

2016-11-23

Dnr 2016/1225

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Riksgäldens remissvar avseende SSM:s uppdrag rörande den s.k. Studsvikslagen

Regeringen har ställt en remiss (M2016/02093/Ke) där de vill ha synpunkter på förslagen i Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) rapport om effekterna av den s.k. Studsvikslagens (lagen (1988:1597) om finansieringen av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.) upphävande samt Strålsäkerhetsmyndighetens skrivelse med anmälan om avgift för 2017 enligt Studsvikslagen.

Nedan följer Riksgäldens synpunkter.

Utgångspunkten för om Studsvikslagen ska upphöra eller inte vid utgången av 2017 bedöms främst utgöra en fråga avseende vilka parter som ska finansiera den svenska forskningen och utvecklingen av det svenska kärnkraftsprogrammet samt en bedömning av vilka kostnader som härrör från denna utveckling och vilka kostnader som uppstår i de aktuella tillståndshavarnas nuvarande affärsverksamheter. Riksgälden anser att det är rimligt att åtminstone de kostnader som uppkommer i tillståndshavarnas nuvarande affärsverksamheter bör finansieras av tillståndshavarna i enlighet med principen att förorenaren ska betala. Riksgäldens synpunkter i övrigt fokuserar på de konsekvenser samt den ändrade hantering som ett eventuellt upphörande av Studsvikslagen leder till.

Det är viktigt att poängtera att utgångspunkten för finansieringen av omhändertagandet av kärnavfall är att kärnkraftsindustrin – inte skattebetalarna – skall stå för kostnaderna. Således bör även statens och därmed skattebetalarnas ekonomiska risk beaktas.

Riksgälden bedömer liksom SSM att tillståndshavarnas långsiktiga betalningsförmåga och finansiella styrka generellt sett är lägre än hos dem som är avgiftsskyldiga i enlighet med Studsvikslagen, d.v.s. reaktorbolagen. Om det återstående betalningsansvaret övergår helt till tillståndshavarna innebär det således att statens ekonomiska risk ökar i jämförelse med om betalningsansvaret helt eller delvis ligger kvar på de nuvarande avgiftsskyldiga.

I enlighet med finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet är tillståndshavarna skyldiga att betala avgifter och ställa säkerheter. Säkerheternas godtagbarhet (utformning och finansiell styrka) prövas i enlighet med förordning (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen) av Riksgälden.

Ett av de kriterier som Riksgälden lägger vikt vid i prövningen av säkerheterna är att de ska inneha en tillräcklig finansiell styrka fristående från tillståndshavarens egen affärsverksamhet, d.v.s. att de ska ha ett värde i de fall tillståndshavaren inte kan betala sina avgifter.

SSM har i rapporten lyft fram att en av de aktuella tillståndshavarna, AB Svafo, i praktiken inte på egen hand kan klara av att stå för de inbetalningar till Kärnavfallsfonden som kan bli aktuella efter att Studsvikslagen har upphört att gälla. I detta fall kommer de säkerheter som ska ställas av bolaget att bli särskilt betydelsefulla i enlighet med finansieringssystemets utformning. AB Svafo bedöms i praktiken att ha svårt att kunna ställa en godtagbar säkerhet i annan form än ett borgensåtagande från sitt ägarbolag Vattenfall. Ägarbolagen har dock inget formellt ansvar för en tillståndshavares skyldigheter.

SSM anser därför att det i detta och liknande fall finns skäl att, i likhet med reaktorinnehavarna, kunna binda ägarbolaget till att ställa säkerhet genom att ange ett eller flera ägarbolag som åtar sig att fullgöra tillståndshavarens avgiftsskyldighet. Riksgälden instämmer i SSM:s bedömning att det är viktigt att kunna binda ett ägarbolag till att fullgöra åtagandet i de fall det inte finns möjlighet att ställa en annan form av godtagbar säkerhet.

Riksgälden anser därför att det är av största vikt att säkerställa att det genom den av SSM föreslagna ändringen i finansieringslagens 10 § är möjligt att binda ägarerna till de som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning som ger eller har givit upphov till restprodukter. Samtidigt bör det också säkerställas att ändringen inte medför att samtliga avgiftsskyldiga tillståndshavare ska ställa säkerhet genom ägarbolagsborgen. Vissa tillståndshavare har inga ägarbolag och kan således inte ställa ett sådant borgensåtagande medan andra kan ha mindre kreditvärdiga ägarbolag där staten önskar andra, starkare, former av säkerheter.

Riksgälden bedömer att det beräknade underskottet i Studsviksfonden bör balanseras innan Studsvikslagen eventuellt upphör att gälla. I annat fall kommer det att innebära att staten påförs en högre risk i och med att dessa kostnader ska täckas av de generellt sett finansiellt mindre starka tillståndshavarna. Riksgälden vill också lyfta fram att den osäkerhet som finns i de kostnadsuppskattningar som ligger till grund för att beräkna de framtida kostnaderna mycket väl kan medföra att ett underskott, trots balans vid utgången av 2017, ändå kommer att föreligga. Bara mellan den senaste kostnadsberäkningen och den från föregående år anger SSM att de beräknade förväntade kostnaderna är totalt cirka 119 miljoner kronor högre. De extra avgifter som ytterligare kostnadsökningar skulle innebära tillsammans med avgifter för att täcka det nuvarande underskottet skulle skapa än mer finansiell press på tillståndshavarna och än mer ekonomisk risk för staten och skattebetalarna.

Riksgälden anser därför att Studsviksfonden bör vara i balans vid utgången av 2017 om Studsvikslagen ska upphöra att gälla.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat och analytikern Peter Mårtensson varit föredragande.

Lindblad, Hans, beslutande

Mårtensson, Peter, föredragande