

Per epost

Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet)

kn.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över: Svensk Kärnbränslehantering AB:s yttrande över Riksgäldens förslag

(KN2023/04019)

Ärendet

Den 31 oktober 2023 lämnade Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) in ett yttrande till regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) över Riksgäldens förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare 2024-2026.

Den 13 november 2023 begärde Klimat- och näringslivsdepartementet att Riksgälden ska yttra sig över SKB:s yttrande senast den 22 november 2023.

Bedömning

SKB:s yttrande föranleder inga förändringar av Riksgäldens förslag på kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare 2024-2026.

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

Skälen för Riksgäldens bedömning

Riksgälden konstaterar inledningsvis att flera av de synpunkter som SKB framför i yttrandet redan behandlats under remissen av vårt förslag. Vi hänvisar därför, i tillägg till vad som framgår här, till de kommentarer som vi tidigare lämnat i förslaget till regeringen.¹

¹ Se ”Fördjupningsbilaga 5: Remissvar” i Riksgäldens förslag, dnr RG 2022/814.

Rollfördelning och syftet med finansieringssystemet

Riksgälden delar inte SKB:s uppfattning att vårt arbete går utanför syftet med finansieringslagen och finansieringsförordningen². Syftet med finansieringslagen är att säkerställa finansieringen av de skyldigheter som en tillståndshavare har enligt kärntekniklagen³. I förarbetena till finansieringslagen uttrycks vidare att syftet är att ”så långt det är möjligt minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar”.⁴

SKB skriver att Riksgäldens roll är att ”granska beräkningarna för att säkerställa syftet med finansieringslagen” men samtidigt att det ”måste ligga på industrin att besluta om metodval”. Av 18 § finansieringsförordningen framgår att Riksgälden i förslagen till regeringen ska yttra sig över reaktorinnehavarnas kostnadsberäkning. I detta sammanhang granskar Riksgälden kostnaderna och även de metoder som ligger till grund för kostnadsberäkningarna. Då metodval i många fall är avgörande för vilka resultat som erhålls menar vi att de begränsningar som SKB föreslår skulle få konsekvensen att Riksgälden inte fullt ut kan utföra sitt uppdrag.

Som SKB konstaterar innebär vissa av rekommendationerna i Riksgäldens yttrande om kostnadsberäkningen att SKB och reaktorinnehavarna behöver förändra och komplettera befintliga arbetssätt med avseende på bland annat de data, metoder och beräkningsmodeller som används. Våra synpunkter bör ses mot bakgrund av att SKB:s kostnadsberäkningar, på flera områden och under en längre tid, innehållit systematiska underskattningar.

När de förväntade återstående kostnaderna underskattas leder det till att kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp bestäms till en nivå som inte räcker till för att finansiera reaktorinnehavarnas skyldigheter. Vi menar att de påpekade bristerna i SKB:s underlag behöver åtgärdas för att syftet med finansieringslagen ska kunna uppnås.

Avgiftsgrundande drifttid

Enligt 4 § i finansieringsförordningen ska en kärnkraftsreaktor som är i drift antas ha en total drifttid om 50 år (eller ytterligare minst sex år) om det inte finns särskilda skäl att anta att driften kan komma att upphöra tidigare. Följaktligen har Riksgälden beräknat och föreslagit kärnavfallsavgifter och

² Lag (2006:647) och förordning (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter

³ Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

⁴ Regeringen, proposition 2005/06:183, Finansieringen av kärnavfallets slutförvaring, s. 21. Återupprepas i liknande ordalag i förarbetena till nuvarande lag, Regeringens proposition 2016/17:199, s. 38.

säkerheter utifrån antagandet om en total drifttid på 50 år för de sex reaktorer som idag är i drift.

På uppdrag av regeringen yttrade Riksgälden sig den 14 oktober 2022 om industrins förslag om en förlängning av den avgiftsgrundande drifttiden i finansieringsförordningen från 50 år till 60 år⁵. Riksgälden såg inte vid det tillfället, utifrån finansieringslagens syfte att minimera statens sistahandsrisk, skäl att förlänga den antagna drifttiden i finansieringsförordningen. Samtidigt pekade vi i vårt yttrande på att inbetalningsmekanismen till kärnavfallsfonden kommer att behöva ses över i det fall nya reaktorer byggs och ska inrymmas inom det befintliga finansieringssystemet.

Effekter av förändringar jämfört med Riksgäldens förslag

SKB redovisar i tabell 1 i yttrandet de beräknade effekterna på kärnavfallsavgifter som följer av olika förändringar jämfört med Riksgäldens förslag. Eftersom beräkningarna delvis bygger på material som inte redovisas i Plan 2022 har vi inte kunnat verifiera att uppgifterna stämmer.

Nedan kommenteras ställningstagandena i tabell 1 med referenser till tidigare yttranden där respektive område behandlas i mer detalj.

Tidpunkt för nedmontering och rivning i osäkerhetsanalysen

Som framgår av vårt förslag till regeringen gör Riksgälden bedömningen att *Variation 401 - Drifttid av kärnkraftverk som underlag för tidpunkt för nedmontering och rivning* i Plan 2022 innehåller modelleringsfel som behöver korrigeras innan underlaget kan ligga till grund för beräkningen av avgifter och säkerhetsbelopp. SKB:s scenarier utgår från att reaktorerna drivs i upp till 100 år men inkluderar inte kostnader för omhändertagande av det tillkommande kärnbränsle som följer av en förlängd drifttid. Riksgälden baserar därför förslaget på avgifter och säkerheter på den kompletterande kostnadsberäkning som SKB inkommit med där variation 401 är exkluderad.

Riksgälden hänvisar vidare till vårt förslag, se s. 36-40 i fördjupningsbilaga 3 samt s. 10 i fördjupningsbilaga 5.

Reaktorinnehavarnas förväntade elproduktion

Reaktorinnehavarnas prognoser har under långa tidsperioder överskattat elproduktionen vid kärnkraftverken. Som Riksrevisionen konstaterar i en granskningsrapport från 2017 leder en överskattning av elproduktionen till

⁵ Riksgäldskontoret, "Yttrande över skrivelse från Fortum, Vattenfall och Uniper (M2022/01495-1)", Dnr RG 2022/829.

lägre avgiftsinbetalningar som skapar ett underskott i finansieringssystemet⁶. Det är därför av vikt att beräkningen av kärnavfallsavgifter baseras på en bedömning av den framtida elproduktionen som minimerar systematiska prognosfel (bias).

Mot denna bakgrund utvecklade Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) den prognosmetod som än idag används av Riksgälden. Metoden beskrivs närmare i vårt avgiftsförslag för 2021 som även innehåller en utvärdering av industrins och Riksgäldens prognoser⁷. Regeringen har fattat beslut om kärnavfallsavgifter som baseras på förväntad elproduktion beräknad med myndighetens prognosmodell sedan den togs i bruk 2017.

SKB framför i sitt yttrande, i tillägg till tidigare lämnade synpunkter, att den framtida elproduktionen från kärnkraftsindustrin inte kan underskattas eftersom efterfrågan på kärnkraftsproducerad el väntas öka i takt med energiomställningen och Sveriges mål om klimatneutralitet. Vi vill därför tydliggöra att skillnaderna mellan Riksgäldens och reaktorinnehavarnas prognoser inte beror på olika bedömningar av den framtida efterfrågan på kärnkraftsproducerad el.

Se även Riksgäldens tidigare lämnade kommentarer på industrins synpunkter om elprognoser, s. 13-15 i fördjupningsbilaga 5.

Prognos för real pris- och kostnadsutveckling

SKB:s påstående att ”SKB:s prognoser över den reala pris- och kostnadsutvecklingen har ersatts av Riksgäldens prognoser” stämmer inte. Riksgälden gör inte prognoser över den reala pris- och kostnadsutvecklingen i kärnavfallsprogrammet.

SKB:s metod för att göra prognoser över den reala prisutvecklingen för insatsfaktorer – av SKB benämnt *externa ekonomiska faktorer (EEF)* – har granskats på olika sätt sedan Plan 2010.⁸ Slutsatsen i de inledande granskningarna var att SKB sannolikt hade underskattat den förväntade relativprisutvecklingen i kärnavfallsprogrammet till följd av brister i bland annat dataunderlag och prognosmetod.

⁶ Riksrevisionen, ”Finansieringssystemet för kärnavfallshantering”, RIR 2017:31.

⁷ Riksgälden, ”Förslag på avgifter och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare 2021”, Bilaga 3, Dnr. 2019/717.

⁸ Med stöd av Konjunkturinstitutet. Därtill gav Strålsäkerhetsmyndigheten under 2015 ett uppdrag till John Hassler och Per Krusell, båda professorer i nationalekonomi verksamma vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, att genomföra en oberoende utvärdering av olika prognosmodeller för EEF.

Inför Plan 2016 fastställde SSM, baserat på slutsatserna från tidigare granskningar, riktlinjer för EEF för att adressera de största bristerna i SKB:s ansats. Riktlinjerna ger ett ramverk för hur myndigheten anser att SKB bör ta fram prognoser givet den metod som SKB använder. Det innebär inte att SKB:s metod ersätts eller att prognoser som SKB gör i enlighet med riktlinjerna är Riksgäldens prognoser.

SKB har i Plan 2022 redovisat två olika kostnadsunderlag till Riksgälden med alternativa prognoser för EEF – dels en som SKB menar bör gälla trots att den inte följer riktlinjerna, dels en som följer riktlinjerna. Riksgäldens förslag utgår alltså från SKB:s kostnadsberäkning som följer riktlinjerna. Regeringen har sedan 2017 fattat beslut om kärnavfallsavgifter utifrån principen om att riktlinjerna för EEF ska följas. Riksgälden bedömer att detta har varit en viktig åtgärd för att minska underskattningarna i bedömningen av de förväntade kostnaderna.

Drifttid 60 år istället för 50 år

Se tidigare avsnitt om avgiftsgrundande drifttid.

Konfidensgrad vid beräkning av kompletteringsbelopp

Riksgälden delar inte SKB:s uppfattning att det råder osäkerhet om 75 eller 90 procents konfidensgrad ska användas vid beräkningen av kompletteringsbeloppet. Av författningskommentarerna till finansieringslagen framgår att:

”Enligt rådande praxis bestäms kompletteringsbeloppet utifrån en konfidensgrad om 90 procent. Några större avvikelser nedåt från denna procentsats ryms inte inom kravet på hög sannolikhet. Kravet avser inte heller kompletteringsbelopp som med full säkerhet svarar mot de aktuella osäkerheterna (vilket skulle motsvara en konfidensgrad om 100 procent).”

Regeringens proposition 2016/17:199, s. 44.

Riksgälden gör tolkningen att en konfidensgrad om 75 motsvarar en större avvikelse och därför skulle kräva ändringar i finansieringslagen. Riksgälden bedömer att en sådan ändring väsentligt skulle öka statens risk.

SKB:s referens till begreppet ”hög sannolikhet” från Riksgäldens redovisning om uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall är tagen ur sin kontext och beaktar inte skillnader som finns jämfört med regleringarna i kärnavfallsfinansieringssystemet.

En grundläggande skillnad mot finansieringssystemet för kärnavfall är att Riksgälden för utvinningsavfall inte ska beräkna eller föreslå säkerheter. Istället ska den sökande, i mål om tillstånd för utvinningsverksamhet, föreslå storlek på säkerheten, vilket innefattar att tolka begreppet ”hög sannolikhet” och att motivera den valda konfidensgraden. Riksgälden ska yttra sig om den sökandes förslag på säkerhet och prövningsmyndigheten beslutar om säkerhetens storlek (och därmed implicit om konfidensgrad).

I redovisningen av uppdraget om säkerheter för utvinningsavfall drar Riksgälden slutsatsen att skillnader mellan olika finansieringssystem, bland annat vad gäller löptid och typ av risker i projekten, kan motivera olika val av konfidensgrad. Det är i sammanhanget inte lämpligt för Riksgälden att precisera en exakt nivå eftersom det inte ger prövningsmyndigheten något utrymme för tolkning i mål som den ska besluta i.

För att ändå ge viss vägledning har dock Riksgälden uttryckt en lägstanivå för konfidensgraden som, oavsett omständigheterna i det enskilda fallet, vore olämplig att underskrida. Denna bedömdes till 75 procent. Vi menar att det tydligt framgår av vår uppdragsredovisning att 75 procent inte utgör Riksgäldens bedömning av en lämplig konfidensgrad, varken i finansieringssystemet för kärnavfall eller utvinningsavfall.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av seniora analytikern Per Nyström. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Martin Janhäll, enhetschefen Peter Stoltz och analytikern Richard Ström deltagit.

Stockholm 2023-11-21

Karolina Ekholm, beslutande

Per Nyström, föredragande