerheten vid behandling, hantering, lagring

och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall SKI:s centrala verksamheter.

Statskontoret menar därför att den finansiella tillsynen av kärnavfallsprojektet idag är en verksamhet som varken passar in eller ges tillräcklig plats i organisationen. Statskontoret pekar på behovet av kunskap och erfarenheter i finansiella frågor inom den myndighet som skall utföra den ekonomiska granskningen av uttagen.

Statskontoret gör bl. a. bedömningen att ett beslut om att inte betala ut medel med motiveringen att kostnaden inte fanns med några månader tidigare i PLAN-rapporten skulle kunna uppfattas som ett hinder att driva utvecklingen framåt och det skulle kunna riskera de goda relationerna mellan organisationerna. SKI ber enligt Statskontoret istället om förklaringar och ytterligare information i efterhand.

Statskontoret menar vidare att regeringens instruktion är oklar rörande hur långt myndigheten skall gå vad gäller att använda de ekonomiska verktygen inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. Statskontoret påtalar också att myndigheten inte heller har tagit ställning i frågan.

Regelverket kring uttagsprocessen är oklart och/eller följs inte. Korta tidsfrister och brister i redovisningen av kostnader försvårar granskning och uppföljning.

Statskontoret konstaterar att det inte är angivet i förordningen vilka åtgärder som myndigheten kan vidta om underlag inte inkommer eller om budget och utfall under en längre tid inte stämmer överens. Det saknas också i en förordning explicit uppdrag att utfärda föreskrifter gällande rutiner för uttagsprocessen. Sådana föreskrifter kan enligt Statskontoret exempelvis ange tidsfrister för reaktorinnehavarna, hur kostnader skall redovisas samt vilka sanktioner som kan sättas in om inte föreskrivna bestämmelser iakttas.

Systemet är inte transparent.

Statskontoret noterar att det inte tydligt redovisas för myndigheten vilka kostnader SKB har haft med utgångspunkt från vilka fakturor som betalats till vem (entreprenörer, kärnkraftsföretagen, forskningsinstitutioner m.fl.). Det finns därför ingen kontroll av om kostnaderna är rimliga eller om upphandlingar sker på ett kostnadseffektivt sätt.

Det finns utbetalningar ur fonden som går tillbaka till reaktorinnehavarna. Exempel på sådana utbetalningar är betalningar till

OKG AB för driften av Clab i Oskarshamn. Statskontoret noterar att SKI inte har någon uppfattning om hur stor andel av medlen som används av reaktorägarna och deras dotterbolag, dvs. hur mycket som handlar om interndebitering mellan SKB och reaktorägarna. SKB uppger att cirka 30 procent av 2003 års kostnader avsåg interndebitering. I denna andel ingår även SKB:s lönekostnader. Andelen kan variera mellan olika år beroende av vilken verksamhet som bedrivs. Det finns en osäkerhet i bedömningen eftersom SKB inte känner till alla eventuella dotterbolag inom branschen. Uppfattningen är dock att den största andelen av betalningarna går till externa leverantörer. SKB behandlar i betalningshänseende reaktorägarna på samma sätt som andra leverantörer.

De tidigare påtalade svårigheterna med att jämföra betalningsplaner och PLAN-rapporter är också exempel bristande transparens.

6.3 Överväganden och förslag

I finansieringslagen anges att avgifter skall betalas för att finansiera omhändertagande av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer m.m. Som tidigare påpekats tillförs avgifterna fyra olika fonder, en för varje reaktorinnehavare.

Medlen i en fond skall användas för att ersätta en reaktorinnehavare för dennes kostnader för omhändertagandet och för vissa andra kostnader. Frågan om användning av avgiftsmedlen prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Prövningen utförs, enligt regeringens beslut, av SKI.

Reaktorinnehavare skall på begäran lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna pröva frågor om användning av medlen.

Utbetalningarna ur fonderna uppgår för närvarande till cirka en miljard kronor per år.

Statskontoret har bl. a. pekat på

- att tidsramarna för granskning och kontroll är snäva,
- att granskningsuppdraget till SKI behöver förtydligas,
- att granskning kräver kunskap och erfarenhet av finansiella frågor, och
- att systemet inte är transparent och att det inte finns någon kontroll av om kostnaderna är rimliga.

Utredaren anser att det är väsentligt att medelsanvändningen följs upp och granskas på ett sådant sätt att förtroendet för finansieringssystemet kan upprätthållas. Utredaren finner mot den bakgrunden att

- det behövs tid och ekonomisk kompetens i granskningsverksamheten,
- det behöver ställas krav på tidsfrister, jämförbarhet, förklaringar till avvikelser m.m. för att underlätta uppföljningen,
- den granskande myndigheten kontinuerligt bör arbeta med målformuleringar och prioriteringar i granskningsverksamheten bl. a. genom att urskilja centrala riskfaktorer i uttagsprocessen, och
- förutsättningarna för en fördjupad ekonomisk granskning av uttagen behöver förbättras så att uttagsprocessen blir transparent.

Utredaren föreslår därför:

- En längre tid för granskning och kontroll genom en ny avgiftsprocess (se vidare kapitel 9).
- Att regeringen i förordning ger tillsynsmyndigheten befogenhet att utforma föreskrifter i syfte att underlätta uppföljningen genom krav på tidsfrister, jämförbarhet m.m.
- Att tillsynsmyndigheten får i uppdrag att vart tredje år lämna en redogörelse till regeringen rörande sin bedömning av de viktigaste riskfaktorerna i uttagsprocessen.
- Att den ekonomiska tillsynen av uttagen fördjupas och inordnas i en ny verksamhetsgren inom tillsynsmyndigheten (se vidare kapitel 9).

7 Allmänna beräkningsförutsättningar

En central förutsättning vid beräkningar av kostnaderna för kärnavfallsprojektet är hur länge varje reaktor antas vara i drift, dvs. den s.k. *drifttiden*. Antagandena om driftstider blir bland annat avgörande för när de verksamheter som följer efter avstängning (avställnings- och servicedrift, rivningar m.m.) förväntas i tiden och för de kostnader som då uppstår. Därmed får de också konsekvenser för det beräknade behovet av avgiftsintäkter.

En annan förutsättning är den tidsperiod under vilken avgifter skall tas in för att täcka beräknade kostnader, dvs. den så kallade *intjänandetiden*. Denna tidsperiod behöver inte nödvändigtvis vara samma som den antagna drifttiden även om avgiftsskyldigheten kvarstår så länge reaktorerna är i drift.

I detta kapitel beskrivs först i avsnitt 7.1 problem med nuvarande ordning genom att de nya energipolitiska riktlinjerna avseende kärnkraftens roll medfört att beräkningsförutsättningar behöver anpassas till de nya förhållandena. Avsnitt 7.2 innehåller överväganden och förslag rörande de allmänna beräkningsförutsättningarna.

7.1 Problem med nuvarande ordning

Enligt finansieringslagen skall reaktorinnehavaren i samråd med övriga reaktorinnehavare beräkna kostnaderna för omhändertagandet. En sådan beräkning skall bl. a. innehålla en uppskattning av kostnaderna för samtliga åtgärder som behövs då en reaktor drivits i 25 år samt, om drifttiden överstiger 25 år, kostnader för tillkommande åtgärder varje år därefter.

I förarbetena till finansieringslagen kallas 25 års drifttid för ”intjänandetiden” (prop. 1995/96:83, s. 22). Bakgrunden till den 25-åriga intjänandetiden återfinns i det av riksdagen förutsatta slutåret för den svenska kärnkraften, dvs. år 2010 (prop. 1979/80:170), och

att den sista reaktorn togs i drift år 1985. Som en allmän förutsättning för kostnadsberäkningarna har antagits att denna intjänandetid samtidigt utgör den tid som reaktorerna är i bruk och att de därefter skall rivs så snart detta är tekniskt genomförbart. Det är sålunda riksdagens uttalande år 1980 om tidpunkt för kärnkrafts-avvecklingen som fortfarande utgör grunden för dagens beräkningsförutsättningar vid kostnadsberäkningarna.

Som nämnts i kapitel 1 innebar 1997 års energipolitiska beslut att år 2010 inte längre anges som slutår för den svenska kärnkraften. En konsekvens av detta beslut har då blivit att det referensscenario som kostnadsberäkningarna bygger på inte längre framstår som realistiskt. Utredaren konstaterar att de beräkningsförutsättningar som tillämpas för närvarande innebär att de sex reaktorer som år 2005 passerat 25-årsgränsen, antas stängas av vid utgången av år 2005 och att samtliga reaktorer har stängts senast år 2010. Som illustreras i det följande innebär det problem att lägga ett sådant scenario till grund för avgiftsberäkningen.

Kostnadsberäkningar påverkas av antaganden om reaktorernas drift-tid

Nuvarande formulering i finansieringslagen är styrande för att SKI lämnat sitt förslag till avgifter baserat på en kostnadsberäkning enligt ett referensscenario kallat Fall B. Kostnadsuppskattningar baserade på detta referensscenario inkluderar bl. a. kostnader för avställningsdrift och kostnader för tillsyn under avställningsdrift i en nära framtid. Sådana kostnader förväntas i verkligheten inte uppkomma så tidigt.

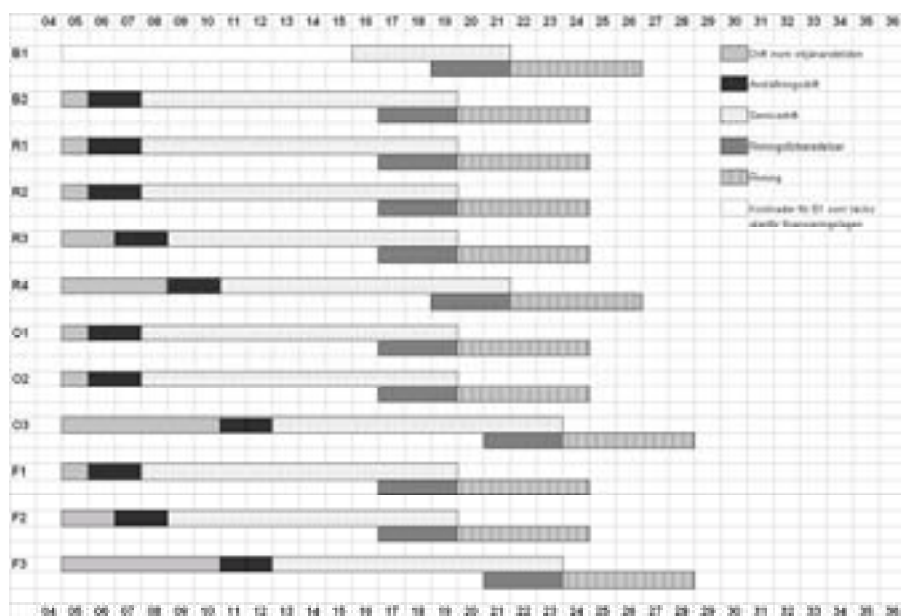
Kostnadsberäkningar enligt Fall B baseras således på ett grundläggande antagande att reaktorerna kommer att drivas i 25 år. Reactorer som i verkligheten har passerat 25-årsgränsen antas drivas i ytterligare ett år och därefter bli avställda. För exempelvis O1, som redan passerat intjänandetiden, innebär detta att reaktorn antas stängas vid utgången av år 2005 och att en tvåårsperiod med avställningsdrift¹ då skulle påbörjas. Från och med detta år inklude-

¹ Perioden för avställningsdrift antas normalt vara maximerad till 2 år. Vid avställningsdrift har reaktorn stängt av, men bränslet finns kvar och lagras i reaktorbassängerna. Efter avställningsdriften finns inte längre något klyvbart material i anläggningen och denna antar då en lägre status vad avser myndigheternas fortsatta tillsyn m.m. Efter avslutad avställningsdrift kan det egentliga rivningsarbetet inledas. Avställningsdrift beräknas vara cirka 5 gånger dyrare än servicedrift.

ras därför kostnader för avställningsdrift och kostnader för tillsyn under avställningsdrift i kostnadsuppskattningen. Perioden med avställningsdrift följs av en period med servicedrift². Även kostnader för servicedrift inkluderas i kostnadsuppskattningen. För O1 påbörjas denna period år 2008 och avslutas vid utgången av år 2019. Under åren 2017-2019 förutsätts rivningsförberedelser parallellt med servicedriften. Dessa förberedelser antas pågå under 3 år. Rivning av O1-reaktorn antas påbörjas år 2020³ och beräknas ta 5 år.

I Figur 7.1 illustreras tidsplanen för avveckling och rivning av alla reaktorer enligt Fall B.

Figur 7.1 Tidsplan för avveckling och rivning av reaktorer enligt Fall B (Källa: PLAN 2004 – Supplement, 2004).



Som en konsekvens av 1997 års energipolitiska beslut började SKB utgå från ett nytt referensscenario, benämnt Fall A, vid sina kostnadsberäkningar. På uppmaning av SKI fortsatte SKB att göra

² Vid servicedrift är bränslet bortforslat. Servicedrift omfattar det minimum av aktiviteter som krävs för att bibehålla olika väsentliga funktioner i anläggningen samt upprätthålla en tillfredsställande bevakning.

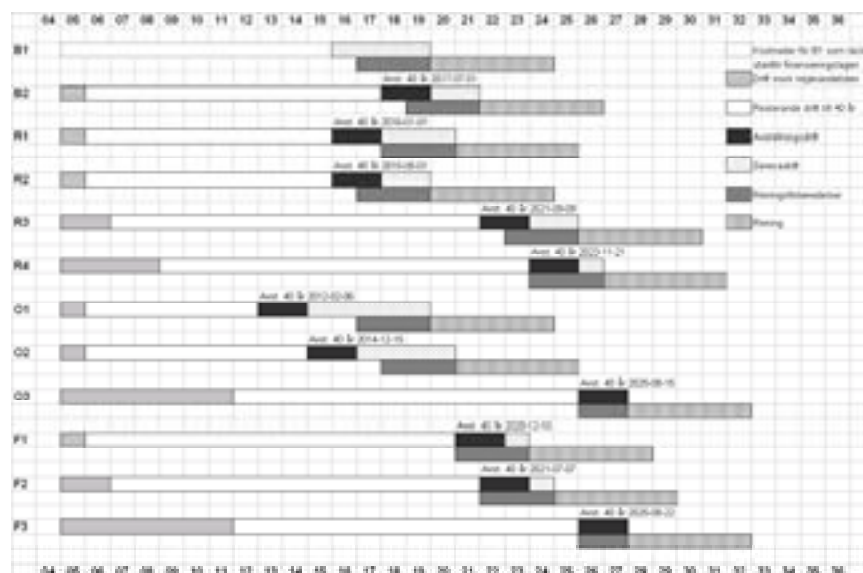
³ Rivning förutsätts kunna påbörjas tidigast år 2020 då slutförvaret för rivningsavfall är klart enligt referensscenariot.

kostnadsberäkningar enligt Fall B. Detta resulterade i att SKB från och med år 1997 genomför kostnadsberäkningar enligt båda Fall A och Fall B.

Kostnadsberäkningar enligt Fall A baseras på antagandet att reaktorerna kommer att drivas i 40 år⁴. Efter driftstiden ställs reaktorn av och en period med avställningsdrift vidtar. För exemplet O1 påbörjas denna period, i kalkyler enligt Fall A, först år 2012. Från och med detta år förutsätts i detta fall kostnader för avställningsdrift och kostnader för tillsyn under avställningsdrift uppkomma. År 2015 antas att perioden med servicedrift påbörjas för O1. Under avställnings- och servicedriften görs rivningsförberedelser.

I Figur 7.2 illustreras tidsplanen för avveckling och rivning av alla reaktorer enligt Fall A.

Figur 7.2 Tidsplan för avveckling och rivning av reaktorer enligt Fall A (Källa: PLAN 2004 – Supplement, 2004).



Sammanfattningsvis är en central skillnad mellan Fall A och Fall B antagandet om driftstidens längd – eller annorlunda uttryckt starttidpunkterna för avställnings- och servicedrift. Dessa tidpunkter

⁴ Antagandet om 40 års driftstid härrör från den i lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling angivna gränsen för nyttjandetid om 40 år vid ersättningsberäkningar och från reaktorägarnas tidigare planering.

ligger tidigare i Fall B än i Fall A liksom starttidpunkterna för rivning av reaktorerna. En annan central skillnad är att servicedriften antas vara betydligt längre i Fall B. Konsekvenserna av dessa skillnader är att kostnaderna uppstår tidigare i Fall B än i Fall A och att kostnaderna för servicedrift blir högre i Fall B. Detta bidrar i sin tur till att den diskonterade totala kostnaden för kärnavfallsprojektet blir högre i Fall B. Enligt Plan 2004 är den beräknade totala framtida kostnaden 48,6 miljarder kronor enligt Fall A och 50,2 miljarder kronor enligt Fall B. Detta illustrerar hur antagandena om reaktorernas driftstid påverkar kostnadsberäkningarna.

Det finns en risk för svängningar i avgifterna

SKI (SKI Rapport 2004:39, bilaga 3) beräknar avgiften utifrån villkoret att summan av de beräknade framtida kostnaderna (C_i) skall vara lika med summan av de beräknade årliga avgiftsinbetalningarna ($Q_j * a$) och fondbehållningen (F_0) vid tillfället för avgiftsberäkningen. Detta villkor kan skrivas som:

$$\sum_{i=1}^n C_i = \sum_{j=1}^m Q_j * a + F_0$$

Formeln för avgiften blir då (utan hänsyn till diskontering):

$$a_0 = \frac{\sum_{i=1}^n C_i - F_0}{\sum_{j=1}^m Q_j}$$

Vid beräkningen av avgiften för år 2005 beräknades kostnaderna (C_i) från år $i = 2005$ (januari) t.o.m. år $n = 2051$. Återstående elproduktion (Q_j) förutsätts ske från år $j = 2005$ och längst till $m = 2010$. För de reaktorer som inte uppnått sin intjänandetid förutsätts återstående elproduktion fram till 25 års drift. För de reaktorer som redan uppnått 25 års ålder antas elproduktion ske enbart under det kommande året (i detta fall år 2005). F_0 är lika med ingående fondbehållning (i detta fall år 2005). Vid en avgifts-

beräkning förutsätts att avgiften skall vara konstant under återstående del av intjänandetiden.

Fonderingsbehovet bestäms enligt formel (2) ovan av differensen $\Sigma C_i - F_0$. Om $\Sigma C_i > F_0$ föreligger ett fonderingsbehov. Mellan två år kan ΣC_i ändras genom att aktiviteter genomförs och faller bort ur beräkningarna och genom att uppskattningar av kostnader förändras. F_0 ändras genom att medel tillförs fonden via avgifter och avkastning på fonderade medel samt genom utbetalningar.

Fonderingsbehovet skall bäras av produktionen inom den återstående intjänandetiden. Så länge den återstående produktionen är stor kan svängningarna i fonderingsbehov absorberas utan någon nämnvärd påverkan på avgiftsnivån. Efterhand som en reaktor blir äldre minskar den återstående produktionen och avgifternas storlek blir känsligare för variationer i fonderingsbehovet – det finns en risk för svängningar i avgifterna.

Begreppen driftstid och intjänandetid

I mer vardagligt språk avser begreppet driftstid den period under vilken en reaktor är i drift och intjänandetid avser den period under vilken avgifter antas tas in för att täcka beräknade kostnader. För att beskriva alternativa beräkningsförutsättningar rörande driftstid och intjänandetid behöver emellertid begreppen klargöras i relation till kalkyler som görs löpande över tiden.

En kalkyl över någon storhet (en beroende variabel) baseras på antaganden om andra storheter (oberoende variabler). I kalkyleringen av avgifter är avgifterna beroende variabler medan driftstider och intjänandetider är oberoende variabler eller med andra ord allmänna beräkningsförutsättningar.

Ett antagande om en driftstid är således en beräkningsförutsättning. Ett sådant antagande kan vara att en reaktor förutsätts vara i drift i 25 (som i Fall B ovan) eller 40 år (som i Fall A ovan) från det den startade. En reaktor som startade 1985 och förutsätts vara i drift i 25 år beräknas följaktligen tas ur drift 2010. Om samma reaktor istället antas vara i drift i 40 år innebär det att den förutsätts tas ur drift 2025.

Ett antagande om intjänandetid är en annan beräkningsförutsättning. Ett antagande om en 25-årig intjänandetid innebär att de beräknade kostnaderna förutsätts täckas med avgifter under de första

25 åren. Beräknade tillkommande kostnader⁵ som uppkommer efter det, dvs. efter 2010 i exemplet, och som leder till ett fonderingsbehov förutsätts täckas under en efterföljande period som för närvarande är ett år. Denna period eller detta år är också i en mening en intjänandetid.

Anta nu att en kalkyl görs år 2005 för avgifter under 2006. Forsmark 1 har i och med utgången av 2005 varit i drift i 25 år. Följande observationer kan då göras:

1. om driftstiden skall antas vara 25 år innebär det att reaktorn antas stängas av vid utgången av år 2005 och inte vara i drift under 2006.
2. om driftstiden antas förlängas årligen med ett år antas att reaktorn stängs vid utgången av 2006.
3. om driftstiden antas vara 40 år antas att reaktorn går i ytterligare 15 år och stängs av först år 2020.
4. om intjänandetiden förutsätts vara 25 år innebär det att totala framtida kostnader för avfallshanteringen *såsom de tidigare beräknats* skall vara täckta vid utgången av 2005.
5. om nya kostnadsberäkningar indikerar högre framtida kostnader – och ett tillkommande fonderingsbehov – antas dessa kostnader täckas av avgiftsintäkter under 2006.
6. om reaktorn de facto skulle stängas av vid utgången av 2005 – och inte återstartas – kommer såväl driftstiden som intjänandetiden att ha varit 25 år.

Punkten 6 avser driftstid och intjänandetid som uppmätta storheter i efterhand ("ex post"). Driftstiden var 25 år och avgifter för att täcka kostnaderna togs ut under 25 år.

Punkterna 1–5 avser antagen återstående tid som en kalkylförutsättning ("ex ante") uttryckt antingen i termer av sammanlagd tid eller direkt som återstående tid. Den återstående driftstiden antas enligt punkt 1 vara noll år, enligt punkt 2 vara ett år och enligt punkt 3 vara 15 år.

Punkt 4 ger uttryck för en kalkylförutsättning om att beräknade kostnader antas täckas under en tjugofemårsperiod, dvs. en intjänandetid om 25 år. Punkt 5 uttrycker att tillkommande fonderingsbehov antas täckas med avgifter under ett år (2006).

⁵ Sådana kostnader kan följa av dels ytterligare driftsår utöver 25 år, dels förändrade kostnadsuppskattningar.

Mot denna bakgrund skall noteras att de centrala antagandena i avgiftskalkylen är

- återstående driftstid och
- återstående intjänandetid.

Ett antagande om en viss total driftstid innebär ett antagande om att den återstående driftstiden förutsätts bli allt kortare. Motsvarande gäller för intjänandetiden. Givet dagens beräkningsförutsättningar om en total driftstid på 25 år har reaktorerna i det svenska kärnkraftsprojektet i dag (år 2004) återstående driftstider på mellan ett och sex år. Ett antagande om en viss återstående driftstid (eller intjänandetid) innebär däremot att den återstående driftstiden (eller intjänandetiden) antas vara densamma vid olika kalkyltillfällen – tills något annat förutsätts.

Ett antagande om en återstående intjänandetid som är kortare än den antagna återstående driftstiden skulle i princip innebära att tillkommande kostnader (ytterligare fonderingsbehov) som beräknas i en viss kalkyl förutsätts komma att täckas av avgiftsintäkter, förhållandevis tidigt.

7.2 Överväganden

Skäl till förändring

Utredaren konstaterar att beräkningsförutsättningar enligt Fall B är baserade på nu inaktuella energipolitiska förutsättningar om att kärnkraften skulle vara avvecklad år 2010. Grunden för avgiftsberäkningarna bör därför anpassas till nu aktuella förhållanden. Utredaren konstaterar vidare att det finns en risk för svängningar i avgifterna. När reaktorerna blir äldre minskar nämligen den återstående intjänandetiden och avgifternas storlek blir känsligare för variationer i fonderingsbehovet. När en reaktor passerat den antagna 25-åriga intjänandetiden skall eventuella fonderingsbehov fördelas på ett års återstående produktion.

Antaganden om återstående drifttid

I utredningsarbetet har tre alternativ identifierats när det gäller att anpassa antagandet om reaktorernas drifttid till de nya energipolitiska förutsättningarna. Dessa är:

1. Ett nytt antagande om viss total drifttid.
2. Ett antagande om viss återstående drifttid.
3. Ett nytt antagande om viss total drifttid kombinerat med en nedre begränsning för den återstående drifttiden (en kombination av alternativen 1 och 2).

Det är givetvis möjligt att utgå från ett nytt antagande om total drifttid, exempelvis 40 år istället för nuvarande 25 år. Ett antagande om 40 års drifttid skulle i så fall knyta an till den i lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling ("avvecklingslagen") angivna gränsen för utnyttjande om 40 år vid ersättningsberäkningar. Ett sådant antagande skulle dock – allt annat oförändrat – innebära att dagens problem med den nuvarande ordningen som det beskrivs i avsnitt 7.1 skjuts på framtiden. Samma problem som idag kommer att uppstå igen om eller när driftstiderna närmar sig 40 år. Alternativet med ett nytt antagande om total drifttid leder således inte till en över tiden hållbar lösning på problemet med vilka beräkningsförutsättningar som skall ligga till grund för avgiftsberäkningarna. Utredaren förkastar därför detta alternativ.

Ett alternativ utan dessa nackdelar är att anta en viss återstående drifttid för varje reaktor. Mot bakgrund av att en avgiftscykel om 3 år föreslås (se vidare kapitel 9) skulle beräkningsförutsättningen om driftstider då kunna vara att varje reaktor förutsätts drivas under till exempel ytterligare två avgiftsperioder. Detta innebär ett antagande om en återstående drifttid på sex år. Den återstående drifttiden för en reaktor skulle då vara sex år vid varje framtida kostnadsberäkning såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år. Med nuvarande beräkningsförutsättningar om en total drifttid på 25 år har idag år 2004 de både yngsta reaktorerna, Forsmark 3 och Oskarshamn 3, återstående driftstider på ungefär sex år. Övriga reaktorer har kortare återstående driftstider. En övergång till en beräkningsförutsättning baserad på ett antagande om en återstående drifttid på sex år skulle därför innebära att alla reaktorer antas ha en återstående drifttid på sex år vid nästa kostnadsberäkning. Det skall noteras att detta alternativ innebär att alla reaktorer beräkningsmässigt förutsätts

stängas samtidigt. En samtidig stängning är emellertid knappast en rimlig beräkningsförutsättning.

Det tredje alternativet är en kombination av de både första alternativen. Det innebär att ett nytt antagande om viss total driftstid kombineras med en nedre begränsning för den återstående driftstiden. Ett sådant alternativ skulle kunna vara ett grundläggande antagande om driftstid på 40 år, men att den återstående driftstiden inte för någon reaktor antas understiga sex år. Detta antagande föreslås gälla såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år. Vid ett antagande om en total driftstid på 40 år har reaktorerna i det svenska kärnkraftsprojektet i dagsläget år 2004 återstående driftstider på mellan 8 och 21 år. Antagna återstående driftstider skulle således variera mellan 8 och 21 år vid en kostnadsberäkning idag. Alternativet innebär att de reaktorer som uppnår en driftstid på 34 år därefter antas ha en återstående driftstid på sex år. Det innebär också beräkningsmässigt att de reaktorer som uppnått 34 års driftstid förutsätts stängas samtidigt.

Utredaren anser att ett rimligt antagande är att varje reaktor har en återstående drifttid på minst 6 år såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år. Såväl alternativ 2 som 3 möjliggör en anpassning till sådana nya antaganden. Båda alternativen innebär att alla reaktorer beräkningsmässigt förutsätts stängas samtidigt. I alternativ 3 uppstår detta dock i ett senare läge. Utredaren anser att en viss återstående driftstid är ett rimligt antagande och vill peka på möjligheten att anpassa antagandena om starttidpunkter för rivning via antaganden om tider för avställnings- och servicedrift. Som noterats i det föregående knyter en 40-årig driftstid an till förutsättningarna för ersättningsberäkningar i avvecklingslagen. Mot denna bakgrund förespråkar utredaren alternativ 3.

Antagandena om starttidpunkter för service- och avställningsdrift och rivningar har att utgå från de antaganden som gjorts avseende driftstiden. Hänsyn skall även tas till planer för när anläggningar för slutförvar är färdigställda.

I beräkningar av kostnader för avfallshanteringen skall antas att den återstående driftstiden för en reaktor börjar vid den tidpunkt då den beräknade avgiften skall börja gälla.

Utredaren föreslår sålunda sammanfattningsvis ett nytt antagande om total driftstid på 40 år dock så att den återstående driftstiden inte antas underskrida 6 år. Detta förslag rörande driftstider

utgör utgångspunkt för att välja antagande om återstående intjänandetid.

Antagande om återstående intjänandetid

För att begränsa risken för svängningar i avgifterna när den återstående intjänandetiden minskar finns i princip några olika möjligheter. Sådana möjligheter är:

1. Ett antagande om en längre total intjänandetid än 25 år.
2. Ett antagande om återstående intjänandetid som är längre än ett år.
3. Ett antagande om återstående intjänandetid vid annan avgiftsättning än per kWh kärnkraftsel.

Punkterna 1 och 2 relaterar till en avgift som beräknas och sätts per kWh kärnkraftsel.

En förlängning, enligt punkt 1, av intjänandetiden till exempelvis 40 år istället för nuvarande 25 år flyttar risken för svängningar längre fram i tiden, men motverkar inte risken för en stor avgiftshöjning då den återstående intjänandetiden närmar sig noll. Utredaren bortser därför från denna möjlighet.

Ett antagande enligt punkt 2 om en återstående intjänandetid som är längre än idag skulle mildra svängningarna i en avgift till följd av ett beräknat fonderingsbehov (orsakat av en beräknad kostnadsfördyring). Ett möjligt antagande skulle kunna vara att den återstående intjänandetiden antas vara densamma som den återstående driftstiden. Med ett sådant antagande skulle det beräknade fonderingsbehovet slås ut på sex års produktion för de reaktorer som har varit i drift i 34 år. För reaktorer som varit i drift under kortare tid kommer det beräknade fonderingsbehovet att slås ut på mer än 6 år. Detta kan jämföras med nuvarande förhållande där ett beräknat fonderingsbehov slås ut på ett års produktion för reaktorer som passerat 24 års driftstid. I nedanstående tabell illustreras vid två olika framtida tidpunkter konsekvensen av antagandet att den återstående intjänandetiden är densamma som den återstående driftstiden.

Tabell 7.1 Återstående intjänandetid vid ett par olika tidpunkter

Reaktor	Driftstart, år	Uppnår 40-årig intjänandetid, år	Återstående intjänandetid (=återstående drifttid) per den 1/1 2008	Återstående intjänandetid (=återstående drifttid) per den 1/1 2011
Oskarshamn 1	1972	2012	6	6
Ringhals 2	1975	2015	8	6
Oskarshamn 2	1975	2015	8	6
Barsebäck 1	1975	2015	0	0
Ringhals 1	1976	2016	9	6
Barsebäck 2	1977	2017	10	7
Forsmark 1	1980	2020	13	10
Ringhals 3	1981	2021	14	11
Forsmark 2	1981	2021	14	11
Ringhals 4	1983	2023	16	13
Oskarshamn 3	1985	2025	18	15
Forsmark 3	1985	2025	18	15

Not: För Barsebäck 2 har inte hänsyn tagits till ett eventuellt politiskt beslut om stängning år 2005.

Ett antagande om återstående intjänandetid för annan avgiftsättning än per kWh kärnkraftsel enligt punkt 3 innebär att avgifterna frikopplas från leveranserna av kärnkraftsel. Skulle avgifterna istället tas ut som en klumpsumma per år skulle eventuellt uppkomna fonderingsbehov kunna fördelas över ett antal år framöver (en antagen återstående intjänandetid). Därmed skulle risken för svängningar i avgifterna minska. Punkten 3 knyter an till en möjlighet med avgiftsättning efter drifttidens slut som behandlas närmare i kapitel 9.

Med en annan avgiftsättning än per kWh kärnkraftsel behöver inte avgiftsbetalningarna upphöra i och med att kärnkraftsreaktorerna stängs av. Om man exempelvis istället tänker sig avgiftsbetalningar som först upphör när det sista slutförvaret försluts uppkommer det helt enkelt inga svängningar till följd av en minskande återstående intjänandetid. 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. Frå-

gan om vem som skulle åläggas en sådan avgiftsskyldighet behandlas i kapitel 9.

I nästa avsnitt redovisas utredarens förslag till nya beräkningsförutsättningar.

7.3 Förslag till nya beräkningsförutsättningar

Utredaren föreslår att den återstående intjänandetiden skall antas vara lika med den återstående driftstiden så länge reaktorerna är i drift. För tiden därefter föreslås att den återstående intjänandetiden skall vara tre år, eftersom avgiftsperioden förutsätts vara tre år. Utredaren anser dock att det är rimligt att möjliggöra en längre period än tre år vid exceptionellt stora tillkommande fonderingsbehov efter drifttidens slut.

Utredaren föreslår:

1. Att det för varje reaktor görs ett antagande om en total driftstid på 40 år dock så att den återstående driftstiden inte antas underskrida 6 år. Detta antagande föreslås gälla såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år.
2. Att ett fonderingsbehov skall täckas under antagen återstående driftstid. Detta innebär att den återstående intjänandetiden skall antas vara lika med den återstående driftstiden så länge reaktorerna är i drift.

I kapitel 9 redovisas förslag om förlängd avgiftsskyldighet och sekundärt betalningsansvar. Detta innebär att avgifter skall kunna tas ut efter det att en reaktor stängts av. I detta sammanhang föreslås i enlighet därmed:

3. Att ett fonderingsbehov efter det att en reaktor är stängd skall täckas under en treårig avgiftsperiod. Detta innebär att den återstående intjänandetiden skall antas vara tre år efter drifttidens slut.
4. Att en undantagsmöjlighet tillskapas så att kostnader skall kunna läggas ut under en längre återstående intjänandetid än 3 år vid exceptionellt stora tillkommande fonderingsbehov efter drifttidens slut.

Detta förslag om förändrade beräkningsförutsättningar kommer att påverka avgiftsnivån. En innebörd av förslaget är att de kalkylerade utgifterna antas komma vid en senare tidpunkt än vad som antas för närvarande. En annan innebörd är att tillkommande kostnader fördelas ut på fler år än för närvarande. Dessa både faktorer kommer att få till följd – allt annat lika – att avgiftsnivån blir lägre.

8 Statens kostnader för tillsyn m.m.

Kärnavfallsprojektet ger upphov till kostnader för staten för tillsyn av nedlagda kärnkraftsreaktorer, tillsyn av avfallshanteringsanläggningar, kärnavfallsforskning, beredskap, administration, förvaltning av fondmedel m.m. I dag finansieras de statliga myndigheternas kostnader för kärnavfallsprojektet huvudsakligen med anslag till SKI och SSI över statsbudgeten. Dessa utgifter får emellertid staten täckning för genom att reaktorinnehavarna betalar avgifter till staten enligt två förordningar:

- Förordning (1991:739) om vissa avgifter till Statens kärnkraftinspektion.
- Förordning (1976:247) om vissa avgifter till Statens strålskyddsinstitut.

Avgifterna betalas per kvartal och är lika stor för alla reaktorer som är i drift och används av SKI för att täcka kostnader för säkerhetstillsyn, kärnämnestillsyn och forskning om reaktorsäkerhet samt av SSI för att täcka kostnader för strålskyddstillsyn, beredskapsåtgärder och strålskyddsforskning. Kravet på att betala avgifter gäller från och med att reaktorinnehavaren får tillstånd att driva reaktorn, enligt kärntekniklagen, tills dess att reaktorn tagits ur drift, har rivits eller när myndigheterna har konstaterat att tillsyn respektive beredskap inte längre behövs.

Jämte reaktorinnehavarna betalar också SKB avgifter enligt de båda avgiftsförordningarna. SKB betalar avgifter för tillsyn av sina avfallshanteringsanläggningar. SKB använder efter beslut av SKI medel ur fonderna för att betala tillsynen av Clab.

Statens kostnader kan emellertid också täckas med medel direkt från fonderna. De kostnader för staten som kan täckas med fondmedel är, enligt finansieringslagen, i huvudsak följande:

- Kostnader för att komplettera forsknings- och utvecklingsverksamhet rörande kärnavfallsprojektet.
- Kostnader för att pröva frågor rörande avgifter och säkerheter.
- Kostnader för att pröva frågor om övervakning och kontroll av slutförvar.
- Kostnader för Kärnavfallsfondens förvaltning.
- Kostnader för information till allmänheten rörande kärnavfallsprojektet.

Vad gäller statens kostnader används idag medel från fonderna i huvudsak för att täcka kostnaderna för Kärnavfallsfondens styrelses förvaltning av fonderna, viss information till allmänheten rörande kärnavfallsprojektet samt kostnader för viss utredningsverksamhet. Dessa medel ställs till den berörda myndighetens förfogande genom regeringsbeslut.

Avgiftsinbetalningar till Kärnavfallsfonden är även avsedda att täcka framtida myndighetskostnader (SKI Rapport 2004:35, s. 11). Dessa uppskattas och inkluderas i avgiftsunderlaget. I den senaste uppskattningen inryms kostnader för att utföra den framtida myndighetsutövningen gällande tillsyn av nedlagda reaktorer, kärnavfallsforskning och beredskap. Därtill tillkommer framtida administrativa samkostnader för verksamheten som lokalkostnader, central administration, teknikstöd, personal- och kunskapsutveckling, administration av beslut om användning av fondmedel och ekonomisk uppföljning samt internationellt facksamarbete. I finansieringslagen uttrycks inte tydligt att tillsyn m.m. av nedlagda reaktorer skall finansieras med fondmedel.

Under utredningsarbetets gång har konstaterats att det i dag inte finns en tydlig gräns mellan vad som skall finansieras med fondmedel och vad som skall finansieras med anslagsmedel till myndigheterna via avgiftsförordningarna. Det är heller inte klart från vilken tidpunkt myndigheternas kostnader bör finansieras med medel ur fonderna.

8.1 Statskontorets utredning om kärnkraftsmyndigheternas kostnader

I samband med att Barsebäck 1 stängdes år 1999 gav regeringen SKI och SSI i uppdrag att redovisa hur myndigheternas kostnader och finansiering påverkas av att reaktorer tas ur drift. SKI och SSI redovisade uppdraget i juni år 2000 i en promemoria – ”Förslag till finansiering av SKI:s och SSI:s förändrade kostnader för tillsyn av nedlagda reaktorer, kärnavfallsforskning och beredskap” (SKI PM 00:22). Där konstaterades att myndigheternas kostnader för tillsyn, forskning och beredskap inte kan minskas till följd av att reaktorer Barsebäck 1 och 2 stängs. Samtidigt konstaterades att det inte är rimligt att dels ta ut full avgift för forskning om reaktorsäkerhet för reaktorer som är stängda, dels ta ut full avgift för reaktor- och strålskyddstillsyn för reaktorer i avstillningsdrift.

Oförändrade kostnader och minskade avgiftsintäkter leder till att myndigheternas kostnader inte finansieras fullt ut. Den lösning som föreslogs av myndigheterna innebär att det uppkomna underskottet fördelas ut på kvarvarande reaktorer i drift. Myndigheterna ansåg emellertid inte att denna lösning skulle vara hållbar i längden eftersom avgiften på kvarvarande reaktorer i drift successivt skulle öka i takt med att fler och fler reaktorer stängdes av. På sikt skulle avgifterna för de reaktorer som finns kvar i drift bli mycket höga. Förslag till lösning på detta problem presenterades inte av myndigheterna.

År 2001 fick därför Statskontoret i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå principer för hur SKI:s och SSI:s kostnader för tillsyn av nedlagda kärnkraftsreaktorer, kärnavfallsforskning och beredskap skall finansieras i framtiden. En viktig utgångspunkt i uppdraget var att ett finansieringssystem skall bygga på tydliga och generella principer, som är stabila med avseende på den osäkerhet som råder vad gäller antalet reaktorer i drift.

Statskontoret uppfattade det som tydligt att kostnader för tillsyn av nedlagda kärnkraftsreaktorer, kärnavfallsforskning och beredskap skall täckas med fondmedel. Statskontoret konstaterade däremot att det finns oklarheter rörande hur myndigheternas övriga kostnader skall finansieras när kärnkraftsreaktorer stängs och avgifterna enligt avgiftsförordningarna minskar.

Statskontoret redovisade i promemorian ”Förslag till finansiering av kärnkraftmyndigheternas kostnader” (Statskontoret PM 2001:16) ett förslag till principer för finansiering av myndigheter-

nas kostnader. Dessa principer baseras på en uppdelning på två typer av kostnader:

1. Specifika kostnader per reaktor, dvs. kostnader som är proportionella mot antalet reaktorer i drift eller i olika skeden av avställning. Exempelvis SKI:s säkerhetstillsyn av reaktorer.
2. Fasta kostnader, dvs. sådana som är oberoende av antalet reaktorer i drift. Exempelvis myndigheternas forskning.

Myndigheternas reaktorspecifika kostnader föreslogs av Statskontoret att finansieras med avgifter enligt avgiftsförordningarna. Statskontoret menade att utgångspunkten vid beräkning av de reaktorspecifika kostnaderna skulle vara myndigheternas faktiska kostnader för arbetsinsatserna vid respektive reaktor. Statskontoret konstaterar dock, i likhet med myndigheterna, att schablonmässiga avgifter som är lika för alla reaktorer kan tillämpas.

Statskontoret föreslog att de fasta kostnaderna skall fördelas på alla reaktorinnehavare, antingen genom en fast avgift per år eller genom en avgift per producerad kWh. Statskontoret menar att det senare alternativet är att föredra därför att avgiften kopplas till reaktorinnehavarens intäkter och på så vis inte belastar en reaktor som tillfälligt är avställd. Medlen som skall täcka myndigheternas fasta kostnader föreslogs av Statskontoret att bli fonderade. Statskontoret påpekade att det redan finns utarbetade rutiner för att redovisa och betala in avgifter per kWh till Kärnavfallsfonden.

Statskontoret konstaterade att en förutsättning för att genomföra förslaget är att det inte finns några oklarheter om vad som är fasta kostnader. Statskontoret ansåg dock att det finns sådana oklarheter.

Statskontoret konstaterade vidare att det också finns oklarheter rörande vilka myndighetskostnader som skall finansieras med medel ur fonderna respektive med medel via avgiftsförordningarna.

Genom beslut av regeringen den 8 maj 2003 överlämnades ärendet rörande Statskontorets förslag till finansieringsmodell till utredningen. Utredarens förslag i det följande innebär att ärendet avslutas.

8.2 Överväganden

I utredningsarbetet har tre alternativa modeller för att täcka myndigheternas kostnader diskuterats. Dessa är:

1. Myndigheternas kostnader för tillsyn m.m. täcks med medel via avgiftsförordningarna (SFS 1976:247 och SFS 1991:739). Myndighetskostnaderna slås ut på samtliga reaktorer, dvs. både reaktorer i drift och avställda reaktorer, så att samtliga reaktorer får samma avgift.
2. Myndigheternas reaktorspecifika kostnader täcks med avgifter enligt avgiftsförordningarna och myndigheternas fasta kostnader täcks med medel som fonderas för myndighetskostnader (Statskontorets förslag).
3. Myndigheternas kostnader delas upp på kostnader som orsakas av omhändertagande av kärnavfall och avställda reaktorer ("kärnavfallsprojektet") och kostnader för reaktorer i drift ("kärnkraftsprojektet"). Myndigheternas kostnader för kärnavfallsprojektet täcks med medel som fonderas för myndighetskostnader. Myndigheternas kostnader för kärnkraftsprojektet täcks med medel via avgiftsförordningarna.

Modell 1 skulle innebära att myndigheterna tar ut avgifter enligt avgiftsförordningarna från både reaktorer i drift och avställda reaktorer. Eftersom avställda reaktorer inte genererar några intäkter förutsätts att avgifterna då betalas med medel ur fonderna. Syftet med modellen är att undvika successivt ökande avgift för kvarvarande reaktorer i drift. En konsekvens av att alla reaktorer skulle få lika stor avgift är att kostnader för reaktorer i drift kommer att belasta fonderna.¹ Det innebär att sådana kostnader också måste inkluderas i avgiftsunderlaget. Utredaren finner att denna modell är olämplig eftersom den innebär att kostnader för reaktorer i drift skulle inkluderas i avgiftsunderlaget.

Modell 2 är Statskontorets modell. Den innebär att myndigheternas reaktorspecifika kostnader täcks på samma sätt som i nuvarande modell, dvs. med avgifter till myndigheterna via anslag baserade på faktiska kostnader och att de fasta kostnaderna finansieras med en avgift per producerad kWh el från kärnkraftsreaktorerna. En förutsättning för modellen är att myndigheterna måste kunna

¹ De verkliga myndighetskostnaderna för reaktorer i drift antas vara högre än för avställda reaktorer. Detta leder till att reaktorer i drift kommer att "subventioneras" av avställda reaktorer om avgiften är lika stor för alla.

särskilja reaktorspecifika och fasta kostnader. Vad gäller myndigheternas fasta kostnader föreligger, enligt Statskontoret, oklarheter om vilka kostnader de är. Statskontoret rekommenderar att SKI:s och SSI:s kostnader för forskning och den s.k. basverksamheten² bör inkluderas bland de fasta kostnaderna. Då det i de fasta kostnaderna även skulle inkluderas sådana kostnader som kan hänföras till myndighetsarbetet med reaktorer i drift anser utredaren att också denna modell är olämplig.

Modell 3 skulle innebära att myndigheterna tar ut avgifter enligt avgiftsförordningarna för allt myndighetsarbete som kan härledas till reaktorer i drift. För det myndighetsarbete som kan härledas till avställda reaktorer och omhändertagande av sådant radioaktivt avfall som det skall fonderas för skulle medel däremot tas ur fonderna. Genom att särskilja myndigheternas kostnader för kärnavfallsprojektet skapas en gräns i förhållande till kärnkraftsprojektet. Med denna modell kommer sannolikt avgifterna enligt finansieringslagen att öka, eftersom de kostnader som myndigheterna redan nu har för kärnavfallsprojektet skall inkluderas i avgiftsunderlaget. Å andra sidan skall avgifterna enligt avgiftsförordningarna då minska i motsvarande omfattning. Detta innebär att problemet med successivt ökande avgifter för återstående reaktorer i drift dämpas. En tillämpning av modellen förutsätter att myndigheterna skiljer på kostnader för kärnkraftsprojektet och på kostnader för kärnavfallsprojektet. Denna uppdelning av myndigheternas kostnader måste ändå göras framgent när fonderade medel skall börja användas för att täcka myndigheternas kostnader. Då måste nämligen myndigheterna kunna urskilja sina kostnader för kärnavfallsprojektet för att motivera att dessa kostnader skall belasta fonderna. Utredaren konstaterar att denna modell inte har den nackdel som de båda tidigare. Modellen innebär att statens kostnader för kärnavfallsprojektet i sin helhet täcks med fonderade medel.

En konsekvens av modell 3 är att regeringen skall reducera avgifterna enligt avgiftsförordningarna. Detta kommer då att medföra att avgiftsintäkterna på aktuella inkomstitlar på statsbudgeten och anslagen till myndigheterna minskar med lika stora belopp. Statens utgifter genom anslag via avgiftsförordningar skulle således minska.

Under utredningsarbetets gång har det ifrågasatts om det i dagsläget överhuvudtaget existerar något problem avseende hur myndighetskostnaderna finansieras. En grund för ett sådant ifråga-

² Kostnader för lokaler, ledning, administration, kompetensutveckling, internationellt samarbete och nationell strålskyddsberedskap.

sättande har varit att kärnkraftsföretagen är de som betalar myndighetskostnaderna oavsett om det sker via avgiftsförordningarna eller via fonderade medel. Det har i sammanhanget påpekats att problemet snarast gäller prövningen av myndighetskostnadernas storlek än på vilket sätt de finansieras.

Mot bakgrund av utredningsarbetet konstaterar utredaren att i dagsläget avgifter enligt finansieringslagen tas ut för att täcka

1. framtida kostnader för myndigheternas tillsyn av avställda reaktorer,
2. framtida kostnader för myndigheternas tillsyn av avfallsanläggningar i drift, och
3. myndigheternas tillsynskostnader för avfallsanläggningar i drift och fondförvaltningens administrativa kostnader med fonderade medel.

Utredaren uppfattar att det inte finns några klara principer rörande huruvida andra myndighetskostnader än direkta kostnader för tillsyn av specifika anläggningar skall finansieras med fondmedel. Exempel på sådana andra myndighetskostnader är kostnader för kompetensuppbyggnad och andra förberedande åtgärder som föranleds av kärnavfallsprojektet och kostnader för finansiell tillsyn och förvaltning. Det handlar här i huvudsak om myndighetskostnader på kort sikt (under de följande åren).

Beträffande sådana myndighetskostnader som förväntas efter antagna stängningstidpunkter är principerna däremot klara.

Utredaren anser att det bör finnas klara principer rörande vilka kostnader som skall täckas med fondmedel – och alltså vilka kostnader det skall fonderas för. Utredaren konstaterar att det inte finns sådana klara principer rörande myndighetskostnader på kort sikt som föranleds av kärnavfallsprojektet. Utredarens bedömning är att en rimlig princip är att man fonderar för förväntade myndighetskostnader, dvs. också de förväntade myndighetskostnaderna på kort sikt. Detta innebär att förväntade myndighetskostnader behandlas på samma sätt som andra förväntade kostnader för projektet.³ En sådan princip leder också till att de samlade uttagen av fondmedel bättre återspeglar kärnavfallsprojektets kostnader.

³ Som anges i kapitel 6 gör industrin för närvarande uttag på i storleksordningen en miljard kronor per år för sina kostnader som föranleds av kärnavfallsprojektet.

Utredarens bedömning är att de kostnader hos myndigheterna som skall täckas med fonderade medel bör prövas och beslutas på samma sätt som myndigheternas övriga kostnader.

8.3 Utredarens förslag

Utredaren finner att det bör vara tydligt för vilka ändamål avgifter enligt finansieringslagen skall tas ut och följaktligen vilka kostnader som sedan skall kunna täckas med fondmedel. Utredaren finner att en rimlig princip är att tillsynskostnader m.m. som orsakas av kärnavfallsprojektet täcks med medel som fonderas.

Utredaren förslår därför att lagen utformas så att:

Statens kostnader för tillsyn m.m. som följer av kärnavfallsprojektet kan täckas med medel ur fonderna.

Detta innebär bl. a. att medel skall fonderas för att täcka:

- Myndighetskostnader för tillsyn m.m. av kärnkraftsreaktorer som tagits ur drift.
- Myndighetskostnader för tillsyn m.m. av anläggningar i kärnavfallsprojektet.
- Myndighetskostnader för kompetensuppbyggnad och annan förberedande verksamhet som föranleds av kärnavfallsprojektet.
- Myndighetskostnader för statlig finansiell tillsyn och förvaltning som föranleds av kärnavfallsprojektet.
- Myndighetskostnader för information till allmänheten som föranleds av kärnavfallsprojektet.

Då fonderade medel skall tillföras myndigheterna finns i princip två möjligheter. En möjlighet är att medel överförs direkt till myndigheterna från fonderna (nettoprincipen). En annan möjlighet är att myndigheternas kostnader budgeteras och då överförs från fonderna via anslag (bruttoprincipen).

Utredaren föreslår att gängse principer i staten tillämpas för huruvida myndigheter skall tillföras medel direkt eller via anslag. Om i enlighet därmed medel till någon del bör gå direkt till myndigheter förutsätter utredaren att regeringen beslutar om ramar för sådan utbetalning ur fonderna.

Förslaget förutsätter att myndigheterna gör en fördelning mellan kostnader för kärnkraftsprojektet och kostnader för kärnavfallsprojektet. Vidare skall myndighetskostnaderna kunna fördelas på de olika reaktorinnehavarna, vilket görs redan idag.⁴ Sådana fördelningar bör kunna göras på ett schablonmässigt och rättvisande sätt.

En konsekvens av förslaget är att myndighetskostnader för tillsyn m.m. av kärnkraftsreaktorer i drift täcks med medel via avgiftsförordningarna och att kostnader som är hänförliga till kärnavfallsprojektet inte skall täckas med medel via avgiftsförordningarna.

Det finns också andra myndighetskostnader för tillsyn m.m. som det skall fonderas för. Det gäller kostnader för tillsyn m.m. av omhändertagande av kärnavfall i samband med andra tillståndshavare än de som har tillstånd att inneha och driva kärnkraftsreaktorer enligt kärntekniklagen. Utredaren föreslår att dessa myndighetskostnader skall behandlas enligt samma principer.

⁴ Se bilaga 4 om det s.k. intressentavtalet rörande fördelning på reaktorinnehavare.

9 Åtgärder för en ändamålsenlig riskhantering i staten

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag till åtgärder för en ändamålsenlig riskhantering i staten. De åtgärder som föreslås är att:

1. Avgiftsprocessen görs om.
2. Kärnkraftsindustrins ansvar vidgas.
3. Statens ekonomiska risk hanteras och begränsas.
4. Tydligare ansvar och uppgifter för statens myndigheter.

Utgångspunkten för finansieringssystemet är att kärnkraftsproduktionen och därmed kärnkraftsindustrin – och inte skattebetalarna - skall stå för kostnaderna för kärnavfallsprojektet. I enlighet därmed är det i första hand avgifter på leveranserna av el från kärnkraftverk som, via fondering, skall täcka kärnavfallshanteringens kostnader. Avgifterna är resultatet av en process som inkluderar att avgiftsunderlag tas fram, förslag till avgifter lämnas och beslut om avgifter fattas. I avsnitt 9.1 föreslås förändringar av avgiftsprocessen.

Hade det varit möjligt att i förväg med säkerhet räkna ut vad den framtida kostnaden kommer att bli skulle kärnkraftproduktionen helt enkelt kunna belastas med en avgift som motsvarar kostnaden. Detta är emellertid inte möjligt eftersom det finns en kostnadsosäkerhet.

Vilket ansvar har då kärnkraftsindustrin om inte de fonderade avgiftsmedlen räcker till? I kärntekniklagen har kärnkraftsindustrins ansvar kommit till uttryck i bestämmelsen (10 §) att de som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas som behövs för

- att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt, och

- att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas.

Denna skyldighet enligt kärntekniklagen är emellertid avgränsad till tillståndshavarna. Som anges i kapitel 4 är det ett troligt scenario att dessa företag inte kommer att ha någon förmåga att klara de skyldigheter lagen stipulerar den dag deras leveranser och försäljning av el upphör.

I finansieringslagen krävs att reaktorföretagen tillhandahåller vissa ytterligare säkerheter. De ställda säkerheterna uppgår som tidigare beskrivits till mindre belopp och de är dessutom förenade med en kreditrisk. Kärnkraftsindustrins formella betalningsansvar är följaktligen begränsat idag. Något ansvar utöver de begränsade säkerhetsbeloppen åvilar idag inte andra företag i koncernerna.

Under utredningsarbetet har framkommit att det bland ägarna till reaktorföretagen finns en uttalad förståelse för att ägarna också i realiteten skall svara för kostnaderna för kärnavfallsprojektet. Den analys av innebörden av gällande regler som nu gjorts visar att det behövs tydliga regler för att säkerställa att ägarna till reaktorföretagen även formellt tar på sig ansvaret för dessa kostnader. I avsnitt 9.2 föreslås att kärnkraftsindustrin ansvar vidgas.

I sista hand blir det staten och därmed skattebetalarna som får skjuta till medel om fonderade medel och ställda säkerheter visar sig vara otillräckliga. Risker för att staten och skattebetalarna skall behöva skjuta till medel skall begränsas och behöver därför hanteras. I avsnitt 9.3 lämnas förslag till hur statens ekonomiska risk skall hanteras och begränsas.

Förslagen rörande avgiftsprocessen, kärnkraftsindustrins andrahandsansvar och statens ekonomiska risk kräver att ansvar och uppgifter i staten tydliggörs. I avsnitt 9.4 lämnas förslag om fördelning av ansvar och uppgifter i staten mellan olika statliga myndigheter.

9.1 Avgiftsprocessen görs om

En treårig period

Avgifterna enligt finansieringslagen fastställs för närvarande årligen. Av redogörelsen i avsnitt 1.2 framgår att SKI mottar SKB:s kostnadsuppskattningar senast per den 30 juni och senast den 31 oktober, dvs. fyra månader senare inklusive sommarledigheterna, skall lämna sitt förslag till regeringen. I praktiken innebär det enligt utredarens bedömning att SKI inte har utrymme för en mer djupgående analys. Därefter ger Regeringskansliet berörda remissinstanser cirka en månad för att yttra sig över förslaget, vilket endast ger tid för en mer översiktlig bedömning. Remissvaren föreligger kring månadsskiftet november/december och regeringsbeslutet måste i praktiken fattas några få veckor senare. De statliga organens årliga hantering av avgiftsfrågan sker sålunda under stark tidspress.

Statskontoret anger i sin rapport rörande uttagsprocessen¹:

”Processen är idag hårt pressad genom att beslut om avgifter, säkerheter och uttag ur fonden tas årligen. Tiden för granskning av de olika dokumenten är knapp och någon grundlig uppföljning av hur medlen har använts hinner myndigheten inte med. ... Statskontoret menar att en förändring av systemet till en treårig process skulle kunna frigöra resurser och ta bort onödig administration.”

Utredaren har i sitt arbete i första hand övervägt frågan om avgiftsprocessen med utgångspunkt från behovet av analys av kostnader och risker. Utredarens bedömning är att nuvarande ettårscykel klart begränsar möjligheterna till analys och noggrann behandling inom staten. En nackdel med en årlig omprövning är också enligt utredarens bedömning att den i sig kan ge sken av en noggrannare behandling än vad som i verkligheten är möjlig att åstadkomma.

I kärntekniklagen anges i 12 § att reaktorinnehavarna skall presentera ett program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet. På uppdrag av reaktorinnehavarna tar SKB fram ett sådant program. Programmet skall vart tredje år sändas till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för att granskas och utvärderas.

Utredaren föreslår att avgiftsprocessen, liksom systemet med forskningsprogram, blir treårig. Den utökade tiden skall utnyttjas

¹ Se underlagsrapport 4, s. 29.

till att fördjupa analysen av såväl kostnader som den ekonomiska risken för staten.

Fokus på reaktorinnehavarens förväntade kostnad

Ett skäl för att sätta förväntad kostnad för respektive reaktorinnehavare i centrum är att kostnadsbedömningar och avgiftsunderlag idag inte är transparenta enligt utredaren. Hittills har uppmärksamheten varit riktad mot projektets totala framtida kostnader trots att reaktorinnehavarna inte är solidariskt ansvariga. Varje reaktorinnehavare har nämligen sitt självständiga kostnadsansvar och det kostnadsansvaret är knutet till en separat fond. Det kan därför inträffa att staten behöver betala för en reaktorinnehavare vars fondmedel och säkerhet är tagna i anspråk samtidigt som staten får betala tillbaka medel till en annan reaktorinnehavare vars fondmedel inte fullt ut har behövts tas i anspråk.

Den förväntade kostnaden behöver enligt utredaren beräknas och anges för var och en av de fyra reaktorinnehavarna (kostnadsbärarna), dvs. för

1. Barsebäck Kraft AB,
2. Forsmarks Kraftgrupp AB,
3. OKG AB, och
4. Ringhals AB.

De förväntade kostnaderna för respektive reaktorinnehavare bör enligt utredaren redovisas på särkostnader och samkostnader för reaktorinnehavarna. Detta innebär t.ex. för Ringhals att den förväntade rivningskostnaden för Ringhalsverket (en särkostnad) och Ringhals andel av den förväntade kostnaden för slutförvaret för använt bränsle (en samkostnad) redovisas. Med förväntad kostnad avses den beräknade genomsnittliga kostnaden (ett medelvärde).

På nivån under förväntad kostnad för respektive reaktorinnehavare kan exempelvis följande kostnadsposter specificeras:

1. Administration
2. Forskning och utveckling
3. Rivning av verk
4. Mellanlagring (inkl transporter)
5. Inkapslingsanläggning
6. Djup- och slutförvaring (inkl. transporter)

Respektive reaktorinnehavare bör, liksom enligt nu gällande ordning, utföra kostnadsberäkningar och överlämna dessa för granskning av den myndighet som regeringen bestämmer. Reaktorinnehavarna bör klargöra hur kostnadsprofilen ser ut över tiden och de bör också ange vad de bedömer vara särskilt kritiska faktorer.

Det bör enligt utredarens uppfattning vara en uppgift för den myndighet som har ansvar för att föreslå avgift att ange vilken informationen myndigheten behöver från reaktorinnehavarna och på vilket sätt den skall presenteras. Det bör vara möjligt att anpassa sådan begäran om information då så påkallas. Informationsplikten för reaktorinnehavarna bör därför formuleras generellt i en ny lag, såsom:

En reaktorinnehavare skall lämna kostnadsberäkningar och annan information som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer anser sig behöva för att bedöma kostnader och risker.

Det behöver därför inte, som för närvarande, anges i lag vilka uppgifter som reaktorinnehavarna skall lämna till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Utredaren föreslår att kravet på att avgiften skall täcka reaktorinnehavarens förväntade kostnader anges i lag.

Utredaren föreslår att varje reaktorinnehavare beräknar sina förväntade sär- och samkostnader och att detta regleras i förordning.

Utredaren föreslår vidare att den myndighet som skall lämna förslag om avgift bemyndigas att i föreskrifter utfärda närmare bestämmelser rörande det underlag som skall lämnas av reaktorinnehavare.

Utredaren föreslår motsvarande bestämmelser för andra tillståndshavare än reaktorinnehavare.

Tydliga motiveringar till förslag om avgifter

SKB:s kostnadsberäkningar görs för närvarande som angavs i avsnitt 1.2 med s.k. successiv kalkylering. SKB har valt denna kalkylmetod eftersom bolaget anser metoden vara lämplig utifrån de beräkningskrav som nuvarande finansieringslag anger. SKI har framfört viss kritik mot delar i kalkylmetoden, men den har i sin helhet inte ifrågasatts av SKI. SKI har också framfört att metoden är komplex och svår att tränga in i för utomstående. Utredarens

ståndpunkt är att det får stå på den framtida agendan att pröva hur nuvarande beräkningsmetodik och dess tillämpning passar in i den analysapparat som krävs för att tillgodose den ordning som föreslås i detta betänkande rörande beräkning av förväntade kostnader, konsistenstester, referee-förfarande, transparens m.m.

Utredaren anser att det nu behöver ställas tydliga krav på det underlag som skall bli den granskande myndighetens motivering till att föreslå en viss avgift. Det innebär bland annat att det bör ställas krav på det jämförelsematerial som myndigheten utnyttjar i sin bedömning och på att de åtgärder som myndigheten vidtar för att säkra kvaliteten i sina bedömningar tydligt redovisas.

Den myndighet som har till uppgift att föreslå avgift för respektive reaktorinnehavare bör enligt utredaren presentera de beräknade kostnaderna så att följande framgår

1. myndighetens bedömning av de förväntade kostnaderna för respektive reaktorinnehavare och för centrala delar av projektet,
2. reaktorinnehavarnas bedömningar av förväntade kostnader,
3. skälen för myndigheten att göra andra bedömningar än reaktorinnehavarna om så är fallet,
4. sär- och samkostnader i projektet och hur dessa kostnadsposter fördelas för respektive reaktorinnehavare över tiden,
5. vilket jämförelsematerial som myndigheten utnyttjat i sin granskning (erfarenheter och utredningar från andra länder och från andra stora projekt m.m.),
6. vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att säkra kvaliteten i sin granskning (referee-förfaranden, konsistenstester m.m.),
7. vilka olika känslighetsanalyser som underbygger bedömningarna, och
8. vilka faktorer som myndigheten anser vara särskilt kritiska för kostnadsutvecklingen i projektet.

För att underbygga bedömningar av förväntade kostnader bör ett systematiskt referee-förfarande etableras som ett led i det statliga granskningsarbetet. Ett sådant förfarande saknas idag. Därtill saknas regelbundna, systematiska och explicita konsistenstester i syfte att stärka kvaliteten i granskningsunderlaget. Vidare saknas tydliga hänvisningar till olika jämförelsematerial. Exempelvis har det under utredningsarbetet inte varit möjligt att få klarlagt hur kostnadsbedömningar för rivning av svenska kärnkraftverk relaterar till erfa-

renheter och bedömningar i andra länder. Utredaren anser att den typen av underlag skall vara en självklar del i ett granskningsunderlag.

I *bilaga 5* ges exempel på jämförelsematerial och konsistenstester som kan användas i det statliga analysarbetet. Sådana exempel är:

- Erfarenheter från andra stora anläggnings- och industriprojekt.
- Regelbundna jämförande analyser av kostnadsantaganden m.m.
- Regelbundna jämförande analyser av riskbedömningar ur ett finansiellt perspektiv (utifrån kreditvärderingar, bedömning av kreditförsäkringspremier m.m.).
- Alternativa kalkyler där specificerade händelser som inte ligger i referensscenariot lyfts fram.
- Regelbunden referee-granskning av centrala delfrågor med hjälp av externa experter.

Utredaren föreslår att krav på tydlig motivering till avgiftsförslag anges i förordning.

Regeringen beslutar om avgifter

Utredaren har övervägt om regeringen eller myndigheten skall besluta om avgifterna.

Utredaren föreslår att regeringen, liksom hittills, beslutar om avgifterna.

Återbetalning av fondmedel

Om det finns återstående medel i en reaktorinnehavares fond då projektet har slutförts för reaktorinnehavarens del bör dessa återstående medel betalas tillbaka till reaktorinnehavaren eller till den som trätt i dennes ställe. Skulle det vidare av någon anledning visa sig att medel i någon fond på ett väsentligt sätt och under en längre tid överstiger reaktorinnehavarens förväntade kostnad bör det vara möjligt för regeringen att besluta om en återbetalning innan projektet för reaktorinnehavarens del har slutförts.

Utredarens förslag till ny avgiftsprocess i sammandrag:

- Avgiften baseras på förväntade sär- och samkostnader för respektive reaktorinnehavare.
- I förordning anges att respektive reaktorinnehavare skall beräkna sina respektive sär- och samkostnader.
- En statlig myndighet bereder frågan om avgiftens storlek och lämnar förslag med tydlig motivering.
- Underlag för förslag om avgifter breddas.
- Regeringen beslutar om avgifterna.
- Reaktorinnehavarna åläggs att lämna det underlag till myndigheten som myndigheten behöver.
- Avgiftsbeslut fattas vart tredje år och respektive avgift löper i tre år.

9.2 Kärnkraftsindustrins ansvar vidgas

Kärnkraftsindustrin skall ha det fulla betalningsansvaret, men har det i praktiken inte.

Det formella fulla betalningsansvaret inom kärnkraftsindustrin är nämligen placerat hos reaktorföretagen och således inte där den långsiktiga betalningsförmågan finns inom industrin. Innebörden av nuvarande ordning är:

- Företag som kan förväntas ha betalningsförmåga har ett mycket begränsat ansvar – det är begränsat till belopp som baseras på det s.k. tilläggsbeloppet som reaktorinnehavarna själva beräknar.
- Företag som inte kan förväntas ha någon långsiktig betalningsförmåga har ett obegränsat ansvar.

En ytterligare begränsning av betalningsansvaret ligger i att reaktorföretagens skyldighet att betala avgift enligt finansieringslagen upphör när leveranserna av kärnkraftsel upphör. Dessutom kan, som beskrivs i kapitel 4, oklarheter rörande tillgängligheten till medel ur fonder och via säkerheter komma att innebära att åliggandena för företagen visar sig än mer begränsade.

Kärnkraftsindustrins ansvar för betalningarna kan kopplas till tillgångarna i koncernerna genom garantier av de högsta koncernmoderbolagen och/eller genom förändringar rörande avgiftsplikt. I det följande utvecklas dessa båda alternativ närmare.

Krav på garantier

Ett sätt att koppla samman tillgångar och ansvar är att respektive koncernmoderbolag garanterar att medel tillförs reaktorföretagen utan någon beloppsmässig begränsning för att dessa företag skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt kärntekniklagen. Det skulle innebära att innebörden i finansieringslagen ändras från att säkerheter enbart skall ställas för det av reaktorinnehavarna beräknade s.k. tilläggsbeloppet till *att säkerheter ställs för kostnader som inte täcks av fonderade medel* (utan beloppsbegränsning).

Det är faktiskt också så som § 1 i finansieringslagen är formulerad idag. Där anges: ”För sådana kostnader som inte täcks av inbetalade avgiftsmedel skall säkerheter ställas”. Begränsningarna till mindre belopp följer av § 2 och § 3.

Någon för ändamålet anpassad form av kapitaltäckningsgaranti som ställs av respektive koncernmoderbolag till förmån för respektive reaktorföretag kan fullgöra syftet att koncernen skall svara med sina tillgångar för reaktorinnehavarens skyldigheter.

En annan möjlighet är någon anpassad form av koncernmoderbolagsborgen.

Garantier ställda av högsta koncernmoderbolag och tillhållna av tillståndshavarna skulle då tillförsäkra att koncernen svarar med sina tillgångar för reaktorinnehavarens skyldigheter. En närmare utformning av garantier och utveckling av garantivillkor skulle behöva göras och beslutas av en statlig garantimyndighet. Sådana garantier skulle således möjliggöra att koncernmoderbolag till reaktorinnehavare (reaktorföretag) blir lika ansvariga för skyldigheterna enligt kärntekniklagen som reaktorinnehavaren själv.

Ägarstrukturen inom kärnkraftsindustrin är, som illustrerades i avsnitt 1.4, komplicerad och synes numera stå under ständig förändring. Med utgångspunkt från dagens ägarförhållanden skulle – i en modell med garantier från högsta koncernmoderbolag – reaktorinnehavarna presentera utställda garantier från följande bolag:

1. E.ON AG
2. Fortum Oyj
3. Statkraft A/S
4. Vattenfall AB

De garantier som skulle aktualiseras bör enligt utredaren gälla till dess uppgifterna enligt kärntekniklagen är slutförda eller till dess regeringen (eller av regeringen utsedd myndighet) godkänner att

garantin skulle kunna ersättas med en eller flera andra garantier eller motsvarande åtgärder. Ägarbilden kommer med all sannolikhet att förändras löpande under perioden fram tills de slutliga förvaren försluts. Garantiåtaganden skulle därför behöva bevakas av en statlig myndighet.

Förändringar rörande avgiftsplikten

I det föregående konstateras att kärnkraftsindustrins formella ansvar för avfallshanteringens kostnader bl. a. begränsas till följd av att skyldigheterna att betala avgift upphör när leveranserna av kärnkraftsel upphör. Ett sätt att vidga kärnkraftsindustrins ekonomiska ansvar skulle därför kunna vara att ändra innebörden i finansieringslagen från

- att avgift skall betalas av den som har tillstånd att inneha eller driva en reaktor (reaktorinnehavaren),
- att avgift betalas årligen så länge reaktorn är i drift, och
- att avgift betalas i förhållande till den energi som levereras,

till

- att avgift skall betalas av den som har tillstånd att inneha eller driva en reaktor (reaktorinnehavaren) eller av den som enligt denna lag skall träda i dennes ställe,
- att koncernmoderbolag (eller motsvarande) blir avgiftspliktigt i andra hand,
- att avgift betalas årligen tills de slutliga förvaren försluts, och
- att avgift betalas i förhållande till den energi som levereras eller på annan bas.

Utredarens överväganden och förslag

Utredaren finner att såväl en garantimodell som en modell med förlängning av avgiftsskyldigheten är tänkbara lösningar.

Utredarens förslag är att industrins ansvar för kostnaderna formaliseras genom att avgiftsskyldigheten förlängs tills slutförvaren försluts och, förutom reaktorinnehavaren, åläggs ett eller flera ägarbolag i respektive koncern.

Syftet skall vara att det sekundära betalningsansvaret skall åligga det bolag i en koncern som kan bedömas ha bäst förmåga att stå för

betalningarna. Med detta avses att det företag i respektive koncern som är bäst ägnat att bära betalningsansvaret – eller i paritet med detta – också tar på sig ansvaret. Det företag det handlar om torde i princip vara högsta koncernbolag. Ett sådant åtagande innebär att en koncern sträcker sig så långt den, med sina tillgångar, förmår vad gäller att ta ansvar för betalningar. Det är förenligt med principen att kärnkraftsindustrin skall stå för kostnaderna och innebär en avsevärd begränsning av statens risk jämfört med idag.

Mot bakgrund av detta syfte skall det åligga reaktorinnehavaren att lämna förslag på ägarbolag som i andra hand tar på sig ansvar för avgiftsbetalningarna. Den myndighet som får regeringens uppdrag att hantera statens ekonomiska risk skall pröva om ett visst förslag till ägarbolag som sekundärt betalningsansvarig leder till att en avgift skall, eller inte skall, tas ut för statens ekonomiska risk. I den prövningen skall en utgångspunkt vara att det sekundära betalningsansvaret skall ligga på den nivå i en koncern som har den bästa betalningsförmåga som kan uppbringas. Andra utgångspunkter skall vara ägarandelar och projektrisk.

Åtagandet att ta på sig den sekundära skyldigheten att betala avgift behöver bekräftas av den som gör åtagandet. Den handlingen – en betalningsgaranti – behöver prövas och godkännas av den myndighet som får till uppgift att hantera statens ekonomiska risk. Åtaganden att betala i andra hand behöver löpande följas upp av denna myndighet. Myndigheten skall då pröva om den relativa betalningsförmågan består och – om så inte skulle vara fallet – se till att riskavgiften justeras om inte åtagandet omplaceras (se vidare i avsnitt 9.3).

Utredaren föreslår som en konsekvens av ovanstående förslag att nuvarande modell med säkerheter för grundbelopp och tilläggsbelopp avvecklas.

9.3 Statens ekonomiska risk hanteras

I kapitel 4 konstaterade utredaren att statens ekonomiska risk genom kärnavfallsprojektet bör behandlas i budgetlagens anda för att löpande säkerställa att betalningsansvaret ligger där betalningsförmågan finns. I kapitel 4 noterade utredaren också att det hittills inte gjorts någon beskrivning eller värdering av den risk staten bär.

I andra sammanhang där staten tar på sig risk görs riskbedömningar. Detta gäller exempelvis när staten agerar garantigivare på

exportkreditområdet och i finansieringen av Öresundsbron. Enligt utredarens bedömning har staten när det gäller kärnavfallsprojektet inte agerat ändamålsenligt i hanteringen av den ekonomiska risken. Beskrivningar av risk i andra projekt och erfarenheter av hantering av ekonomisk risk från andra projekt behöver tas tillvara.

För att få en tillfredsställande hantering av statens ekonomiska risk anser utredaren att det bör ställas krav på redovisning av densamma. En sådan redovisning bör bl.a. innehålla

- en beskrivning av ansvarsordningen och substansen i ansvarsordningens olika steg, och
- en detaljerad redogörelse för statens ekonomiska risk i linje med beskrivningarna i detta och föregående kapitel.

I kapitel 4 redovisades ansvarsordningen i det nuvarande finansieringssystemet. Ansvarsordningen och de buffertar som ligger i olika steg bör ingå i en grundläggande beskrivning av statens ekonomiska risk.

Det går också att illustrera statens ekonomiska risk grafiskt (jämför figur 4.2 i kapitel 4). I figur 9.1 ges en principiell illustration av hur statens risk avsevärt minskar då en grundläggande fondering för en reaktorinnehavares kostnader kombineras med garantier eller förlängd avgiftsplikt. Det illustreras också att krav även kan ställas på kompletterande kreditförsäkringar eller bankgarantier, som då leder till att statens risk reduceras ytterligare.

Figur 9.1: Principskiss avseende ändrad finansiering av en reaktorinnehavares kostnader

Överväganden

Ett företag som tar på sig sekundärt betalningsansvar för ett reaktorföretag (reaktorinnehavaren) avses bära ansvar i proportion till ägarandelen i reaktorföretaget. Det innebär att det i princip skall göras åtminstone lika många sekundära betalningsåtaganden som det finns direkta ägarbolag.

Ett sekundärt betalningsåtagande skall – liksom reaktorinnehavarens primära ansvar – inte vara tidsbegränsat. Såväl projektrisk som företagsrisk behöver ändå följas upp över tiden. Uppföljnings-

arbetet och avgiftsperioderna bör knytas samman med den treåriga cykel som föreslås för avgifterna som skall fonderas för förväntad kostnad. Utredarens bedömning är att detta, tillsammans med bl. a. ökad tid till förfogande för analys och explicita krav på kvalitets-säkring av underlag för bedömningar av förväntade sär- och samkostnader, skall kunna leda till en ur statens synvinkel tillfredsställande balans mellan å ena sidan fonderingskrav och å andra sidan kostnadsansvar och krav på betalningsförmåga.

Ett företag med sekundär betalningsskyldighet bör åta sig att informera staten om det finns förhållanden som tyder på att betalningsförmågan i väsentlig utsträckning kan komma att förändras negativt.

Om det sekundära betalningsansvaret tas av ett ägarbolag med en betalningsförmåga som inte står i paritet med den betalningsförmåga som ett annat ägarbolag i samma koncern, enligt statens bedömning, kan uppbringa föreslår utredaren att den ekonomiska risk som detta medför för staten skall avgiftsbeläggas.

På samma sätt som för den avgift som betalas till fonderna förutsätts att en reaktorinnehavare är betalningsskyldig i första hand.

Dessa avgiftsmedel bör utgöra en reserv för statliga betalningar för kärnavfallsprojektet. Medlen bör placeras på ett konto som upprättas för ändamålet i Riksgäldskontoret.

En statlig myndighet bör ges i uppdrag att utvärdera vilken relativ betalningsförmåga olika ägarbolag i en koncern har. Det bör vidare ingå i myndighetens uppgift att, värdera och avgiftsbelägga statens ekonomiska risk i det fall avgift skall utgå och att hantera och redovisa avgiftsmedlen.

Någon generell avgift för statens ekonomiska risk föreslås inte nu. Utredaren finner emellertid att frågan om generell avgift för statens ekonomiska risk bör belysas närmare liksom eventuella möjligheter till riskavtäckning på försäkringsmarknaden. Därför föreslås att denna fråga prövas om några år när ett nytt system varit igång.

Mot denna bakgrund bör formuleringen i lagen vara att avgift för statens ekonomiska risk kan tas ut – inte att en sådan avgift skall tas ut.

Den myndighet som ges ansvar för hanteringen av statens ekonomiska risk bör följaktligen pröva – förslagsvis i samband med att en treårig avgiftsperiod har gått – om övervägande skäl talar för att utvidga den här föreslagna begränsade avgiftsmodellen till att generellt ställa krav på avgift för statens ekonomiska risk. Myndigheten

bör då också efter att ha följt utvecklingen på marknaden redovisa sin bedömning av om krav bör ställas på kompletterande tryggande genom bankgaranti, kreditförsäkring eller motsvarande.

Förslag

Utredaren föreslår att avgift tas ut för den ekonomiska risk som uppkommer för staten om ett ägarbolag som ställer betalningsgaranti har en betalningsförmåga som inte är i paritet med betalningsförmågan hos ett annat ägarbolag inom samma koncern som skulle kunna göra samma åtagande.

Utredaren föreslår att avgifter för statens ekonomiska risk betalas in till ett konto i Riksgäldskontoret. Vidare föreslår utredaren att det i lag regleras att avgiftsmedlen skall användas för statens betalningar för kärnavfallsprojektet.

Utredaren föreslår att den myndighet som får ansvar för att hantera statens ekonomiska risk ges följande uppgifter:

1. Utformning och godkännande av bekräftelse på sekundärt betalningsansvar (betalningsgaranti)
2. Bedömning av den relativa betalningsförmågan hos olika ägarbolag i en koncern.
3. Registerhållning rörande ägarandelar, ägarbolag och betalningsåtaganden.
4. Värdering och avgiftssättning för statens ekonomiska risk då det påkallas.
5. Bedömning av projektrisken som underlag för redovisning av statens ekonomiska risk.
6. Omprövning av systemet med avgift för statens ekonomiska risk. Omprövningen bör enligt utredaren göras efter det att systemet varit i gång tre år.
7. Hantering av avgiftsmedel i särskild ordning efter förslag om hanteringsordning till regeringen.
8. Förvaring av betalningsgarantier.

Utredaren föreslår att finansieringslagen skall innefatta bestämmelser med följande innebörd:

- Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall se till att statens ekonomiska risk redovisas och i möjligaste mån begränsas.
- För statens ekonomiska risk kan en avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

9.4 Tydligare ansvar och uppgifter för statens myndigheter

Ansvar och uppgifter för berörda myndigheter behöver tydliggöras. På ett övergripande plan kan följande myndighetsuppgifter urskiljas:

1. Förslag om avgift för respektive reaktorinnehavare med tydlig motivering
2. Avgiftsbeslut
3. Förvaltning av fondmedel
4. Godkännande av uttag
5. Hantering av statens ekonomiska risk

Vad som skall innefattas under respektive rubrik har i stora delar behandlats i detta och tidigare kapitel. I det följande behandlas fördelningen av uppgifter på myndigheter. Därtill ges några exempel på några åtgärder för att verksamheten skall tillförsäkras.

Förslag om avgift för respektive reaktorinnehavare med tydlig motivering

Det finns två myndigheter med uppgifter inom kärnenergiområdet som idag har roller i kärnavfallsprojektets finansiering. Det är SKI och Kärnavfallsfondens styrelse. Båda dessa myndigheter är tänkbara kandidater till att ansvara för statens granskning av kärnkraftsindustrins kostnadsberäkningar och för att föreslå avgifter. Det är också tänkbart att ansvaret för dessa uppgifter skulle ligga på någon myndighet med generella ekonomiska uppgifter.

För SKI talar att det är statens centrala myndighet i frågor rörande kärnenergi och kärnavfall och att statens tekniska kompetens på området finns samlad där. SKI har emellertid sina huvuduppgifter på det tekniska området och uppgiften rörande finansieringen kan beskrivas som sidoordnad i verksamheten. Det återspeglas också i myndighetens kompetensprofil där endast ett fåtal personer har ekonomisk analytisk bakgrund.

Kärnavfallsfondens styrelse är en annan möjlighet. Den myndigheten består idag av en ordförande jämte ytterligare fyra ledamöter, av vilka två har anknytning till de kärnkraftsproducerande företagen. Styrelsen har emellertid ingen egen anställd personal, utan kansliarbete och förvaltningsuppdrag är utlagt på Kammarkollegiet. Det som talar för att ansvaret skulle läggas på den myndigheten är att den skulle kunna fokusera på ekonomiska frågor - inklusive dagens fondförvaltningsuppgift.

Statliga myndigheter med generella uppgifter på det ekonomiska området är bl.a. Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret och Statskontoret.

Utredaren föreslår att:

- SKI får ansvar för uppgiften att föreslå avgift för respektive reaktorinnehavare och lämna tydlig motivering.
- Uppgiften tydliggörs i instruktionen till SKI.
- Verksamhetsgrenen avskiljs i regleringsbrevet till SKI och att resurserna för verksamheten anslås separat från resurserna för SKI:s övriga verksamhet.

Utredaren utgår från att regeringen kommer att begära förslag från SKI rörande hur verksamheten avses organiseras och vad myndighetens resursbehov är.

Utredaren föreslår vidare att en samrådsgrupp bildas mellan berörda myndigheter för att få till stånd ett utbyte av information i det fortsatta arbetet.

Samrådsgruppen föreslås lämna en gemensam rapport till regeringen om utvecklingen inom respektive myndighets ansvarsområde. Utredaren föreslår att en sådan rapport lämnas en gång under en treårig avgiftsperiod. Uppgiften att vara sammankallande i samverkansarbetet föreslås alternera mellan berörda myndigheter. Under den första treårsperioden föreslås SKI vara sammankallande.

Utredarens förslag till förordningstext redovisas i kapitel 11.

Avgiftsbeslut

Utredaren föreslår att avgifterna liksom hittills beslutas av regeringen.

Förvaltning av fondmedel

Utredaren föreslår att Kärnavfallsfondens styrelse även fortsättningsvis får i uppdrag att förvalta fondmedlen. Varje fond föreslås redovisas separat. För att framhålla att det handlar om olika fonder som samförvaltas föreslår utredaren att myndigheten byter namn till Kärnavfallsfondernas styrelse.

Godkännande av uttag

Utredarens överväganden i frågan om uttagsprocessen behandlas i kapitel 6 mot bakgrund av en underlagsrapport av Statskontoret. Statskontoret framförde i sin rapport att det finns skäl att föra uppgiften att ekonomiskt granska och kontrollera kärnavfallsprogrammet till en myndighet med kunskap och erfarenhet av finansiella frågor. Utredaren instämmer i denna bedömning men drar slutsatsen att uppgiften kan ligga kvar på SKI mot bakgrund av att förslaget i övrigt förutsätter att SKI tillförs ytterligare personal med ekonomisk kompetens. En sådan lösning har också fördelen att teknisk kompetens från SKI bör kunna utnyttjas enklare i arbetet. Utredaren vill dock peka på att det också i denna fråga bör finnas fördelar med ett vidgat samarbete mellan myndigheter. Sådant samarbete bör eftersträvas med myndigheter med kunskap och erfarenhet av finansiella frågor, men också med andra myndigheter som t.ex. Vägverket och Banverket med erfarenheter av stora projekt.

Utredaren föreslår att SKI även fortsättningsvis får i uppgift att godkänna uttag av fondmedel.

Hantering av statens ekonomiska risk

I denna uppgift ligger att klargöra vilka betalningsåtaganden som skall göras, hur de skall utformas samt att bedöma och besluta om ett formaliserat åtagande kan godkännas. I uppgiften ligger också att med utgångspunkt från ett sekundärt betalningsansvar bedöma

den relativa betalningsförmågan hos olika ägarbolag i en ägarkoncern. Uppföljning av betalningsförmågan hos betalningsskyldiga juridiska personer är en ytterligare uppgift.

Det ingår också att värdera den ekonomiska risken och vid behov avgiftsbelägga dessa risker. Vidare bör myndigheten föreslå regeringen hur sådana avgiftsmedel skall hanteras.

I ansvarsområdet bör vidare ingå att allmänt beskriva, följa upp och rapportera om statens ekonomiska risk.

Utredaren föreslår att hanteringen av statens ekonomiska risk åläggs en av statens garantimyndigheter, nämligen Riksgäldskontoret.

Sammanfattning

- SKI föreslås få ansvar för att lämna förslag om avgifter för att täcka förväntade kostnader för respektive reaktorinnehavare och behörighet att besluta om uttag av fondmedel.
- Kärnavfallsfondens styrelse föreslås få ansvar för förvaltningen av fondmedel. Myndigheten föreslås byta namn till Kärnavfallsfondernas styrelse.
- Riksgäldskontoret föreslås få ansvar för att bedöma ägarbolags relativa betalningsförmåga, att ta ut och administrera eventuella avgifter och allmänt att hantera statens ekonomiska risk.
- En samrådsgrupp föreslås bildas mellan de tre myndigheterna. Samrådsgruppen föreslås rapportera till regeringen en gång under en treårig avgiftsperiod.

9.5 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslaget innebär att respektive reaktorinnehavare gör avsättningar motsvarande förväntad kostnad och att sådana ägarbolag som har betalningsförmåga tar ansvar för eventuella ytterligare krav på betalningar tills projektet är genomfört.

Statsfinansiella effekter

Förslaget syftar till att placera betalningsansvaret där det är avsett att vara, vilket innebär att det implicita garantiåtagandet och risken för negativa belastningar på budgeten på längre sikt begränsas. Med andra ord begränsas statens ekonomiska risk.

Det återstår en risk för staten, nämligen risken för förlust av betalningsförmåga hos de ägarbolag som påtar sig betalningsansvar i andra hand. Denna risk balanseras enligt förslaget inte med riskavgifter.

Ökade administrativa kostnader för myndigheterna

De myndigheter som enligt förslaget får påtagligt ökade uppgifter är SKI och Riksgäldskontoret. Den personalstyrka inom SKI som får arbeta med myndighetens uppgifter i avgiftsprocessen torde behöva uppgå till cirka 3 till 4 personer. Detta kan jämföras med att cirka 1,5 personer idag är direkt verksamma i det ekonomiska granskningsarbetet. Med hänsyn till myndighetens overhead-kostnader och behovet av att anlita extern expertis skulle myndighetens kostnader för den finansiella tillsynen kunna komma att ligga på i storleksordningen 4 till 5 miljoner kronor per år, vilket skulle vara en ökning jämfört med nuläget på ungefär 3 miljoner kronor per år.

SKI:s och SSI:s övriga tillsynskostnader för kärnavfallsprojektet förutsätts i stort sett vara oförändrade. Däremot föreslås att kostnaderna täcks med medel via fondsystemet istället för med medel via avgiftsförordningarna.

Riksgäldskontorets administrativa kostnader torde komma att behöva ligga på nivån 2 miljoner kronor per år. Det torde innebära en ökning med i storleksordningen 1 miljon kronor per år jämfört med i dag.

Kärnavfallsfondens styrelse kan få några mindre fonder att förvalta tillsammans med de fonder som förvaltas idag. Kravet på separata redovisningar av de olika fonderna torde medföra visst merarbete. Utredaren förutsätter att styrelsen själv närmare bedömer de administrativa konsekvenserna, men gör den översiktliga bedömningen att förslaget inte märkbart torde påverka de administrativa kostnaderna.

Förslaget innebär sammanfattningsvis ökade myndighetskostnader på i storleksordningen 4 miljoner kronor per år.

Kostnaderna för de statliga myndigheternas tillsyn m.m. föreslås täckas med medel ur fonderna.

Konsekvenser för kärnkraftsindustrin

Som beskrivs i betänkandet är det ett flertal olika företag som konstituerar "kärnkraftsindustrin". Det är först och främst de fyra reaktorföretagen, men sedan också olika ägarbolag upp till den högsta nivån av ägarbolag som i allt väsentligt representeras av E.ON AG, Fortum Oyj, Statkraft A/S och Vattenfall AB. Med kärnkraftsindustrin avses här gruppen av reaktorföretag och olika ägarbolag mer generellt.

Förslaget syftar till att betalningsansvaret för kärnavfallet förs upp till ägarbolag för att kopplas samman med betalningsförmåga. Det innebär ett riskavlyft från staten till ägarföretagen.

Risken läggs på ägarbolag som ett andrahandsansvar för betalningar som sträcks ut i tiden till efter det att reaktorerna stängs och fram tills slutförvaren försluts. Betalningarna till avgiftssystemet som skall avse förväntad kostnad fördelas ut över åren och omprövas med tre års intervall. Detta bör leda till ett företagens betalningar blir jämnare fram tills projektet avslutas. Den konsekvens som detta kan ha på ägarföretagens kreditvärdighet torde vara marginell. Utredarens bedömning är att detta särskilt torde gälla då de högsta koncernmoderbolagen träder in som betalningsansvariga i andra hand.

Eftersom förslaget innebär att det inte blir någon bortre gräns för avgiftsbetalningar bör eventuella krav från statens sida på en "överfondering" i förhållande till den förväntade kostnaden falla bort. Förhållandet att fonderingen görs för den förväntade kostnaden bör vara positivt för företagen jämfört med om fondering skulle göras för en högre konfidensgrad.

Omfördelningen av betalningar för myndigheternas tillsyn från företagen direkt (via avgiftsförordningen) till att gå via fondsystemet bör inte ha någon effekt för företagen.

För en reaktorinnehavare (eller annat företag) som får betala en avgift för statens ekonomiska risk uppkommer utgifter i förhållande till nuläget. Sådana avgifter kan emellertid reaktorinnehavarna undgå.

Effekt på avgiftsnivån

Utredarens förslag innebär en breddning och fördjupning av granskningen av reaktorinnehavarnas kostnadsberäkningar som underlag för avgiftsförslagen. Det är naturligtvis på förhand inte möjligt att förutsäga vad en sådan granskning leder till, men ett möjligt scenario är att de uppskattade kostnaderna ligger kvar på samma nivå som idag. Vid sidan av det beräknas myndighetskostnaderna, som nämnts ovan, öka med cirka 4 miljoner kronor.

En väsentlig faktor för avgifterna är vidare förslaget om förändrade beräkningsförutsättningar, vilket innebär att de kalkylerade utgifterna antas komma vid en senare tidpunkt än vad som antas för närvarande. Förslaget innebär också att tillkommande kostnader fördelas ut på fler år än för närvarande.

Sammantaget torde dessa faktorer innebära att de årsvisa avgifterna blir lägre än idag.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Kärnavfallsprojektet omfattar i princip anläggningar (slutförvar) som skall byggas för att sedan förslutas och andra anläggningar som skall rivas (kärnkraftverk). Det är ett långsiktigt och beloppsmässigt stort projekt.

Utgångspunkten för finansieringen av projektet är att kärnkraftsindustrin – och inte skattebetalarna – skall stå för kostnaderna. Utredarens tolkning av denna utgångspunkt är att finansieringssystemet bör utformas så att risken minimeras för att staten och skattebetalarna skall behöva träda in och betala. Betalningsansvaret skall därför så långt som möjligt ligga på kärnkraftsindustrin – ungefär som det gör när ett kraftföretag skall bygga ett nytt kraftverk.

Förslaget syftar i enlighet härmed till en sammankoppling av betalningsansvaret med de delar av kärnkraftsindustrin som kan förväntas ha långsiktig betalningsförmåga, vilket innebär att en avsedd risk- och ansvarsfördelning läggs till rätta. Detta görs genom att ekonomiska risker identifieras och hanteras. Åtgärder för transparens, förverkligande av avsedda sammankopplingar mellan betalningsansvar och betalningsförmåga och allmänt hantering av ekonomiska risker har enligt utredaren i princip positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Förslaget att en ansvarsfördelning ändras till den avsedda för med sig att osäkerhet undanröjs vad gäller betalningsansvar och riskbärande. Att undanröja osäkerhet bör enligt utredaren i princip vara positivt såväl för företag och stat som för samhällsekonomin i stort.

Visserligen kan det vara positivt för företagen att undgå ett betalningsansvar för framtida kostnader – genom att det istället ligger hos staten. I det korta perspektivet kan det rent allmänt föra med sig positiva effekter på tillväxten att bortse från framtida negativa restvärden. Det gäller dock inte på lång sikt. De långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna av en sådan hållning, dvs.,

- i princip att bortse från riskerna för kostnadsöverdrag, och
- att ”uppsidan” läggs hos företagen och ”nersidan” hos staten

bedömer emellertid utredaren som klart negativa. Företagen bör ta ansvar för kostnaderna även om de skulle bli höga och det är också den riktlinje som är vägledande för regleringen av finansieringen.

Betalningsansvaret bör därvid ligga hos de juridiska personer som har betalningsförmåga, vilka därigenom också får ta ansvar för de olika delprojektens genomförande.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att ansvars- och riskfördelningen blir den avsedda samtidigt som avgiftsnivån torde bli lägre. Förslaget innebär ingen belastning på statsbudgeten.

10 En enhetlig finansieringslag

Finansieringslagen omfattar omhändertagandet av använt kärnbränsle och långlivat kärnavfall, vilka i ekonomiskt avseende utgör den alldeles dominerande delen av de restprodukter som den svenska kärntekniska verksamheten genererar. För slutlig hantering av restprodukter från äldre kärnteknisk verksamhet, som har ett samband med framväxten av det svenska kärnkraftsprogrammet, finns det särskilda finansieringsregler i den s.k. Studsvikslagen.

Miljöbalken är tillämplig på all kärnteknisk verksamhet. Den som bedriver kärnteknisk verksamhet har också ett ansvar enligt balken att ta hand om avfallet och återställa marken efter det verksamheten har upphört – ett så kallat efterbehandlingsansvar. I miljöbalken finns det finansieringsregler som gäller efterbehandlingsansvaret.

I kärntekniklagen regleras betalningsansvaret för tillståndshavarna.

Regler för finansiering av åtgärder för hanteringen av restprodukterna från kärnteknisk verksamhet finns alltså i fyra olika lagar vars regler på olika sätt överlappar varandra.

I detta kapitel beskrivs översiktligt anläggningar i det svenska kärnavfallssystemet. Därefter redovisas de olika lagar som innehåller bestämmelser om finansieringen av åtgärder för hanteringen av restprodukterna från kärnteknisk verksamhet. Avslutningsvis föreslås att de nuvarande reglerna för finansiering av åtgärder för hanteringen av restprodukterna från den kärntekniska verksamheten i Sverige samordnas i en lag.

10.1 Restprodukter från kärnteknisk verksamhet – en översikt av anläggningar

Kärnämne och kärnavfall

Kärntekniklagen skiljer på kärnämne och kärnavfall. Med kärnämne avses enligt kärntekniklagen:

- uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår,
- torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till kärnbränsle eller förening i vilken sådant ämne ingår, och
- använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar.

Med kärnavfall avses enligt kärntekniklagen:

- använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar,
- radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning och som inte har framställts eller tagits ur anläggningen för att användas i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska eller kommersiella ändamål,
- material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat samt inte längre skall användas i en sådan anläggning, och
- radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas.

Kärntekniska anläggningar

Med kärnteknisk anläggning avses enligt Kärntekniklagen:

- anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor),
- annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor,
- anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, och
- anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall.

Sverige har 45 stycken olika kärntekniska anläggningar med tillstånd enligt kärntekniklagen. De är 13 kärnkraftsreaktorer (varav

två är stängda), 2 forskningsreaktorer, 1 anläggning för tillverkning av kärnbränsle, 5 olika slutförvar för kärnavfall, 3 mellanlager för använt kärnbränsle, 3 mellanlager för kärnavfall, 3 anläggningar för behandling av kärnämne, 14 anläggningar för behandling av kärnavfall.

Anläggningarna är lokaliserade i åtta olika kommuner i landet.

I Barsebäck i Kävlinge kommun finns kärnkraftsreaktorerna Barsebäck 1 och Barsebäck 2 (Barsebäck 1 stängdes år 1999).

I Forsmark i Östhammars kommun finns kärnkraftsreaktorerna Forsmark 1, Forsmark 2 och Forsmark 3 samt slutförvaret SFR 1 för låg- och medelaktivt radioaktivt driftavfall och ett markförvar för mycket lågaktivt kärnavfall.

I Simpevarp i Oskarshamns kommun finns kärnkraftsreaktorerna Oskarshamn 1, Oskarshamn 2 och Oskarshamn 3 samt det centrala mellanlagret Clab för använt bränsle och ett markförvar för mycket lågaktivt kärnavfall och ett mellanlager för kärnavfall (BFA-anläggningen).

I Ranstadsanläggningen i Falköpings kommun finns anläggningar för återvinning av uran från kärnavfall.

I Ringhals i Varbergs kommun finns kärnkraftsreaktorerna Ringhals 1, Ringhals 2, Ringhals 3 och Ringhals 4, ett mellanlager för kärnavfall (kokillförrådet) samt ett markförvar för mycket lågaktivt kärnavfall.

I Studsviksanläggningen i Nyköpings kommun finns forsknings- och materialprovningsreaktorn R2 och forskningsreaktorn R2-0-reaktorn, laboratorier för tester och undersökningar av kärnbränsle, två mellanlager för använt kärnbränsle (FA- och AT-anläggningarna), ett mellanlager för kärnavfall (AM-anläggningen), ett markförvar för mycket lågaktivt kärnavfall samt anläggningar för behandling av kärnavfall.

I Västerås kommun finns en kärnbränslefabrik.

I Ågesta strax söder om Stockholm finns Ågesta-reaktorn (tungvattenreaktor, nerlagd 1974).

10.2 Regleringen av det finansiella ansvaret – fyra olika lagar

Regler om dels skyldigheter för att ta hand om restprodukterna från kärnteknisk verksamhet, dels finansieringen av de åtgärder som krävs för hanteringen av omhändertagandet finns som tidigare nämnts i följande fyra lagar:

- Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen).
- Miljöbalken (1998:808).
- Lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen).
- Lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsviklagen).

Kärntekniklagen och miljöbalken reglerar de allmänna skyldigheterna för kärnteknisk verksamhet medan finansieringslagen och Studsvikslagen är lagar som enbart reglerar finansieringen av hantering och slutförvaring av restprodukterna från kärnteknisk verksamhet.

Kärntekniklagen

Alla som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas¹ som behövs för

- att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt, och
- att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas.

Denna skyldighet innebär att tillståndshavaren skall vidta alla de åtgärder som behövs för att uppkommet kärnavfall och kärnämne som inte återanvänds skall kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt och att den anläggning, i vilken verksamheten inte längre skall bedrivas, avvecklas och rivs på ett säkert sätt. I denna skyldighet ingår även en fullständig demontering och bortforsling av de radioaktivt kontaminerade delarna av den anläggning vari den kärntekniska verksamheten bedrivits. Tillståndshavaren har även

¹ Jfr 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen).

ett ansvar för att klarlägga vilka åtgärder som behövs för slutförvaring och demontering samt hur dessa åtgärder skall kunna vidtas. Dessa skyldigheter för tillståndshavaren kvarstår till dess de fullgjorts eller befrielse från dem medgivits även om tillståndet för verksamheten återkallas eller tillståndets giltighetstid upphört.²

I det ansvar som åläggs den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ingår att svara för de faktiska kostnader som behövs för avfallsanläggningen. Som påpekades av lagrådet i yttrandet över finansieringslagen³ omfattar tillståndshavarens skyldigheter även att ansvara med återstoden av sin förmögenhet för kostnader som staten skulle kunna ådra sig för sådana åtaganden, ifall tillståndshavaren skulle underlåta att fullgöra sina skyldigheter och staten därför nödgas vidta åtgärderna.

Som betonas i kapitlen 4 och 9 innebär ansvaret enligt kärntekniklagen att reaktorföretagen inte förväntas kunna ta sitt ansvar eftersom de inte kan förväntas ha den ekonomiska förmåga som svarar mot lagens ålägganden när reaktorerna är stängda.

Miljöbalken

Det är inte tillåtet att bedriva kärnteknisk verksamhet utan tillstånd enligt miljöbalken. Den som bedriver en verksamhet enligt miljöbalken har ett efterbehandlingsansvar. Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utställningsbalken, vilket innebär att säkerheten skall bestå av pant eller borgen. Borgen skall ställas såsom för egen skuld och, om den

² Jfr 14 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

³ Se prop. 1980/81:90, bilaga 1, s. 637.

ingås av två eller flera personer gemensamt, vara solidarisk. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Finansieringslagen

Beträffande de skyldigheter som innehavarna till en kärnkraftsreaktor har finns bestämmelser i finansieringslagen. Reaktorinnehavarna skall betala en årlig avgift och ställa säkerheter till staten för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle samt avveckling och rivning av kärnkraftsreaktorerna. Översynen av finansieringslagen är föremålet för denna utredning.

Studsvikslagen

Den som har tillstånd att inneha och driva en kärnkraftsreaktor (reaktorinnehavare) är enligt Studsvikslagen skyldig att betala en avgift till staten som ett kostnadsbidrag för slutlig hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet som har ett samband med framväxten av det svenska kärnkraftsprogrammet.⁴ De avgiftsskyldiga tillståndshavarna är Barsebäck Kraft AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB och Ringhals AB.

Avgiften är 0,15 öre för varje levererad kWh elström som genereras vid respektive reaktorinnehavares anläggning. Avgiften är angiven direkt i Studsvikslagen och kan karaktäriseras som en skatt. Avgiftsmedlen förs över till Kärnavfallsfonden, vars styrelse förvaltar medlen särskilt i den så kallade Studsviksfonden.⁵ SKI beslutar om den närmare användningen av avgiftsmedlen.⁶

Den verksamhet som avses gäller dekontaminering och nedläggning av anläggningar samt hantering och slutförvaring av visst kärnavfall och visst använt kärnbränsle som anges i 1 § Studsvikslagen. Enligt den praxis som kommit att utvecklas mellan reaktorinnehavarna och SKI omfattar avgiftssystemet enligt Studsvikslagen dessutom alla anläggningar för hantering m.m. av kärnämne och kärnavfall som fanns inom Studsviksanläggningen den 30 juni 1991.

⁴ Jfr 2 § lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

⁵ Jfr 3 § lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

⁶ Jfr 4 § lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

Det är för närvarande tre tillståndshavare enligt kärntekniklagen som innehar de anläggningar respektive ansvarar för det använda kärnbränsle och kärnavfall som Studsvikslagen avser. De betalar ingen avgift men har enligt Studsvikslagen en möjlighet att få ett kostnadsbidrag till dekontaminering och nedläggning av dessa anläggningar respektive till hantering och slutförvaring av kärnavfallet och det använda kärnbränslet. Tillståndshavarna är Studsvik Nuclear AB, AB SVAFO och Vattenfall AB.

Dessa tillståndshavare är var och en skyldiga att för sina respektive verksamheter upprätta en beräkning över de kostnader som verksamheten enligt 1 § avser. I de beräknade kostnaderna skall ingå dels en uppskattning av kostnaderna för samtliga de åtgärder som kan anses bli behövliga, dels kostnaderna för de åtgärder som avses bli vidtagna inom en tidsrymd av minst tre år. Kostnadsberäkningen skall ses över årligen samt varje år lämnas till SKI. Tillståndshavarna har emellertid, efter medgivande av SKI, överlåtit uppgiften att upprätta kostnadsberäkningarna till AB SVAFO.⁷

Nedan redovisas de åtgärder som enligt praxis kommit att omfattas av Studsvikslagen samt de tillståndshavare som ansvarar för respektive åtgärd.

Studsvik Nuclear AB svarar för

- dekontaminering och nedläggning av forskningsreaktorerna R2 och R2-0 i Studsvik med tillhörande byggnader,
- dekontaminering och nedläggning av bränslelaboratoriet, förbränningsanläggningen HA och bergrumslaboratoriet,
- hantering och slutförvaring av bränsleelement från forskningsreaktorn R2 i Studsvik som den 30 juni 1991 fanns i anslutning till reaktorn,
- dekontaminering och nedläggning av isotopcentralen,
- dekontaminering och nedläggning av smältanläggningen SMA, och
- dekontaminering och nedläggning av de fristående laboratorierna AKL, A-hallen samt M-huset.

AB SVAFO svarar för

- dekontaminering och nedläggning av det aktiva centrallaboratoriet, van der Graaf-generatorn, behandlingsanläggningen HM, förvaringsanläggningen FA, det s.k. aktiva tråget,

⁷ Jfr 5 § lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

- hantering och slutförvaring av kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 samt
- dekontaminering och nedläggning av mellanlagret för temporärt behandlat medel- och lågaktivt avfall AM,
- dekontaminering och nedläggning av tank- och siloanläggningen TS,
- dekontaminering och nedläggning hallen för aktivt avfall AU,
- dekontaminering och nedläggning f.d. uranförrådet UF,
- dekontaminering och nedläggning avfallsskjulen AS 1-4, och
- dekontaminering och nedläggning upplagsplatsen UA för fast aktivt avfall.

Vattenfall AB svarar för

- dekontaminering och nedläggning av kraftvärmereaktorn i Ågesta, och
- hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle från kraftvärmereaktorn i Ågesta.

Samtliga dessa tillståndsinnehavare kan också få ett kostnadsbidrag ur Studsviksfonden för de strålskyddsåtgärder som är nödvändiga enligt strålskyddslagen.

Det bör observeras att var och en av dessa tillståndshavare är skyldiga, enligt kärntekniklagen, att på ett säkert sätt avveckla och riva sina respektive anläggningar samt slutförvara sitt kärnavfall och använda kärnbränsle oavsett möjligheterna till kostnadsbidrag enligt Studsvikslagen.

Särskilt beträffande återställning av anläggningen i Ranstad

I Ranstad uppfördes mellan åren 1960 och 1965 en anläggning för utvinning av uran. Anläggningen uppfördes och drevs av dåvarande AB Atomenergi – numera Studsvik Nuclear AB. Anläggningen användes för detta ändamål under slutet av 1960-talet och utnyttjades senare för processutveckling och numera enbart för återvinning av uran ur kärnavfall i form av brännbara sopor, filter, slam m.m.

Det dagbrott för brytning av uranmalm som funnits vid anläggning har återställts liksom vissa anläggningar för utvinning av uran och hantering av avfall. Det återställningsarbete som återstår vad gäller den ursprungliga verksamheten och som omfattas av Studsvikslagen är lakhallen, lakverket, sovringsverket samt vissa avfalls-

förråd. Tillståndshavare för dessa kärntekniska anläggningar är numera Ranstad Mineral AB.

Studsvik Nuclear AB är som ursprunglig tillståndshavare skyldig enligt 14 § kärntekniklagen att svara för det återställningsarbete som ännu inte fullgjorts, även om bolaget inte längre innehar tillståndet för anläggningen. Samtidigt är Ranstad Mineral AB som tillståndshavare skyldig enligt 10 § kärntekniklagen att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas. Det finns således anledning för SKI som tillsynsmyndighet samt de berörda bolagen Studsvik Nuclear AB och Ranstad Mineral AB att mer i detalj klara ut hur ansvaret för det återstående rivningsarbetet skall fördelas mellan bolagen.

Kärnteknisk verksamhet som inte täcks av finansieringslagen eller Studsvikslagen

Nedan redovisas de kärntekniska verksamheter som inte omfattas av de finansiella reglerna enligt finansieringslagen eller Studsvikslagen.

Verksamheterna redovisas grupperade på respektive tillståndshavare.

Studsvik Nuclear AB innehar verksamheter som inte kan få något bidrag enligt finansieringslagen eller Studsvikslagen. Det är hantering och slutförvaring av bränsleelement från forskningsreaktorn R2 i Studsvik som fanns i anslutning till reaktorn efter den 30 juni 1991.

Ranstad Mineral AB är för de verksamheter i Ranstadsanläggningen som inte kan hänföras till den ursprungliga verksamheten med utvinning av uran skyldig att avveckla och riva utan möjligheter att få något bidrag enligt finansieringslagen eller Studsvikslagen.

Westinghouse Bränsle Sweden AB svarar för dekontaminering och nedläggning av bränslefabriken i Västerås utan möjligheter att få något bidrag enligt finansieringslagen eller Studsvikslagen.

Kungl. Tekniska Högskolan svarar för hantering och slutförvaring av kärnämne utan möjligheter att få något bidrag enligt finansieringslagen eller Studsvikslagen.

10.3 Ett finansieringssystem – en lag

Olika finansiell reglering

Det finns tre grupper av avfall från kärnteknisk verksamhet som finansiellt regleras på olika sätt:

1. Avfall från kommersiell kärnkraft som regleras genom finansieringslagen.
2. Avfall från forskningsreaktorer m.m. som regleras genom Studsvikslagen.
3. Övrigt kärnavfall som regleras genom miljöbalken.

Kärntekniklagen och miljöbalken omfattar alla tre grupper av avfall. Miljöbalkens bestämmelser får emellertid ingen verkan för grupperna 1 och 2 eftersom finansieringslagen respektive Studsvikslagen anger mer omfattande krav på finansiella åtgärder.

Det finns flera skillnader i kraven som ställs genom de olika regelverken.

Principerna för beslut om avgift är olika. Det är riksdagen som beslutar om Studsviksavgiften, medan regeringen beslutar om avgift enligt finansieringslagen. Vidare är det också olika principer för skyldigheterna att betala avgift. Finansieringslagen anger att avgift skall betalas av reaktorinnehavare per enhet levererad energi för avfall från verksamheten. Studsvikslagen anger också att avgift skall betalas av reaktorinnehavare per enhet levererad energi, men för dekontaminering och nedläggning av anläggningar respektive hantering och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle som inte berör deras egen verksamhet. De tillståndshavare som kan få ett kostnadsbidrag enligt Studsvikslagen betalar ingen avgift enligt lagen.

Medel för användning enligt Studsvikslagen och för användning enligt finansieringslagen utgör olika fonder. Studsvikslagen anger att SKI beslutar om medlens användning. I finansieringslagen anges att medelsanvändningen skall prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Finansieringslagen, men inte Studsvikslagen, ställer krav på vissa säkerheter för vissa belopp utöver avgiftsmedlen. Miljöbalken ställer krav på ekonomiska säkerheter som beslutas av berörd länsstyrelse.

I finansieringslagen regleras att eventuella överskottsmedel skall återbetalas till reaktorinnehavaren. I Studsvikslagen finns inte nå-

gon regel om återbetalning. I förordningarna som är utfärdade enligt finansieringslagen respektive Studsvikslagen är bestämmelserna om överklagande olika.

Det kan också noteras att såväl finansieringslagen som Studsvikslagen innehåller bestämmelser för regeringens myndigheter. I Studsvikslagen finns bestämmelser för SKI och i finansieringslagen finns bestämmelser för Kärnavfallsfondens styrelse.

Överväganden och förslag

Utredningens arbete med finansieringssystemet och finansieringslagen leder fram till förslag på genomgripande förändringar av finansieringslagen. Med andra ord påkallas i princip en ny finansieringslag oberoende av frågorna rörande avfall som regleras av Studsvikslagen respektive enbart av miljöbalken och kärntekniklagen.

Ur ett juridiskt perspektiv har Studsvikslagen en udda karaktär. Det är tveksamt om Studsvikslagen uppfyller det generalitetskravet i regeringsformen (RF) uppställer för den normgivande verksamheten (det s.k. *lex in casu*-förbudet). En lag skall vara generellt utformad och rikta sig till en obestämd krets av adressater. En lag får enligt RF inte reglera enstaka fall (*lex in casu*). Det har mot den bakgrunden tidigare diskuterats om inte Studsvikslagen borde arbetas om.

Det finns kärnteknisk verksamhet för vilken det inte finns några finansiella regler avseende hantering av verksamhetens restprodukter vare sig i finansieringslagen eller kärntekniklagen, utan som enbart regleras av de finansiella regler som finns i miljöbalken.

Vidare innehåller såväl miljöbalken som finansieringslagen och Studsvikslagen olika regler rörande finansieringen. För att öka tydligheten i de finansiella kraven finns det skäl att undvika denna dubbelreglering.

En enhetlig reglering kan också tydliggöra produktionens och producenternas ansvar för de framtida hanteringskostnaderna. De fonder som byggs upp bör då tydligt kopplas till de olika aktörernas kostnadsansvar och eventuella överblivna medel då avfallshanteringen är avslutad återbetalas till aktörerna. Uppskattningsvis kan det komma att handla om 4 till 5 mindre fonder vid sidan av de fyra reaktorinnehavarnas fonder och Studsviksfonden. Samtidigt kan ansvaret för att täcka kostnader knytas inte bara till reaktorföreta-

gen utan även till ägarföretagen i koncernerna som sekundärt avgiftsskyldiga. Det blir en gemensam finansiell reglering.

En enhetlig finansieringslag kan och bör ha en ramkaraktär. Såväl finansieringslagen som Studsvikslagen innehåller delar som är begränsande för regeringens och dess myndigheters möjligheter att utveckla och förbättra kostnads- och riskbedömningarna. I Studsvikslagen anges exempelvis avgiftssatsen utan någon direkt koppling till kostnads- och riskberäkningar. Ett exempel i finansieringslagen är att reaktorinnehavaren i samråd med övriga reaktorinnehavare skall beräkna kostnaderna för omhändertagandet och att en sådan beräkning skall innehålla en uppskattning av kostnaderna då reaktorn drivits i 25 år och, om drifttiden för reaktorn överstiger 25 år, kostnaden för tillkommande åtgärder varje år därutöver. Det synes istället lämpligt att riksdagen ålägger reaktorinnehavare och andra tillståndshavare skyldighet att lämna sådana uppgifter som regeringen eller regeringens myndighet behöver för sina överväganden om avgifter. Inom en sådan ram kan den förväntade kostnaden för varje aktör – också en nytillkommande – fokuseras.

I några fall kan de kostnader som skall täckas av tillståndshavare enligt det nya regelverket förväntas vara av förhållandevis ringa storlek. Det bör därför vara möjligt att befria en sådan tillståndshavare från att betala avgift om tillståndshavaren kan lämna fullgoda säkerheter.

Utredaren föreslår att lagen utformas så att regeringen – eller myndighet som regeringen bestämmer – kan besluta om att endast fullgod säkerhet skall krävas av enskild tillståndshavare.

Sammanfattningsvis föreslås en ny omarbetad finansieringslag som gemensam för kärnavfallsområdet. Den omarbetade finansieringslagen förslås ha en ramkaraktär. Förslaget till ny finansieringslag redovisas i kapitel 11.

De medel som fonderats enligt Studsvikslagen och som avser alla anläggningar för hantering m.m. av kärnämne och kärnavfall som fanns inom Studsviksanläggningen den 30 juni 1991 bör naturligtvis även efter en lagändring användas för dekontaminering och nedläggning av dessa anläggningar samt för hantering och slutförvaring av det kärnavfall och använda kärnbränsle som omfattats av betalningssystemet.

De som är avgiftsskyldiga enligt Studsvikslagen bör även efter det att Studsvikslagen upphört att gälla fortsätta att betala avgift till dess att medel har byggts upp i fonden som täcker de förväntade

kostnaderna. En övergångsregel som föreskriver detta bör därför finnas i den nya lagen.

Utredaren föreslår i enlighet härmed att avgiftsbetalningar enligt Studsvikslagen fortgår fram till och med utgången av år 2009.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Det finns emellertid enligt utredaren ingen anledning att den som betalar avgift eller ställer säkerhet enligt den nya lagen också skall ställa säkerheter enligt miljöbalken. Sådana säkerheter skulle ju i så fall ha samma syfte.

Utredaren föreslår mot denna bakgrund att en regel bör föras in i 16 kap 3 § miljöbalken som undantar den som betalar avgift eller ställer säkerhet enligt den nya lagen.

Ett av syftena med den föreslagna lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet är att säkerställa att finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av 10 § kärntekniklagen fullgörs. Att finansieringen säkerställs kan vara avgörande för att dessa skyldigheter skall kunna fullgöras utan medelstillskott från statens sida. En förutsättning för att ett drifttillstånd till en kärnteknisk anläggning skall få utnyttjas bör därför vara att tillståndshavaren uppfyller sina skyldigheter i fråga om att säkerställa finansieringen av de framtida kostnaderna.

I 15 § kärntekniklagen anges de enskilda rekvisiten för återkallelse av tillstånd.

Utredaren föreslår att lagregeln kompletteras så att drifttillståndet även kan återkallas om tillståndshavaren i väsentlig mån åsidosätter sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

11 Förslag

I detta kapitel sammanfattas utredarens förslag. Utredarens fyra huvudförslag är:

- I. En ny avgiftsprocess med inriktning på förväntade kostnader för respektive reaktorinnehavare.
- II. Kärnkraftsindustrins ansvar vidgas och statens ekonomiska risk hanteras.
- III. Tydligare ansvar och uppgifter för statens myndigheter.
- IV. En ny enhetlig lag.

En ny avgiftsprocess föreslås bli treårig. Inom ramen för den nya processen föreslås bl.a. nya beräkningsförutsättningar och bättre rutiner för granskning.

Ansvar för industrin att täcka projektets kostnader föreslås komma till uttryck dels genom en avgiftsskyldighet fram till och med att slutförvaren försluts, dels genom att ägarföretag till reaktorinnehavarna också tar på sig skyldighet att betala avgift.

Dessa båda centrala förändringar i finansieringssystemet, dvs. den nya avgiftsprocessen och industrins vidgade ansvar, föreslås materialiseras genom en ny enhetlig lag och genom tydligare ansvar och uppgifter till statens myndigheter.

11.1 En ny avgiftsprocess med inriktning på förväntade kostnader för respektive reaktorinnehavare

Utredaren förslår en ny avgiftsprocess som innebär att

1. Förväntade sär- och samkostnader för respektive reaktorinnehavare blir avgiftsgrundande.
2. Reaktorinnehavarna gör beräkningar av sina förväntade sär- och samkostnader.

3. En statlig myndighet bereder frågan om avgiftens storlek och lämnar förslag till regeringen om avgift med tydlig motivering.
4. Regeringen beslutar om avgift.
5. Reaktorinnehavarna åläggs att lämna det underlag som regeringen/myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen.
6. Ett avgiftsbeslut fattas vart tredje år och respektive avgift löper i tre år.

Av motiveringen till myndighetens förslag till avgifter skall framgå

- a. vad de förväntade kostnaderna är för respektive reaktorinnehavare och för centrala delar av projektet,
- b. vad reaktorinnehavarnas egna beräkningar av förväntade kostnader är,
- c. vad skälen är för myndigheten att göra andra bedömningar än reaktorinnehavarna om så är fallet,
- d. vad som är sär- och samkostnader i projektet och hur dessa kostnadsposter fördelas för respektive reaktorinnehavare över tiden,
- e. vilket jämförelsematerial som myndigheten utnyttjat i sin bedömning (erfarenheter och utredningar från andra länder och från andra stora projekt m.m.),
- f. vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att säkra kvaliteten på sina bedömningar av förväntade kostnader (referee-förfaranden, konsistenstester m.m.),
- g. vilka olika känslighetsanalyser som underbygger bedömningarna, och
- h. vilka faktorer som myndigheten anser vara särskilt kritiska för kostnadsutvecklingen i projektet.

Utredaren förslår nya rutiner för uppföljning och granskning:

7. En längre tid för granskning och kontroll genom en ny avgiftsprocess.
8. Att myndigheten i förordning får i uppdrag att utforma föreskrifter i syfte att underlätta uppföljningen genom krav på tidsfrister, jämförbarhet m.m.
9. Att myndigheten får i uppdrag att vart tredje år lämna en redogörelse till regeringen rörande sin bedömning av de viktigaste riskfaktorerna i uttagsprocessen.

10. Att den ekonomiska tillsynen av uttagen fördjupas och inordnas i en ny verksamhetsgren inom myndigheten.

Utredaren föreslår nya beräkningsförutsättningar:

11. Att det för varje reaktor görs ett antagande om en total driftstid på 40 år dock så att den återstående driftstiden inte antas underskrida 6 år. Detta antagande föreslås gälla såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år.
12. Att ett fonderingsbehov skall täckas under antagen återstående driftstid. Detta innebär att den återstående intjänandetiden skall antas vara lika med den återstående driftstiden så länge reaktorerna är i drift.
13. Att ett fonderingsbehov efter det att en reaktor är stängd skall täckas under en treårig avgiftsperiod. Detta innebär att den återstående intjänandetiden skall antas vara tre år efter drifttidens slut.
14. Att en undantagsmöjlighet tillskapas så att kostnader skall kunna läggas ut under en längre återstående intjänandetid än 3 år vid exceptionellt stora tillkommande fonderingsbehov efter drifttidens slut.

Utredaren föreslår tydliga principer för täckning av myndighetskostnader, vilket innebär:

15. Att statens kostnader för tillsyn m.m. som följer av kärnavfallsprojektet täcks med medel ur fonderna.
16. Att de kostnader hos myndigheterna som skall täckas med fonderade medel prövas och beslutas av riksdag och regering

11.2 Kärnkraftsindustrins ansvar vidgas och statens ekonomiska risk hanteras

Utredarens förslag är:

17. Att skyldigheten att betala avgift förlängs och upphör först när det sista slutförvaret är förslutet.
18. Att skyldigheten att betala avgift inte bara skall åligga reaktorinnehavaren utan också ägarbolag som bör vara det ägarbolag i respektive koncern som av staten bedöms ha bäst förutsättning att klara betalningarna.

19. Att nuvarande modell med säkerheter för grund- och tilläggsbelopp avvecklas.
20. Att ett företag som tar på sig sekundärt betalningsansvar bär ansvar i proportion till ägarandelen i reaktorföretaget (reaktorinnehavaren).
21. Att det sekundära betalningsåtagandet – liksom reaktorinnehavarens primära ansvar – inte är tidsbegränsat.
22. Att avstämningar och avgiftsperioder knyter an till den treåriga cykel som föreslås för avgifterna som skall fonderas för förväntad kostnad.
23. Att krav på avgiftsbeläggning av statens ekonomiska risk, åtminstone inledningsvis, enbart bör omfatta den risk som orsakas av att något ägarbolag med sämre betalningsförmåga tar på sig betalningsansvar än det bolag som enligt statens bedömning är bäst ägnat att göra det, eller i paritet med detta.

Utredaren föreslår följande uppgifter för den myndighet som får ansvar för att hantera statens ekonomiska risk:

24. Utformning och godkännande av bekräftelse på sekundärt betalningsansvar (betalningsgaranti).
25. Bedömning av den relativa betalningsförmågan hos olika ägarbolag i en koncern.
26. Registerhållning rörande ägarandelar, ägarbolag och betalningsåtaganden.
27. Värdering och avgiftsättning för statens ekonomiska risk då det påkallas.
28. Bedömning av projektrisken som underlag för redovisning av statens ekonomiska risk.
29. Omprövning av systemet med avgift för statens ekonomiska risk. Omprövningen bör enligt utredaren göras efter det att systemet varit i gång tre år.
30. Hantering av avgiftsmedel i särskild ordning efter förslag om hanteringsordning till regeringen.
31. Förvaring av betalningsgarantier.

Utredaren föreslår att finansieringslagen skall innefatta bestämmelser med följande innebörd:

32. Regeringen eller den myndighet regeringen utser skall se till att statens ekonomiska risk redovisas och i möjligaste mån begränsas.

33. För statens ekonomiska risk kan en avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.
34. Avgift skall betalas av den som har tillstånd att inneha eller driva en reaktor (reaktorinnehavaren) eller av den som enligt denna lag skall träda i dennes ställe.
35. Ett ägarbolag skall vara avgiftsskyldig i andra hand.
36. Avgift betalas årligen tills det slutliga förvaret försluts.
37. Avgift betalas i förhållande till den energi som levereras eller på annan bas.

11.3 Tydligare ansvar och uppgifter för statens myndigheter

Utredaren föreslår:

38. Att SKI får ansvar för uppgiften att bedöma förväntad sär- och samkostnad för respektive reaktorinnehavare.
39. Att SKI får i uppgift att lämna förslag om avgifter med tydlig motivering till regeringen.
40. Att uppgiften tydliggörs i instruktionen till SKI.
41. Att uppgiften avskiljs som en verksamhetsgren i regleringsbrevet till SKI och att resurserna för verksamheten anslås separat från resurserna för SKI:s övriga verksamhet.
42. Att regeringen initialt begär förslag från myndigheten rörande hur verksamheten avses organiseras och vad myndighetens resursbehov är.

Utredaren föreslår:

43. Att avgifterna beslutas av regeringen.

Utredaren föreslår:

44. Att Kärnavfallsfondens styrelse även fortsättningsvis får i uppdrag att förvalta fondmedlen.
45. Att myndigheten byter namn till Kärnavfallsfondernas styrelse för att framhålla att det handlar om olika fonder som samförvaltas.

Utredaren föreslår:

46. Att SKI även fortsättningsvis får i uppgift att godkänna uttag av fondmedel.

Utredaren föreslår:

47. Att Riksgäldskontoret får ansvar för hanteringen av statens ekonomiska risk. I uppgifterna ingår att bedöma ägarbolags relativa betalningsförmåga, att ta ut och administrera eventuella avgifter och allmänt att hantera statens ekonomiska risk.

Utredaren föreslår:

48. Att en samrådsgrupp föreslås bildas mellan SKI, Kärnavfallsfondernas styrelse och Riksgäldskontoret.
49. Att samrådsgruppen lämnar en gemensam rapport till regeringen om utvecklingen inom respektive myndighets ansvarsområde två gånger per treårig avgiftsperiod.

11.4 Författningsförslag

Utredaren föreslår:

50. En ny lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och ändringar i kärntekniklagen och miljöbalken (se nedan).
51. En övergångsbestämmelse för avgiftsbetalningarna enligt Studsvikslagen så att dessa fortgår fram till och med utgången av år 2009.

Förslag till lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av 10–14 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

2 § Med kärnteknisk anläggning, kärnkraftsreaktor, kärnämne och kärnavfall avses i denna lag detsamma som i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

3 § Avgifter skall betalas enligt denna lag för att täcka förväntade direkta och indirekta kostnader samt statens ekonomiska risk för omhändertagande av kärnämne som inte skall användas på nytt och kärnavfall som inte utgör driftavfall samt vissa andra kostnader enligt denna lag och enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

För sådana kostnader som inte täcks av inbetalade avgiftsmedel skall säkerheter ställas.

4 § Avgift skall betalas och säkerheter ställas av den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning som ger upphov till kärnämne som inte skall användas på nytt eller kärnavfall som inte utgör driftavfall.

Skyldighet att betala avgift och ställa säkerhet upphör då samtliga skyldigheter enligt 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet har fullgjorts eller befrielse från dem har medgivits.

5 § Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor skall ställa säkerhet genom att ange ett eller flera ägarbolag som åtar sig att i tillståndshavarens ställe betala avgift enligt denna lag.

Annan tillståndshavare än som avses i första stycket får befrias från att betala avgift om i stället fullgoda säkerheter ställs för samtliga kostnader som avses i 3 § första stycket.

6 § Avgift skall betalas och säkerhet ställas till den myndighet som regeringen bestämmer.

Myndigheten skall förvalta avgiftsmedlen i en fond.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om fonden och om dess förvaltning.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa storleken på avgifterna och säkerheterna samt pröva säkerheterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formerna för betalning och ställande av säkerheter.

8 § Avgifter och säkerheter enligt denna lag skall täcka

1. tillståndshavarnas kostnader för en säker hantering och slutförvaring av kärnämne som inte skall användas på nytt och kärnavfall som inte utgör driftavfall,

2. tillståndshavarnas kostnader för en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar,

3. tillståndshavarnas kostnader för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att åtgärder som avses i 1 och 2 skall kunna vidtas,

4. statens kostnader för sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att pröva de åtgärder som avses i 1–3,

5. statens kostnader för förvaltning av medel och prövning av frågor enligt denna lag,

6. statens kostnader för prövning av frågor om slutförvaring samt övervakning och kontroll av slutförvar enligt 16 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

7. statens kostnader för tillsyn av anläggningar som avvecklas eller rivs,

8. tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, samt

9. kostnader för stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om användning av fondmedel och säkerheter för de ändamål som anges i 8 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om användningen av fondmedel och säkerheter för de ändamål som avses i 8 §.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa den ekonomiska risk som staten bär för de kostnader som skall täckas av avgifter enligt denna lag.

För sådan ekonomisk risk som avses i första stycket får en avgift tas ut av den som är betalningsskyldig enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

I fråga om användning av avgiftsmedel som avses i denna paragraf gäller bestämmelserna i 9 §.

11 § Avgiftsmedel som inte behövs för att täcka tillståndshavarens andel av de kostnader som anges i 8 § skall återbetalas till tillståndshavaren eller till den som har fullgjort tillståndshavarens förpliktelser enligt 5 § första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om återbetalning av avgiftsmedel.

12 § Den som är betalningsskyldig enligt denna lag är skyldig att lämna kostnadsberäkningar och andra uppgifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag.

Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela den som är betalningsskyldig enligt denna lag de förelägganden som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall följas.

13 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 12 § första stycket genom att lämna oriktig uppgift döms till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

Beslut enligt 12 § att infordra uppgifter och om föreläggande får förenas med vite.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008, då lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. och lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. skall upphöra att gälla.

2. De medel som vid ikraftträdandet finns i Kärnavfallsfonden skall förvaltas i enlighet med denna lag.

3. Avgifter enligt den upphävda lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. skall betalas till och med utgången av 2009 och medlen förvaltas i enlighet med denna lag.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 13 och 15 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

I Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet är skyldig att svara för kostnaderna för de åtgärder som avses i 10–12 §§.

I frågar om skyldighet för reaktorinnehavare att svara för vissa kostnader som staten har och erlägger årlig avgift till staten finns bestämmelser i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

I fråga om skyldighet för tillståndshavare att svara för vissa kostnader som staten har och säkerställa finansieringen av de kostnader som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (200X:XXX) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

15 §

Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan återkallas av den som har meddelat tillståndet om

1. villkor eller föreskrifter som uppställts med stöd av 8 eller 9 § i något väsentligt avseende inte iakttas,

2. vad som föreskrivs i 11 eller 12 § inte iakttas och det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt, *eller*

3. det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

2. vad som föreskrivs i 11 eller 12 § inte iakttas och det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt,

3. det i annat fall föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt, *eller*

4. *de skyldigheter som avses i 13 § i väsentlig mån åsidosätts.*

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 3 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16

3 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. *Säkerhet behöver inte heller ställas av den som betalar avgift eller ställer säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.*

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utskökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen.

Dessa texter återfinns också i kapitel 11 tillsammans med förslag till innehåll i regeringens förordning.

Förslag till innehåll i regeringens förordning

Avgifter motsvarande förväntad kostnad

1. Statens kärnkraftinspektion skall bereda frågan om avgiftens storlek och med motivering lämna till regeringen förslag om avgifter.
2. Statens kärnkraftinspektion skall lämna en tydlig motivering till sitt avgiftsförslag av vilken det bland annat skall framgå:
 - a. vad de förväntade kostnaderna är för respektive tillståndshavare och för centrala delar av projektet,
 - b. vad tillståndshavarnas egna beräkningar av förväntade kostnader är,
 - c. vad skälen är för myndigheten att göra andra bedömningar än tillståndshavarna om så är fallet,
 - d. vad som är sär- och samkostnader i projektet och hur dessa kostnadsposter fördelas för respektive tillståndshavare över tiden,
 - e. vilket jämförelsematerial som myndigheten utnyttjat i sin bedömning och vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för att säkra kvaliteten i sina bedömningar, och
 - f. vilka faktorer som myndigheten anser vara särskilt kritiska för kostnadsutvecklingen i projektet.
3. Statens kärnkraftinspektions förslag om avgift skall lämnas till regeringen senast den 30 juni året innan det år ny avgift skall börja gälla.
4. Den avgift som Statens kärnkraftinspektion föreslår skall gälla för tre kalenderår.
5. En tillståndshavare skall lämna uppgifter till Statens kärnkraftinspektion om sina beräknade förväntade sär- och samkostnader för omhändertagandet.
6. I kostnadsberäkningar som underlag för avgiftsförslag för reaktorinnehavare skall antas:
 - a. Att varje reaktor antas ha en total driftstid på 40 år dock så att den återstående driftstiden inte antas underskrida 6 år. Detta antagande skall gälla såvida det inte vid beräkningstillfället kan antas att reaktorn skall stängas av ett visst år.
 - b. Att ett fonderingsbehov skall täckas under antagen återstående driftstid.

- c. Att ett fonderingsbehov efter det att en reaktor är stängd skall täckas under en treårig avgiftsperiod.
 - d. Att efter ansökan hos regeringen undantag kan beviljas så att ett fonderingsbehov efter det att en reaktor stängt kan täckas under en längre period än 3 år.
7. Avgifterna skall betalas till Kärnavfallsfondernas styrelse.
 8. Statens kärnkraftinspektion bemyndigas att utfärda föreskrifter rörande
 - a. underlag för sina avgiftsförslag, och
 - b. inbetalningar till fonderna.

Förvaltning av fonderna

9. Fonderna skall samförvaltas av Kärnavfallsfondernas styrelse. Varje fond skall dock redovisas separat.
10. Medlen i fonderna skall placeras på räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. Avkastningen på fondernas medel skall läggas till kapitalet.
11. Medlen i fonderna skall förvaltas så att kravet på en god avkastning och en tillfredsställande betalningsberedskap tillgodoses.
12. Styrelsen består av högst sju ledamöter. Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter utses för en bestämd tid.

Uttag av fonderade medel

13. Statens kärnkraftinspektion prövar och beslutar om uttag av fonderade medel i enlighet med 7 § lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.
14. Ersättningen för kommuners information får medges till högst 4 miljoner kronor per kommun och kalenderår i kommuner där undersökningar pågår eller har pågått som avser lokalisering av slutförvar för använt kärnbränsle. Avgiftsmedel som har betalats ut och som inte har använts skall återbetalas till Kärnavfallsfondernas styrelse vid kalenderårets slut.
15. Stöd till ideella föreningar under perioden fr. o. m. den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2008 får medges till totalt högst 3 miljoner kronor per år. Avgiftsmedel som har betalats ut och som inte har använts skall återbetalas till Kärnavfallsfondernas styrelse vid kalenderårets slut.

16. Statens kärnkraftinspektion bemyndigas att utfärda föreskrifter rörande uttag ur fonderna och för uppföljningen av uttag.
17. Statens kärnkraftinspektion skall vart tredje år lämna en redogörelse rörande sin bedömning av de viktigaste riskfaktorerna i uttagsprocessen.

Ägarbolagens betalningsskyldighet och hantering av statens ekonomiska risk

18. Riksgäldskontoret skall för varje betalningsåtagande bedöma den relativa betalningsförmågan hos olika ägarbolag.
19. Ägarbolag skall i en förbindelse bekräfta sin betalningsskyldighet. Förbindelsen skall godkännas av Riksgäldskontoret.
20. Riksgäldskontoret skall ta ut en avgift för statens ekonomiska risk enligt § 10 lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet om de ägarbolag som föreslås av tillståndshavaren att ställa betalningsgaranti har en betalningsförmåga som inte är i paritet med det alternativa ägarbolag som enligt Riksgäldskontorets bedömning är bäst ägnat att ställa betalningsgaranti.
21. Riksgäldskontoret skall hantera och förvalta avgiftsmedel på konto i Riksgäldskontoret.
22. Riksgäldskontoret skall föra register över ägarandelar, ägarbolag och betalningsåtaganden och förvara betalningsgarantier.
23. Riksgäldskontoret skall vidta åtgärder för att begränsa statens ekonomiska risk och en gång per år beskriva och rapportera till Regeringen om statens ekonomiska risk.
24. Riksgäldskontoret bemyndigas att utfärda föreskrifter rörande hanteringen av statens ekonomiska risk.

Särskild rapportering

25. Kärnavfallsfondernas styrelse, Riksgäldskontoret och Statens kärnkraftinspektion skall lämna en gemensam lägesrapport till Regeringen för sina respektive ansvarsområden en gång under en treårsperiod.

Överklagande

26. Beslut av en myndighet enligt denna förordning får överklagas hos Regeringen.

Övergångsbestämmelser

- Den första treårscykeln skall löpa från och med år 2008.
- Tidigare förordningar upphävs.

Särskilt yttrande

av experterna Sten Kjellman, Bo Kjellqvist och Håkan Wingren

Utredningens förslag i ett par mycket centrala frågor ger en god grund för en fördjupad framtida kostnadsanalys. Vi stödjer förslaget om nya beräkningsförutsättningar (antaganden om återstående drifttider och intjänandetider), samt förslaget att avgiftsprocessen skall bli treårig, i stället för årlig som i dag.

Det är vidare självklart för industrin att ta ett fullt och långsiktigt ansvar för omhändertagandet av det svenska kärnavfallet, inklusive rivning av reaktorerna. Det är ett producentansvar som sedan länge ligger hos kärnkraftsföretagen och som dessa klart bejakat. Vi anser att det är lämpligt att detta långsiktiga ansvar preciseras, men menar också att kostnadsansvaret samtidigt skall begränsas till att omfatta kärnavfallsprogrammet.

Tyvär lämnar utredaren också ett antal mindre väl underbyggda förslag som motverkar en effektiv och välbalanserad hantering av kärnavfallsprojektet.

Hantering av statens risk

En fundamental svaghet bakom flera av utredarens förslag ligger enligt vår mening i att det saknas en analys av de samhällsekonomiska utgångspunkterna. Utredaren har som sitt huvudsyfte att "begränsa" statens risk och tillse att statens risk "hanteras". Det saknas dock helt en analys av optimal riskbegränsning och optimal riskhantering. Det framgår således inte varför det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle vara angeläget att statens risk minimeras. Krävs det inte en avvägning mellan statens kreditrisk och samhällsekonomisk effektivitet?

Vi saknar också en utvärdering av riskhanteringen vad gäller kärnavfallet jämfört med riskhanteringen i fråga om andra verksamheter som genererar långsiktigt, farligt avfall.

Utan någon grundläggande analys av motiven för utredningens förslag framstår den angivna utgångspunkten för utredningen mer som tyckande än som en motiverad grund.

Rollfördelningen

Svensk kärnkraftsindustri har sedan lång tid tillbaka påtagit sig ansvaret för kärnavfallet. I Sverige har kärnavfallsprogrammet vuxit fram under de senaste 30 åren. Det har skett i samförstånd mellan statsmakterna och kärnkraftsföretagen. Under 70-talet lades grunden till ett nationellt program. På 80-talet byggdes de första anläggningarna för hanteringen av Sveriges radioaktiva avfall, Clab och SFR. Under 90-talet ökades utvecklingskapaciteten med Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet. Nu på 2000-talet pågår platsundersökningar för ett djupförvar i två kommuner.

Denna nationella satsning kan tyckas självklar, men sett ur ett internationellt perspektiv är den svenska modellen unik. Till skillnad från andra industriländer finns det i Sverige och Finland ett brett accepterat nationellt program som man arbetar efter. En viktig del av denna nationella mobilisering är en tydlig rollfördelning, där kärnkraftsföretagen har huvudansvaret för verksamheten med myndigheterna som granskningsorgan. Industrin har också det finansiella ansvaret, vilket inbegriper ett ansvar för kostnadsberäkningar m.m.

Utredningens förslag innebär en kraftig förändring av lagstiftningen. Vi konstaterar att det tydliga ansvar kärnkraftsföretagen har enligt gällande finansieringslag, att beräkna kostnaderna för det projekt som industrin planerar och driver och att presentera detta för granskning, är borta i det nya lagförslaget. Där framgår endast att industrin är skyldig att betala. Enligt ett utkast till förordningstext har en tillståndshavare endast att lämna uppgifter till Statens kärnkraftinspektion om sina beräknade förväntade sär- och samkostnader för omhändertagandet.

Vi anser att en sådan tyngdpunktsförskjutning, från ett delat ansvar mot en myndighetsreglering, borde ha varit föremål för en seriös konsekvensanalys innan den föreslås. Så är inte fallet. Vi efterlyser en redovisning av bevekelsegrunderna för lagförslaget, i syn-

nerhet av de eventuella brister i det nuvarande systemet som föranlett utredningen att föreslå en så omvälvande lagreform i vad avser ändrad rollfördelning. I utredningen saknas en sådan undersökning. Där saknas också en tydlig förankring i tidigare genomförda omfattande utredningar om rollfördelningen, främst i SOU 1994:107.

Då utredarens övriga förslag innebär ett betydligt utvidgat och fullständigt kostnadsansvar för industrin, så hade det varit mer välmotiverat att öka industrins inflytande och ansvar över projektet och användningen av avgiftsmedlen.

Vi vill dessutom framhålla, mot bakgrund av det svenska kärnavfallsprogrammets internationella tätposition, att utredningens förslag är ett steg i helt fel riktning som riskerar att fördärva en väl fungerande verksamhet.

Beräkningsgrunderna för kostnader och avgifter

Kärnkraftsindustrin vill fortsatt ta ansvaret för kärnavfallsprojektet, såväl tekniskt-praktiskt som finansiellt. Detta innebär dock inte att industrins finansiella åtaganden kan vara helt obegränsade. Som nämnts saknar i den föreslagna lagstiftningen alla centrala åtaganden angående avgifts- och kostnadsberäkningarna. Vi anser att om företagen åläggs att ta ett fullt kostnadsansvar för en mycket lång tid framåt, så måste också vissa gränser anges. En sådan begränsning bör genomföras genom att de centrala grunderna för att beräkna avgift och säkerhet konkretiseras i lagtexten.

Utredningen föreslår också, utifrån en otydlig hänvisning till budgetlagen, att staten skall ha rätt att ta ut en avgift från kärnkraftsföretagen för statens ekonomiska risk. Enligt förslaget skall Riksgäldskontoret beskriva och värdera statens ekonomiska risk och föreslå sådana avgifter.

Detta kostnadsansvar blir, enligt utredningens förslag, obegränsat. Det är t.o.m. så anmärkningsvärt att utredaren över huvud taget inte diskuterar på vilka grunder den föreslagna avgiften skall beräknas, och under vilka omständigheter statens risk skulle kunna motivera ett uttag av avgiften.

Vi anser att lagen bör innehålla regler som anger de centrala grunderna för beräkningen av avgifter och säkerheter. Detta är, som vi redan påpekat, desto mer betydelsefullt när flera av utred-

ningens övriga förslag innebär ett tydligt och utvidgat kostnadsansvar för kärnkraftsföretagen.

Vi vill vidare understryka att det lagförslag som utredaren lämnar innebär en i princip obegränsad avgiftsplikt för kärnkraftsföretagen. Ett privat företag, och allra minst ett noterat företag, kan rimligen inte utställa garantier som är obegränsade i såväl belopp som tid. En sådan avgiftsplikt underminerar på ett allvarligt sätt de berörda företagens kreditvärdighet och därmed deras verksamhetsbas. Utredningen saknar således även en företagsekonomisk konsekvensanalys till grund för förslaget till lagändring.

Om garantier

Utredningen diskuterar vilka ägarföretag som skulle kunna komma ifråga för att ställa ut garantier. Det anges då att det sekundära betalningsansvaret bör åläggas det bolag i en koncern som kan bedömas ha bäst förmåga att stå för betalningen. Det är ett både obefogat och svårhanterligt kriterium. Enligt vår mening bör det vara tillfyllest att konstatera att garantiutställaren är tillräckligt och rimligt bärkraftig ekonomiskt för att åta sig garantiansvaret.

Avslutande synpunkter

I sammanfattning menar vi att kärnkraftsindustrin fortsatt skall ta sitt producentansvar. Industrin har under en mycket lång tid arbetat med detta, på ett sätt som är unikt såväl inom kraftindustrin internationellt som i jämförelse med andra branscher. Det är därför enligt vår mening rimligt att industrins fulla kostnadsansvar lagfästs, och att ett system med sekundärt avgiftsansvar införs i stället för det nuvarande systemet med säkerheter för grundbelopp och tilläggsbelopp. Vidare bör industrin inflytande över kärnavfallsprojektet och kostnaderna för detta inte reduceras, när industrins betalningsansvar samtidigt utvidgas. Vi anser att det fortsatt skall vara industrin som leder utvecklingen och granskas av säkerhetsmyndigheterna.

En sedan länge funktionell och framgångsrik rollfördelning i det svenska kärnavfallsprogrammet bör inte raseras, och industrins betalningsansvar bör vara väl definierat och avgränsat i lagstiftningen, på en nivå som inte innebär överuttag.

Kommittédirektiv



Utredningen om översyn av systemet för finansiering av framtida utgifter för kärnbränsle m.m.

**Dir.
2003:41**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer samt den lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen) som reglerar systemet.

Utredningen skall omfatta frågan om finansieringslagen bör ändras mot bakgrund av 1997 och 2002 års energipolitiska riksdagsbeslut och i övrigt ändrade omständigheter sedan lagens tillkomst. Särskild vikt bör läggas vid frågorna om hur säkerheterna enligt lagen skall vara utformade samt grunderna för avgiftsberäkningarna. Utredaren skall även utreda förutsättningarna för en förlängning av avgiftsperioderna, den långsiktiga bedömningen av fondbeholdningen, finansieringen av myndigheternas tillsynskostnader när antalet avställda reaktorer ökar samt frågan om särskilt stöd till frivilligorganisationer.

Utredaren bör lämna förslag till åtgärder, i förekommande fall med förslag till författningsändringar, som kan föranledas av utredarens överväganden.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 augusti 2004.

Bakgrund

Enligt lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. skall innehavaren av en kärnkraftsreaktor årligen, så länge reaktorn är i drift, betala en avgift samt ställa säkerheter till staten för att säkerställa att medel finns tillgängliga för att betala kostnader för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och visst radioaktivt avfall, avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar samt forskning på kärnavfallsområdet. Avgiftsmedlen fonderas i Kärnavfallsfonden och förvaltas av Kärnavfallsfondens styrelse. Av finansieringslagen framgår att medlen skall placeras på konto i Riksgäldskontoret eller, fr.o.m. den 1 juli 2002, i obligationer på den svenska statspappersmarknaden. Avgifter och säkerheter för kommande kalenderår fastställs varje år av regeringen. Avgiften beräknas per kilowattimme producerad el och bestäms individuellt för varje verk med ledning av de kostnadsberäkningar som reaktorinnehavarna enligt lagen skall låta upprätta. Beräkningarna skall innehålla kostnaderna för samtliga åtgärder som kan behövas då reaktorn drivits i 25 år (intjänandetiden) samt - om drifttiden överstigit 25 år - kostnaden för tillkommande åtgärder varje år därutöver. Den 25-åriga s.k. intjänandetiden, som enligt lagen utgör grunden för kostnadsberäkningarna, innebär att medel vid den tidpunkten skall finnas tillgängliga för att kunna riva anläggningarna och ta hand om och slutförvara det använda kärnbränslet och kärnavfallet.

Medel som blir över skall betalas tillbaka till reaktorinnehavaren. Utöver den årliga avgiften skall reaktorinnehavarna ställa fullgoda säkerheter till staten för belopp avseende kostnader för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall samt rivning av kärnkraftverken m.m., som inte täcks av reaktorinnehavarens andel av medlen i Kärnavfallsfonden. Dessa säkerheter prövas av regeringen varje år.

På uppdrag av reaktorinnehavarna upprättar svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) varje år en kostnadsberäkning som skall innehålla följande belopp:

- ett avgiftsunderlagsbelopp, som ligger till grund för beräkningen av avgiften,
- ett grundbelopp, som ligger till grund för beräkningen av de säkerheter som skall täcka den fondbrist som uppstår om en kärnkraftsreaktor skulle tvingas stänga före reaktorns intjänandetid på 25 år, och

- ett tilläggsbelopp, som ligger till grund för beräkningen av de säkerheter som skall täcka kostnaderna för sådana åtgärder som kan tillkomma på grund av oplanerade händelser.

SKB lämnar senast den 30 juni varje år in sina kostnadsberäkningar till Statens kärnkraftinspektion (SKI), som granskar och kompletterar kostnadsberäkningarna och senast den 31 oktober varje år till regeringen lämnar ett förslag till avgifter och säkerhetsbelopp för nästkommande kalenderår. SKI:s förslag remissbehandlas. Regeringen beslutar sedan - normalt vid det sista beslutstillfället i december varje år - om avgifter och säkerheter för nästkommande kalenderår.

Behov av översyn

Systemet med säkerheter

Senast en större förändring i finansieringslagen trädde i kraft var den 1 januari 1996 då bl.a. kravet på säkerheter infördes. Vid tillämpningen av lagen pekade Riksgäldskontoret på oklarheter i hur begreppet "fullgoda säkerheter" skulle tolkas med avseende på tidsperspektivet.

Regeringen uppdrog därför 1997 åt Riksgäldskontoret att utarbeta förslag till hur säkerheterna för grundbeloppet och tilläggsbeloppet enligt finansieringslagen bör utformas för att med fullgod uthållighet kunna trygga finansieringen av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m., särskilt med inriktning på de säkerheter som skall ställas för finansiering av kostnader som tilläggsbeloppet avser täcka. Riksgäldskontoret skulle även utarbeta förslag till sådana rapporteringsrutiner som kan behövas för att staten skall kunna följa de faktorer som påverkar säkerheternas värde och lämna förslag till sådana författningsändringar som kan föranledas av förslagen.

Riksgäldskontoret lämnade i maj 1998 ett förslag som innebar att reaktorinnehavarna ställer säkerheter för grundbeloppet i form av borgen. Beträffande säkerheterna för tilläggsbeloppet rekommenderades en förstärkning. Ett förslag var en modell med solidariskt borgensansvar mellan kraftbolagen, i avvaktan på att säkerhet i fast egendom blir möjlig. Att omedelbart kräva säkerhet i fast egendom

bedömdes inte som möjligt vid denna tidpunkt. Vid remissbehandlingen framförde kraftbolagen stark kritik mot förslaget.

Riksgäldskontoret har fortsatt sitt arbete med en översyn av säkerheterna och har under 2001 gjort inledande undersökningar för att se om det finns möjlighet att via försäkringsmarknaden få till stånd ett bättre system för säkerheter för tilläggsbeloppet.

Frågan om hur säkerheterna enligt finansieringslagen skall vara utformade bör inte ses fristående från avgiftsfrågan, eftersom avgifternas storlek kan komma att påverkas av säkerheternas utformning och omvänt. I den mån det skulle bli nödvändigt att närmare ange hur säkerheterna skall utformas, t.ex. som pant i fast egendom, krävs en ändring i 2 a § finansieringslagen.

Diskonterat eller odiskonterat tilläggsbelopp

SKI har hittills redovisat både odiskonterat och diskonterat tilläggsbelopp (2 procent kalkylränta) i sitt underlag till regeringen, som hittills alltid valt det diskonterade beloppet. I underlaget till 2001 års regeringsbeslut förordade dock SKI det odiskonterade beloppet med motiveringen att detta ger större utrymme för olika utformningar av säkerheterna. Riksgäldskontoret har exempelvis pekat på att en försäkringslösning bör knytas till givna säkerhetsbelopp.

I samband med översynen av utformningen av säkerheterna bör klargöras vid vilken tidpunkt olika delar av de angivna tilläggsbeloppen behöver finnas tillgängliga och vad dessa belopp motsvarar vid skilda tidpunkter.

Grund för avgiftsberäkningar

De senaste åren har kärnkraftsföretagen väckt frågan om man inte vid beräkningen av avgifterna borde ta större hänsyn till reaktorinnehavarnas egen planering för i vilken takt som reaktorerna skall ställas av och rivs. Därigenom skulle avgiften kunna bestämmas med utgångspunkt i att full täckning i fonden för rivning av kärnkraftverken och omhändertagandet av avfallet inte skulle behöva uppnås förrän vid en senare tidpunkt än vad SKI utgår från i sina beräkningar i dag.

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) aviserade regeringen en inbjudan till industrin till överläggningar i syfte att nå en överenskommelse om en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta omställningen av energisystemet. Överenskommelsen bör skapa gynnsamma förutsättningar för en företagsekonomiskt försvarbar fortsatt drift och successiv stängning av kärnkraften, samtidigt som annan miljövänlig elproduktion tas i drift och elförsörjningen tryggas. En förhandlare för att förbereda en sådan överenskommelse med industrin har tillsatts.

SKI samt Statens råd för kärnavfallsfrågor har också pekat på att risken för kraftiga svängningar i avgifterna ökar ju närmare intjänandetidens utgång en reaktor befinner sig. Det finns därför anledning att se över grunden för avgiftsberäkningarna, särskilt med avseende på de reaktorer som nyligen har uppnått eller inom kort kommer att nå utgången av den 25-åriga intjänandetiden.

Kärnavfallsfondens styrelse gör årligen beräkningar av den uppskattade behållningen i fonden år för år fram till 2050-talet. Uppskattningen är grundad dels på uppgifter från SKI om beräknade framtida kostnader och beräknade framtida avgiftsintäkter, dels på styrelsens egen bedömning av den framtida reala avkastningen på fondkapitalet. Uppskattningen har stor betydelse för styrelsens överväganden om hur fondens medel bör placeras. Frågan om den långsiktiga bedömningen av fondbehållningen bör därför belysas i utredningsarbetet.

Kärnavfallsfonden och myndigheternas tillsynskostnader

SKI och Statens strålskyddsinstitut (SSI) fick i regleringsbrevet för år 2000 i uppdrag att redovisa lösningar till hur myndigheternas förändrade kostnader för tillsyn av bl.a. nedlagda reaktorer skall finansieras. Regeringen uppdrog under 2001 åt Statskontoret att, med utgångspunkt i myndigheternas redovisning, utreda och föreslå hur myndigheternas kostnader för tillsyn av nedlagda kärnkraftsreaktorer, kärnavfallsforskning och beredskap skall finansieras i framtiden.

Statskontoret föreslog principer för finansiering av myndighetskostnader samt pekade på vissa oklarheter kring vilka av myndigheternas kostnader som skall finansieras via Kärnavfallsfonden respektive enligt de förordningar som reglerar tillsynsavgifterna till

SKI och SSI (SFS 1991:739 och 1976:247). I takt med att fler reaktorer når intjänandetidens utgång och tidpunkten för avställning närmar sig, kommer den del av myndigheternas kostnad som är oberoende av antalet reaktorer i drift att fördelas över ett mindre antal reaktorer.

Statskontorets utredning har remissbehandlats och enligt flera remissinstanser behöver frågan utredas ytterligare innan ett nytt system kan införas.

Tidsperioder för fastställande av avgifterna

För närvarande krävs enligt finansieringslagen att nya beräkningar av avgiftsunderlaget görs samt att regeringsbeslut om avgifterna för nästkommande år fattas en gång om året. Erfarenheterna har visat att de årliga justeringarna hittills inte varit stora. Inte heller beträffande bedömningen av säkerheterna har några större förändringar skett. Både SKB och SKI har ställt sig positiva till längre avgiftsperioder. En sådan förändring skulle kunna medföra att underlag och yttranden kan avlämnas tidigare under året, vilket skulle ge mer tid för ärendets beredning i Regeringskansliet.

Möjlighet för frivilligorganisationer att få ersättning ur Kärnavfallsfonden

Så som finansieringslagen är utformad, kan medel från Kärnavfallsfonden endast utbetalas till stat, kommun eller industri för informationsinsatser till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. En fråga är om särskilt stöd bör ges till frivilligorganisationer (miljöorganisationer) för insatser i samband med den lokaliseringsprocess som pågår för slutförvaret för använt kärnbränsle. Frågan är återkommande i miljöörelsens yttranden över SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram. Av regeringsbeslutet den 24 januari 2000 om SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram 98, framgår att regeringen har frågan under övervägande.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer samt den lag som reglerar systemet (finansieringslagen).

Utredningen skall omfatta frågan om finansieringslagen bör ändras mot bakgrund av 1997 års energipolitiska beslut (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) och 2002 års energipolitiska beslut (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) och i övrigt ändrade omständigheter sedan lagens tillkomst. Särskild vikt bör läggas vid frågorna om hur säkerheterna enligt lagen skall vara utformade och om grunderna för avgiftsberäkningarna. I samband med översynen av säkerheternas utformning bör klargöras vilket belopp som skall finnas tillgängligt då behov uppstår och vad detta motsvarar vid olika tidpunkter. Även frågan om den långsiktiga bedömningen av fondbehållningen skall belysas i utredningsarbetet.

Utredaren skall vidare utreda förutsättningarna för en förlängning av avgiftsperioderna enligt finansieringslagen. Likaså skall utredningen omfatta hur den del av myndigheternas kostnader för tillsyn som är oberoende av antalet reaktorer i drift kan finansieras när antalet avställda reaktorer ökar.

Utredningen skall även omfatta frågan om särskilt stöd till frivilligorganisationer för insatser i samband med lokaliseringsprocessen av ett slutförvar för använt kärnbränsle. Utredaren skall utreda behov av och möjligheterna för ett sådant stöd samt föreslå lösningar till hur detta skulle kunna utformas och finansieras.

Utredaren bör även ta upp andra frågor med anknytning till finansieringssystemet som kan komma att uppmärksammas i samband med utredningsarbetet.

Utredaren bör vid sin översyn beakta Riksgäldskontorets redovisning av uppdraget att föreslå utformning av säkerheterna (dnr M1998/1958/Mk), Statskontorets utredning (2001:16) om kärnkraftmyndigheternas kostnader samt den utredning som föranledde den senaste förändringen av finansieringssystemet (SOU 1994:107). Utredaren bör även aktivt följa pågående arbete i EU.

Utredaren bör lämna förslag till åtgärder, i förekommande fall med förslag till författningsändringar, som kan föranledas av utredarens överväganden. Utredaren skall vidare analysera de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av sådana förslag samt redovisa såväl

statsfinansiella effekter som effekter för kärnkraftsföretagen. Vid förslag med statsfinansiella effekter skall utredaren dessutom lämna förslag till finansiering.

Utredaren skall bedriva sitt arbete i nära samverkan med Riksgäldskontoret och SKI. Utredaren bör även samråda med SSI, SKB, kärnkraftsföretagen, Kärnavfallsfondens styrelse, Statens förhandlare för omställning av energisystemet samt med andra berörda organisationer och myndigheter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 augusti 2004.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Finansieringsutredningen (M 2003:01) **Dir. 2003:150**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 november 2003.

Ändring av uppdraget

Finansieringsutredningens redovisning av uppdraget, såvitt avser frivilligorganisationers (miljöorganisationers) möjlighet att få ersättning ur Kärnavfallsfonden, skall redovisas senast den 17 december 2003.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 april 2003 (dir. 2003:41) tillkallade chefen för Miljödepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer samt den lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen) som reglerar systemet. Utredningen skall enligt direktiven vara slutförd senast den 31 augusti 2004.

I regeringens beslut den 24 januari 2000 rörande svensk Kärnbränslehantering AB:s program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, FUD-program 98, angavs att regeringen överväger frågan om särskilt stöd bör ges till frivilligorganisationers informationsverksamhet. Frågan berördes även i regeringens beslut den 1 november 2001 rörande bolagets komplettering av FUD-program 98.

Av direktiven för Finansieringsutredningens arbete framgår att utredaren skall utreda behov av och möjlighet för ett sådant stöd samt föreslå lösningar till hur detta skulle kunna utformas och finansieras.

Utredaren skall i ett delbetänkande redovisa sina bedömningar och förslag i denna fråga senast den 17 december 2003.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Finansieringsutredningen (M 2003:01) **Dir. 2003:63**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2004.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 april 2003 har chefen för Miljödepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer samt den lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen) som reglerar systemet (dir. 2003:41). Utredaren har antagit namnet Finansieringsutredningen (M 2003:01). Utredaren skall enligt direktiven redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 augusti 2004.

Utredningen har genom en skrivelse den 12 mars 2004 begärt att villkoren för redovisning av utredningsarbetet ändras så att tidpunkten för utredningens slutbetänkande senareläggs till den 31 december 2004.

Utredningstiden förlängs. Utredaren skall slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2004.

(Miljödepartementet)

SKB:s översiktliga beskrivning av intressentavtalet

Av Sten Kjellman

Fördelning mellan reaktorinnehavarna av gemensamma kostnader för omhändertagande av kärnavfall

De företag som innehar kärnkraftverk är ansvariga för att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och radioaktivt avfall från de svenska kärnreaktorerna. Företagen genomför en större del av dessa åtgärder gemensamt, i enlighet med vad som stadgas i 12 § lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, genom det samägda företaget Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB).

Kärnkraftsföretagens beräknade utnyttjande av de gemensamma åtgärderna varierar. Företagens kärnkraftverk är olika (exempelvis vad gäller antal reaktorer, reaktorernas effekt, typ av reaktorer, reaktorernas ålder, osv.) och vardera företaget kan därför beräknas komma att utnyttja det gemensamma systemets delar i omfattningar som är helt företagsspecifika.

För att fördela kostnaderna mellan sig har kärnkraftsföretagen slutit ett intressentavtal. Detta ligger till grund för fördelningen mellan reaktorinnehavarna av uttagna medel från Kärnavfallsfonden för SKB:s verksamhet, samt för SKB:s uttag av avgifter från ägarna för driften av slutförvaret för driftavfall (SFR) och därtill relaterade transporter. Kostnadsfördelningen enligt intressentavtalet används också vid beräkning av reaktorinnehavarnas avgifter till Kärnavfallsfonden.

Det nu gällande intressentavtalet slöts år 2002 mellan intressenterna (Vattenfall AB, Sydsvenska Värmekraftaktiebolaget, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp Aktiebolag). Nedan redovisas huvudprinciperna i avtalet.

Avtalets struktur

Intressentavtalet består egentligen av flera avtal. Huvuddokumentet är ett Ramavtal som innehåller begreppsdefinitioner, huvudprinciper för kostnadsfördelningen, allmänna villkor samt frågor om avtalstid, tvist etc. I tillägg finns sex Tillämpningsavtal som vardera behandlar intressenternas rättigheter och skyldigheter avseende följande verksamheter:

- Inkapsling och deponering av använt bränsle
- Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab)
- Slutförvar för radioaktivt driftavfall (SFR1)
- Transportsystem
- Slutförvar för långlivat låg- och medelaktivt avfall
- Rivning av kärnkraftverk och slutförvar för icke långlivat rivningsavfall

I Ramavtalet och Tillämpningsavtalen hänvisas till två promemorior med underlag för beräkning av anläggningarnas utnyttjande av respektive intressent ("Energiproduktion och bränslemängder för 25 års drift" resp. "Fördelning av lagringsvolymen i SFR 1 till och med 2010").

Ramavtalet

I Ramavtalet anges huvudprincipen för kostnadsfördelningen. Den skall, om inte annat föreskrivs i ett Tillämpningsavtal, vara en fördelning med 25 års drift av kärnkraftsblocken som bas.

Med *baskostnader* avses sådana kostnader som är att hänföra till den omfattningen av systemet som erfordras för att omhänderta det bränsle eller avfall som genereras i intressenternas kärnkraftsblock under de första 25 årens drift. Till baskostnaderna hänförs även kostnaderna för att avveckla och riva kärnkraftsblocken samt omhänderta rivningsavfallet.

Baskostnaderna fördelas mellan intressenterna i relation till en vald parameter (bränslemängd, antal kapslar eller avfallsmängd) som är att hänföra till dessa första 25 årens drift.

Mängderna är delvis beräknade utifrån prognoser. De framräknade fördelningstalen, uttryckta i procent, är låsta och skall ej justeras mot det verkliga utfallet av de dimensionerande mängd-

erna. Dock görs reglering med hänsyn till de faktiska besparingar eller fördyringar som en avvikelse innebär (s.k. direktkostnader).

Med *merkostnader* avses sådana kostnader som uppkommer på grund av att ytterligare bränsle eller avfall genereras som en följd av att kärnkraftsblocken drivs i mer än 25 år.

Merkostnaderna påförs respektive intressent i relation till den verkliga bränslemängd eller avfallsmängd som denne tillför systemet utöver det som ryms inom ramen för baskostnaderna

I Ramavtalet anges att avtalet gäller fr.o.m. 1 januari 2002 och så länge kostnader för Systemet föreligger.¹ Det skall så länge det är i kraft regelbundet granskas och om så är påkallat ändras. Den första översynen skall ske år 2010.

Ramavtalet fastställer också att en intressent som vill frånträda avtalet, eller del därav, är bunden av bestämmelserna till dess att de återstående intressenterna träffat överenskommelse med denne om villkoren för utträde. En intressent får inte överlåta avtalet, eller del därav, utan övriga parter medgivande. Som villkor för överlåtelse skall gälla att tillträdande part biträder avtalet.

Tvist med anledning av avtalet skall slutligen avgöras genom skiljedom enligt reglerna för Stockholm Handelskammars Skiljedomsinstitut. Om parterna inte kommer överens om annan plats, skall skiljeförfarandet äga rum i Stockholm.

Tillämpningsavtal 1. Inkapsling och deponering av använt kärnbränsle, inklusive FUD

Detta tillämpningsavtal gäller en större del av de totala kostnaderna för Systemet. *Baskostnaden* för SKB:s verksamhet enligt Tillämpningsavtal 1 skall fördelas mellan intressenterna enligt fördelningsstal som motsvarar det beräknade behovet av kapslar med använt kärnbränsle för de första 25 årens drift för varje kärnkraftsblock.

Den *merkostnad* som uppkommer för att inkapsla och deponera använt bränsle som för någon intressent genererats utöver den reaktordrift som legat till grund för beräkningen av baskostnaden, och som därmed förutsätter en utökad inkapslings- och deponeringskapacitet, skall betalas enligt den faktiska kostnaden (direktkostnad).

¹ Systemet är definierat som dels allmän verksamhet som är att hänföra till utveckling och drift av SKB:s system för hantering av radioaktivt avfall, dels ovan uppräknade gemensamma anläggningar och aktiviteter som är delar av Systemet och som drivs och förvaltas av SKB.

Tillämpningsavtal 2. Centralt mellanlager för använt kärnbränsle, Clab

Baskostnaden för SKB:s verksamhet enligt Tillämpningsavtal 2 skall fördelas mellan intressenterna enligt fördelningstal som motsvarar respektive intressents faktiska och, efter år 2000, beräknade mängd använt kärnbränsle från de första 25 årens drift av dennes kärnkraftsblock. I Baskostnaden inkluderas samtliga investeringskostnader med tillhörande framtida avveckling och rivning samt samtliga drift- och underhållskostnader fram till den tidpunkt då en total mängd använt bränsle motsvarande 25 års drift av samtliga kärnkraftsblock är utlastad för inkapsling och deponering.

Merkostnader fördelas efter de fördelningstal som vid den aktuella tiden gäller för Inkapsling och deponering. Detta eftersom merkostnader för Clab tillkommer genom tillkommande driftår, vilket är relaterat till drifttiden vid djupförvaret som i sin tur styrs av antalet kapslar som skall deponeras.

Tillämpningsavtal 3. Slutförvar för radioaktivt driftavfall, SFR 1

Kostnaderna för SFR 1 betalas direkt av kärnkraftsföretagen, och bestrids inte med medel från Kärnavfallsfonden. Baskostnaderna för SFR 1 är beräknade utifrån en förutsättning om 40 års drifttid.

Baskostnaden för SKB:s verksamhet enligt Tillämpningsavtal 3 skall fördelas mellan intressenterna enligt fördelningstal som motsvarar respektive intressents faktiska och, efter år 2000, beräknade behov av slutförvaring av låg- och medelaktivt radioaktivt driftavfall från de första 40 årens drift av dennes kärnkraftsblock. I baskostnaden inkluderas samtliga investeringskostnader med tillhörande framtida förslutning av anläggningen samt samtliga drift- och underhållskostnader fram till och med år 2010.

Hur *merkostnader* skall fördelas mellan intressenterna är inte fastlagt utan skall upptas till förhandling i god tid före år 2010.

Tillämpningsavtal 4. Transportsystem för använt kärnbränsle och reaktoravfall

I intressentavtalet betraktas transportsystemet i princip som ett delsystem i den anläggning till vilken transport sker. Detta innebär att samtliga drift- och underhållskostnader för transportsystemet

skall fördelas på årsbasis mellan intressenterna enligt de fördelningstal som gäller för mottagaranläggningarna det år när kostnaderna betalas. Också investerings- och reinvesteringskostnader skall i första hand fördelas enligt de fördelningstal som gäller för den mottagande anläggningen.

Tillämpningsavtal 5. Slutförvar för långlivat låg- och medelaktivt avfall

Samtliga kostnader för denna del av Systemet betraktas som *baskostnader*. Kostnaderna skall fördelas mellan intressenterna efter beräknat utnyttjande av slutförvaren. Det underlag som krävs för att beräkna utnyttjandet av anläggningarna, och därmed fördelningstalen, finns ännu inte. I avvaktan på att dessa uppgifter kan tas fram fördelas kostnader för FUD och planeringsarbeten i enlighet med fördelningstalen för FUD för Inkapsling och deponering av använt bränsle angivna i Tillämpningsavtal 1

Tillämpningsavtal 6. Rivning av kärnkraftverk och slutförvar för icke långlivat rivningsavfall

Kostnaderna för rivning av kärnkraftverk skall i huvudsak bäras av respektive Intressent. Kostnaderna för SKB:s verksamhet enligt Tillämpningsavtal 6 avser gemensam verksamhet avseende rivningen av kärnkraftverken samt anläggande, drift och avveckling av slutförvaret för icke långlivat rivningsavfall. Dessa kostnader skall fördelas mellan Intressenterna efter beräknad volym kortlivat rivningsavfall på plats i det gemensamma slutförvaret för rivningsavfall. Samtliga kostnader för denna del av Systemet betraktas som *baskostnader*.

Det underlag som krävs för att beräkna utnyttjandet av slutförvaret för kortlivat rivningsavfall, och därmed fördelningstalen, finns ännu inte. I avvaktan på att dessa uppgifter kan tas fram fördelas kostnaderna för SKB:s verksamhet enligt detta Tillämpningsavtal 6 i enlighet med fördelningstalen för FUD för Inkapsling och deponering av använt bränsle angivna i Tillämpningsavtal 1

Exempel på jämförelsematerial och konsistenstester

I samband med stora och långsiktiga anläggnings- och industriprojekt är det ofta ett flertal intressenter (risktagare) som medverkar. Aktieägare, långgivare och andra fordringsägare samt garanti- och försäkringsgivare är exempel på finansiella intressenter i många projekt. Ett engagemang från deras sida medför att de tar på sig delar av den risk som följer med ett projekt. Skulle det visa sig att projektets kostnader blev avsevärt högre och/eller dess intäkter avsevärt lägre skulle risktagarna få ta på sig de ekonomiska konsekvenserna av detta. Risktagandet medför att de gör egna värderingar av risker och ställer krav på projektet. Projekt med många risktagare kan således vara förenat med en mångfald av riskvärderingar.

Kärnavfallsprojektet kännetecknas av att det är få finansiella intressenter. Det finns inga externa intressenter som gör egna värderingar av projektets risker. De intressenter som är inblandade i projektet är å ena sidan kärnkraftsindustrin och å andra sidan staten genom främst SKI. Staten som risktagare har hittills inte gjort några egna värderingar av risken.

Dessutom har den granskning som SKI utför haft ringa resurser både i tid och i pengar. I andra situationer, där staten tar på sig risk, görs riskbedömningar. Detta gäller exempelvis när staten agerar garantigivare på exportkreditområdet. Det gäller också finansieringen av Öresundsbron som illustreras i kapitel 2.

Ett jämförelsematerial är andra stora projekt. Utredaren har som redovisades i kapitel 3 översiktligt gått igenom ett antal för- och efterkalkyler i stora projekt. Sådana erfarenheter från stora projekt utgör ett värdefullt referensmaterial för rimlighetsbedömningar av uppskattningar av kostnader och osäkerheter. Sådant referensmaterial bör därför utgöra underlag för bedömningarna.

Utredaren har låtit ta fram en översikt över avslutade och pågående avvecklingsprojekt i världen.¹ Sådant referensmaterial bör i det statliga granskningsarbetet löpande jämföras och utvärderas i förhållande till aktuella kostnadsbedömningar. Idag görs emellertid inte några regelbundna och löpande jämförelser med andra kostnadsbedömningar. På begäran av utredaren i mars 2004 har SKB lämnat en rapport² för att belysa hur sådana jämförelser görs. Utredningen har inte hunnit behandla denna rapport.

Ett annat jämförelsematerial är olika typer av kalkyler. Några tydliga alternativkalkyler presenteras till exempel inte i SKI:s rapport om avgiftsförslag för att ge perspektiv på den kostnadsbedömning som kopplar till referensfallet. Exempelvis skulle det vara av värde som referensmaterial att tydligt redovisa kostnadsuppskattningar för scenarier med återtag, dvs. i princip scenarier där delprojektet slutförvar av använt kärnbränsle genomförs ytterligare en gång.

Ett systematiskt referee-förfarande saknas också inom staten. I en bedömningsfråga av detta slag bör ett sådant förfarande etableras. Det tjänar syftet att stärka kvaliteten i bedömningsresultaten och ökar sannolikheten för balans i avvägningarna.

Vid sidan av de utredningar som tillsatts med cirka 10 års mellanrum görs inte någon egentlig utvärdering eller allmän prövning av finansieringssystemets tillförlitlighet.

Därtill saknas idag regelbundna, systematiska och explicita konsistentester för att stärka kvaliteten i bedömningsunderlaget. Konsistentester kan göras på flera olika sätt. Här ges tre exempel på konsistentester.

Exempel 1 på konsistentest – Diskontering och risk

En investering innebär ett utlägg av pengar idag för att få en framtida ström av inbetalningar. I några fall kan framtida inbetalningar behandlas som säkra (riskfria). Det gäller främst investeringar i statliga värdepapper. I andra fall finns emellertid ett större eller mindre element av risk. Ju större risk som kännetecknar en investering, desto högre krav på avkastning ställer investerare. En sådan riskpremie kan uttryckas som

¹ Rivning av kärntekniska anläggningar - En internationell översikt av projekt och kostnader inom kärnavfallsområdet. Menon Consulting AB, februari 2004 (Underlagsrapport 1).

² SKB Rapport R-04-44, Teknik och kostnader för rivning av svenska kärnkraftverk, SKB juni 2004.

Risikfylld ränta – riskfri ränta = aktuell riskpremie

Betalningsströmmarna i kärnavfallsprojektet kan schematiskt beskrivas som omvända jämfört med en normalinvestering: Inbetalningarna kommer i princip först och utbetalningarna sedan. I scenariot med 40 års drift förekommer inga avgiftsbetalningar efter år 2025.

Om de framtida utbetalningarna i kärnavfallsprojektet hade varit säkra, kunde behovet av inbetalningar idag för att klara de framtida utbetalningarna ganska väl ha uppskattats med hjälp av den riskfria ränta staten erbjuder.

Ett exempel kan illustrera detta. Antag ett projekt som har utbetalningar om en miljard kronor per år under 50 år. Antag vidare att medel för detta skall avsättas i dagsläget och att dessa medel förräntas med 2,5 % per år. Hur mycket pengar behöver då avsättas i utgångsläget för att klara de kommande utbetalningarna? Svaret på den frågan är att ca 28,4 miljarder kronor behöver avsättas. Skulle man räkna med en högre förräntning än 2,5 % skulle dagens avsättningsbehov bli mindre.

Hur kan man då beakta att framtida betalningar är osäkra och inte alls säkra? Ett sätt att göra det är att som ovan kalkylera med en riskpremie i diskonteringsfaktorn. Det kan beskrivas som en försiktighetsprincip. En sådan riskpremie tjänar då att värdera ner framtida intäktsöverskott eller – som i detta fall – att värdera upp framtida intäktsunderskott.

Antag till exempel en riskpremie på 2,5 % -enheter så att diskonteringsfaktorn blir 5 %. Uppvärderingen av intäktsunderskotten leder då till att 28,4 miljarder blir en otillräcklig avsättning. Avsättningen i dagsläget skulle istället behöva höjas till ca 44 miljarder kronor eller med ca 55 %.

Andra riskpremier ger andra påslag. I Tabell 1 redovisas behovet av avsättning vid olika riskpremier.

Tabell 1: Behovet av avsättning vid olika riskpremier

Riskpremie	Avsättningsbehov i början	Justeringsfaktor
0 %	28,4 mdr kr	0 %
2,5 %	44,1 mdr kr	+ 55,2 %
5,0 %	62,0 mdr kr	+ 118,5 %
7,5 %	81,5 mdr kr	+ 186,9 %

Vilken risknivå representerar då kärnavfallsprojektet?

Det är en fråga som inte har ett enkelt och entydigt svar. Det är dock klart att projektet innebär risker för kostnadsöverdrag.

En jämförelse kan till exempel göras med Öresundsbroprojektet såsom det skisseras i kapitel 2 strax före byggstart. En överslagsmässig uppskattning kan vara att konsortiet i det läget skulle ha fått betala en riskpremie på 4 till 5 % utan statliga garantier (med antagande om visst eget kapital m.m.).

Risken vid utlåning till en viss låntagare bedöms ofta genom ett ratingförfarande. Olika ratinginstitut klassificerar obligationslån utifrån hur pass säkra betalningar för lånet bedöms vara. Inplaceringen i ratingklasser bli då också styrande för låneräntan.

I tabell 2 ges exempel på olika riskpremier för olika ratingklasser och löptider på den amerikanska obligationsmarknaden. Riskpremierna är angivna som ränteskillnader i förhållande till amerikanska statsobligationer. Ratingklass AAA representerar den högsta kreditvärdigheten. De övriga klasser som finns representerade i tabellen (AA till BB+) uttrycker lägre kreditvärdighet. Utöver ratingklasserna i tabellen finns ytterligare klasser som uttrycker ännu lägre kreditvärdighet.

Tabell 2 Exempel på olika riskpremier för olika ratingklasser och löptider.

Källa: Standard & Poors CreditWeek, november 5, 2003.

Löptid	Statsobligationer (absoluta värden)	Amerikanska industriobligationer (ränteskillnader i förhållande till amerikanska statsobligationer)				
		AAA	AA	A	BBB	BB+
5	3,18 %	0,59 %	0,70 %	0,87 %	1,96 %	2,75 %
10	4,28 %	0,84 %	0,86 %	1,07 %	2,31 %	2,98 %
15	4,53 %	0,99 %	0,95 %	1,18 %	2,51 %	3,11 %
20	4,78 %	1,10 %	1,02 %	1,27 %	2,66 %	-
25	5,03 %	1,18 %	1,08 %	1,33 %	-	-

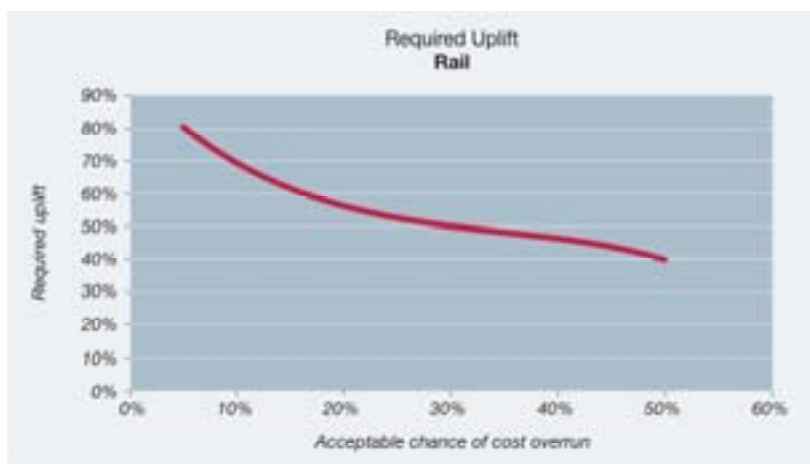
Not: Riskpremien beräknade som ränteskillnad, vid respektive löptid, mellan amerikanska statsobligationer (riskfri placering) och obligationslån utgivna av amerikanska industribolag (riskfyllda placeringar).

Exempel 2 på konsistenstest – Reservbehov i andra beräkningar

SKB uppskattade i Plan 2004 ett reservbehov på 17 miljarder kronor (eller 34 % av den troliga totala framtida kostnaden) för att uppnå en konfidensgrad på 90 %. Denna uppskattning framstår som låg vid en jämförelse med exempelvis järnvägsinvesteringar i England, dvs. investeringar med känd teknik under begränsad tid.

I figur 1 framgår det att det för järnvägsinvesteringar i England i genomsnitt behövs en reserv på 68 % för att uppnå en konfidensgrad på 90 % (en sannolikhet för kostnadsöverdrag på 10 %).

Figur 1: Samband mellan reserv och acceptabel risk för kostnadsöverdrag (Källa: OH-bild från Bent Flyvbjergs föredragning om stora investeringsprojekt för utredningen den 4 juni 2004, se underlagsrapport 2)



Exempel 3 på konsistenstest – Försäkringsbedömningar

Försäkringsbedömningar av värdet på olika risker kan utgöra värdefulla referensvärden i bedömningar av projektet. Likaså kan analyser av olika försäkringsarrangemang hjälpa till att strukturera riskbilden.

Statens ekonomiska risk begränsas om bank- och försäkringsmarknaden i större eller mindre utsträckning kan bära risk så att en mindre del faller på staten. I första hand avses här kompletterande bankgarantier eller kreditförsäkringar.

En möjlighet är följaktligen att reaktorinnehavarna tecknar kompletterande försäkringar på marknaden. En sådan modell kan konstrueras som ett krav på reaktorinnehavaren – eller den som träder i dennes ställe. Frågan om – och i så fall hur och till vilket pris – marknaden skulle kunna tillhandahålla kompletterande risktäckning aktualiseras i en särskild underlagsrapport till utredningen.³

³ Försäkringsoptioner för kärnavfallshanteringens tilläggsbelopp. Marsh Försäkringsmäklare AB, november 2004 (Underlagsrapport 6).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är exempel på jämförande material och studier som kan tjäna att stärka underlaget för bedömningar av kostnader och risker:

- Erfarenheter från andra stora anläggnings- och industriprojekt.
- Regelbundna jämförande analyser av kostnadsantaganden m.m.
- Regelbundna jämförande analyser av riskbedömningar ur ett finansiellt perspektiv (utifrån kreditvärderingar, bedömning av kreditförsäkringspremier m.m.)
- Alternativa kalkyler där specificerade händelser som inte ligger i referensscenariot lyfts fram.
- Regelbunden referee-granskning av centrala delfrågor med hjälp av externa experter.