

SSM 2011-4690

Underlagspromemoria 1

**En promemoria från arbetsgruppen för
regeringsuppdrag avseende översyn av
finansieringslagen och finansieringsförordningen**

2012-10-24

Innehåll

1	Arbetsgruppens samlade bedömning	3
2	Inledning.....	4
2.1	Uppdragen.....	4
2.2	Promemorians syfte och frågeställningar	5
2.3	Promemorians disposition	5
2.4	Några begrepp.....	5
3	De grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen .	6
3.1	Författningsregleringen.....	6
3.2	Ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen.....	7
4	Det nuvarande systemet för finansiering av hantering av kärntekniska restprodukter - finansieringssystemet.....	9
4.1	Kärntekniklagen utgör grunden för kärnkraftsindustrins ansvar	9
4.2	Risken för staten ska minimeras	9
4.3	Skyldigheterna att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet kvarstår även om verksamheten upphört.....	10
4.4	Riskavgift	10
4.5	Kärnavfallsavgiften	10
4.6	Kärnavfallsfonden.....	11
4.7	Strålsäkerhetsmyndigheten prövar och granskar hur fondmedlen får användas	13
4.8	Säkerheterna i finansieringssystemet	14
5	Analys av dagens system	14
5.1	Synen på statens ekonomiska risk.....	14
5.2	Det långa tidsperspektivet	15
5.2.1	Kostnadsosäkerhet	15
5.2.2	Det ekonomiska ansvaret vilar på de enskilda tillståndshavarna	16
5.2.3	Betydelsen av den inbyggda rullningsmekanismen i finansieringssystemet	17
5.3	Asymmetriskt fördelade risker	18
5.3.1	Sär- och samkostnader	18
5.3.2	Fördelning av möjliga över- eller underskott i kärnavfallsfonden	19
5.4	Finansieringssystemet bör beskrivas med balansräkningar.....	20
5.5	Avsaknad av helhetssyn i finansieringssystemet.....	22
5.6	Kärnavfallsavgifter	23
5.7	Behovet av riskbuffertar.....	24
5.8	Säkerheter	25
5.8.1	Det finns en otydlighet kring när ställda säkerheter kan tas i anspråk.....	25
5.8.2	Anpassningen av säkerheterna	26
5.8.3	Oklara roller kring beslut om vad som är godtagbara säkerheter	26
5.8.4	Den avsedda omfattningen av kompletteringsbeloppet är otydlig	27
5.8.5	Frågan om ansvarsgenombrott	27
5.9	Gällande grund för att beräkna och ta ut riskavgift	28
5.10	Förvaltning av medlen i Kärnavfallsfonden.....	28

1 Arbetsgruppens samlade bedömning

Arbetsgruppens samlade bedömning:

De grundläggande principerna för finansieringssystemet ligger fast. Vissa förtydliganden behöver dock göras i regelverket för att de beslut som fattas inom ramen för finansieringssystemet på ett bättre sätt än i dag ska präglas av en helhetsyn. Följande ytterligare principer bör gälla för finansieringssystemet:

- Statens risk ska vara låg och finansieringssystemet ska utformas med denna utgångspunkt. Lågriskprincipen.
- Varje tillståndsinnehavares åtagande ska motsvaras av tillgångar av minst samma storlek. Tillståndsinnehavarens åtagande utgörs av det diskonterade värdet av förväntade utbetalningar från Kärnavfallsfonden. Tillgångarna utgörs av företagets andel av Kärnavfallsfonden samt det diskonterade värdet av ännu inte inbetalda kärnavfallsavgifter. Kärnavfallsavgiften ska vid varje omräkningstillfälle bestämmas så att värdet av tillgångarna blir lika stort som åtagandet. Balansräkningsprincipen.
- Beslut om avgifter, fondförvaltning och säkerheter ska präglas av en helhetssyn på finansieringssystemet. Helhetsprincipen.
- Det ska finnas en riskbuffert som ska kunna användas vid ogynnsamma utfall såväl på tillgångs- som åtagandesidan i finansieringssystemet. Ett belopp motsvarande riskbufferten ska ställas av tillståndsinnehavaren som säkerhet. Riskbuffertprincipen.
- Förvaltningen av medlen i Kärnavfallsfonden ska utformas med hänsyn till tillståndshavarnas åtaganden och även i övrigt på ett aktsamt sätt. Aktsamhetsprincipen.

Utöver dessa principer anser arbetsgruppen att det bör skapas en ökad tydlighet kring säkerheterna i finansieringssystemet. Dessutom bör grunden i finansieringsförordningen för att beräkna och ta ut riskavgifter ses över.

2 Inledning

2.1 Uppdragen

Den 27 oktober 2011 uppdrog¹ regeringen till Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) att i samråd med Riksgäldskontoret (RGK) genomföra en översyn av förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen). Översynen ska bl.a. omfatta frågor som rör beräkning av avgifter och behov av riskavsättningar. I uppdraget ingår att överväga om det finns behov av förändringar i gällande regelverk. Uppdraget skulle ha redovisas den 14 december 2012.

Den 22 december 2011 uppdrog² vidare regeringen till Strålsäkerhetsmyndigheten att i samråd med Riksgäldskontoret och Kärnavfallsfonden (KAF) göra en översyn av lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) inklusive tillämpliga delar av finansieringsförordningen. Översynen ska bl.a. omfatta frågor som rör de säkerheter den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska ställa. Vidare ska effekterna av en breddning av Kärnavfallsfondens placeringsreglemente enligt finansieringsförordningen analyseras speciellt med beaktande av effekter på statens risk, avgiftsnivåer och behov av säkerheter.

De båda regeringsuppdragen är delvis överlappande. Myndigheterna valde att se dem som ett utredningsuppdrag med två rapporteringstidpunkter. Den 31 maj 2012 skulle förslag på lagförändringar ha rapporterats och den 14 december 2012 skulle förslag på förordningsförändringar ha rapporterats.

Den 10 maj 2012 begärde³ SSM hos regeringen att avrapporteringstidpunkten för uppdragen skulle senareläggas till den 31 maj 2013. SSM anförde bl.a. att man, tillsammans med Riksgälden och Kärnavfallsfonden, i det hittills genomförda analysarbetet funnit att det finns betydande ränterisker i finansieringssystemet till följd av den stora skillnaden i duration⁴ på tillgångar och skulder som finns i systemet. En anledning till detta durationsgap är att det hittills saknats en helhetssyn på finansieringssystemet. De beräkningar som hittills genomförts visade indikativt på stora obalanser i finansieringssystemet, vilket kräver fördjupade analyser och scenarioräkningar innan en samlad bedömning kan göras.

Den 31 maj 2012 beslutade⁵ regeringen att bevilja en senareläggning av avrapporteringen enligt den begäran som SSM inkommit med. I skälen för regeringens beslut framgår att:

”Syftet med regeringsuppdragen är att förtydliga principerna för beräkning av kärnavfallsavgifter och förvaltning av medlen i Kärnavfallsfonden samt att förändra bestämmelserna om säkerheternas användning i syfte att förbättra den finansiella säkerheten för staten.

¹ Se SSM 2011-4091.

² Se SSM 2011-4690.

³ Se SSM 2011-4690-4.

⁴ Se 2.4.

⁵ Se SSM 2011-4690-8.

I arbetet med uppdragen har myndigheterna funnit att en bärande princip i de beslut som tas om fondförvaltning, avgifter och säkerheter bör vara en helhetssyn på finansieringssystemet.

Med anledning av detta menar myndigheterna att det finns skäl att vidare analysera behovet av författningsändringar. Vidare behövs enligt Strålsäkerhetsmyndigheten fördjupade analyser av systemet och scenarioräkningar innan man kan göra en samlad bedömning av avgiftssystemet. Regeringen gör ingen annan bedömning”

2.2 Promemorians syfte och frågeställningar

Det huvudsakliga syftet med denna underlagspromemoria är att belysa de problem som utgör de grundläggande utgångspunkterna för de pågående uppdragen att analysera och föreslå nödvändiga förändringar i olika delar av det nuvarande finansieringssystemet för omhändertagandet av kärnavfallet.

Denna PM behandlar i huvudsak principiella frågeställningar. De konkreta förslagen med förslag på förändringar av lag och förordning, utformning av analysmetoder och resultat från analyserna kommer att beskrivas i promemorior som behandlas på samrådsmöten den 18 december 2012, den 5 februari 2013 och den 5 mars 2013. Det arbetsgruppen i första hand önskar inhämta synpunkter på i detta PM är nulägesbeskrivningen och analysen av dagens system samt vilka principer som ska gälla för systemet. Dessa delar kommer att utgöra grunden för det fortsatta utredningsarbetet.

2.3 Promemorians disposition

Denna PM är disponerad enligt följande: Avsnitt 3 beskriver de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen. I avsnitt 4 redogörs för arbetsgruppens syn på det nuvarande (med nu gällande rätt) finansieringssystem.

Avsnitt 5 utgör arbetsgruppens analys av dagens system. Den analys som underbygger arbetsgruppens överväganden återfinns enligt följande:

- Lågriskprincipen (5.1 - 5.3)
- Balansräkningsprincipen (5.4 och 5.6)
- Helhetsprincipen (5.5)
- Riskbuffertprincipen (5.7 – 5.9)
- Aktsamhetsprincipen (5.10)

2.4 Några begrepp

I promemorian avses med begreppet *finansieringssystemet* det system för att finansiera de åtaganden som innehavarna av kärntekniska tillstånd har enligt 10-14§§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Hur dessa åtagande ska finansieras regleras närmare i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen). I promemorian används begreppen *kärnavfallsprojektet* och *kärnavfallsprogrammet* som synonymer för de åtgärder kärnkraftsindustrin genomför och planerar genomföra med anledning av dessa skyldigheter.

I promemorian används det finansiella begreppet *duration*. För ett kassaflöde (bestående av ett antal in- eller utbetalningar) utgör durationen det nuvärdsvägda medelvärdet av tiden till dess att alla betalningar har genomföras. Duration utgör ett mått på ränterisk. För måttliga förändringar i marknadsräntor (och där ränteförändringen är lika stor för alla löptider) visar durationen hur mycket värdet på en tillgång eller skuld förändras när räntan förändras. För exempelvis en obligation med en duration på 9,6 år leder en ränteförändring på 0,25 procent till att värdet förändras med $0,25 \cdot 9,6 = 2,4$ procent.

3 De grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen

3.1 Författningsregleringen

Diskussionerna om hur omhändertagandet av kärnkraftens restprodukter ska finansieras är lika gammal som den kommersiella kärnkraften i Sverige. Redan från början var målsättningen att samtliga kostnader skulle bäras av den som ger upphov till avfallet.

Den s.k. AKA-utredningen ("Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall") som tillkallades av regeringen i december 1972 hade som en av sina uppgifter att föreslå former för finansieringen av behandling, transport och förvaring av radioaktivt avfall samt av forsknings- och utvecklingsprogram. AKA-utredningen föreslog att ett belopp motsvarande de framtida utgifterna för avfall från kärnkraftverk skulle avsättas varje år i de kärnkraftsproducerande företagens bokslut. Skattebefriade avsättningar skulle få ske till företagsinterna fonder från vilka framtida kostnader för att ha hand om kärnkraftens restprodukter skulle täckas.

En annorlunda lösning på finansieringsfrågan föreslogs i 1981 års energipolitiska proposition.⁶ I enlighet med förslaget i propositionen beslöt riksdagen om en ny lag.⁷ Lagen trädde i kraft den 1 januari 1982 och innebar att en avgift skulle tas ut för att täcka kostnaderna för omhändertagandet av kärnkraftens restprodukter, inklusive kostnaderna för avveckling och rivning av kärnkraftverken. Avgiftsmedlen skulle sättas in på räntebärande konton i Riksbanken, ett för varje tillståndshavare. I samband med övergången till det nya finansieringssystemet överfördes de medel som redan avsatts av tillståndshavarna i deras bokslut till respektive konto i Riksbanken.

I den s.k. Kärnbränslefondsutredningen, som tillsattes i maj 1993, restes frågan om finansieringssystemets tillförlitlighet. I betänkandet (SOU 1994:107) föreslogs ett system med kompletterande säkerheter för att dels säkerställa fonduppbygganden om kärnkraftverken skulle stängas av innan reaktorerna har drivits i 25 år, dels säkerställa finansieringen av åtgärderna om fondbehållningen visar sig otillräcklig till följd av att kostnaderna för åtgärderna blir högre än beräknat, kommer tidigare än beräknat och/eller om den reala avkastningen på fondmedlen underskattats i samband med avgiftssättningen. Säkerheterna skulle, enligt förslaget, tillhandahållas av tillståndshavarna.

Regering och riksdag följde i stort Kärnbränslefondsutredningens förslag med två kompletterande säkerheter⁸. Den nya ordningen, som kom att gälla från år 1996, innebar vidare att medlen i

⁶ Se prop. 1980/81:90.

⁷ Lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

⁸ Se prop. 1995/96:83.

Riksbanken överfördes till Riksgäldskontoret och kom att betecknas Kärnavfallsfonden. Medlen skulle förvaltas av en särskild myndighet, Kärnavfallsfondens styrelse. Numera namnändrad till Kärnavfallsfonden.

Den författningsreglering som beslutades 1996 är i princip desamma som gäller i dag. Enligt bestämmelserna ska en avgift baserad på den totala kostnaden för omhändertagandet av kärnavfallet m.m. betalas av innehavaren av en kärnkraftsreaktor i förhållande till antalet levererade kilowattimmar el vid anläggningen. Reaktorinnehavaren ska ställa säkerheter för sådana kostnader för omhändertagande som inte täcks av inbetalade avgifter, samt kostnader till följd av oplanerade händelser.

3.2 Ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen

Ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsföretagen när det gäller slutförvaring av använt kärnbränsle har ägnats stort intresse i riksdagen och varit föremål för omfattande överväganden⁹. Riksdagen har i det sammanhanget ställt sig bakom fyra grundläggande principer när det gäller hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall. Dessa fyra grundläggande principer redovisas nedan.

Den ansvarsfördelning som framkommer i dessa grundprinciper återspeglas i lagstiftningen. De är grundläggande för uppbyggnaden av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). De återfinns också i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen).

I. Den första grundläggande principen är att kostnaderna för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall ska täckas av intäkterna från den produktion av energi som gett upphov till dem. Med hänsyn till de långa tidsperioder som krävs för hantering och slutförvaring kommer utgifter att uppstå långt efter det att produktionen vid en anläggning, som det använda kärnbränslet kan hänföras till, har upphört. Det innebär att medel för framtida utgifter för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle fortlöpande måste tas ur intäkterna från energiproduktionen. Denna princip har i sin helhet införts i finansieringslagen. Den anges också i 13 § kärntekniklagen.

Den 19 juli 2011 beslutade Europeiska rådet att inrätta ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall – avfallsdirektivet.¹⁰ Direktivet trädde i kraft den 22 augusti 2011.

Direktivet utgår från ett antal allmänna principer som ska gälla för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, bland annat att alla medlemsstater har en skyldighet att se till att orimliga bördor inte överläts på kommande generationer och att medlemsstaterna därför säkerställer att tillräcklig finansiering finns att tillgå för hantering av använt bränsle och radioaktivt avfall¹¹. I direktivets artikel 9 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det nationella ramverket innehåller

⁹ Se bland annat prop. 1980/81:90, bilaga 1, s. 319, prop. 1983/84:60, s. 38, prop. 1997/98:145, s. 381, prop. 2005/06:183 samt näringsutskottets betänkanden 1988/89:NU31 och 1989/90:NU24. Jfr även artikel 21 enligt 1997 års konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

¹⁰ Rådets direktiv 2011/70/Euroatom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

¹¹ Avfallsdirektivets artikel 1.1.

krav på att tillräckliga ekonomiska resurser finns tillgängliga när det behövs för att genomföra det nationella kärnavfallsprogrammet.

II. Den andra grundläggande principen är att en reaktorinnehavare ska svara för att använt kärnbränsle och kärnavfall tas om hand på ett säkert sätt. Det innebär att reaktorinnehavarna ska svara för att nödvändiga åtgärder för hantering och slutförvaring faktiskt kommer till stånd. De måste se till att tekniskt kunnande, kompetens, utrustning, handläggning m.m. finns tillgängliga i tillräcklig utsträckning och utnyttjas.

Den andra principen finns reglerad i 10, 11 och 12 §§ kärntekniklagen samt i 13 § p.2 kärntekniklagen.

III. En tredje grundläggande princip är att staten har ett övergripande ansvar för använt kärnbränsle och kärnavfall. Det långsiktiga ansvaret för hantering och förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall bör ligga hos staten. Efter det att ett slutförvar har tillslutits torde det krävas att någon form av ansvar för och tillsyn av slutförvaret kan upprätthållas under avsevärd tid. En statlig myndighet kan komma att överta ansvaret för de tillslutna slutförvarerna.

Principen om statens sistahandsansvar finns reglerad i avfallsdirektivets artikel 4.1¹² såväl som i 1997 års konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (avfallskonventionen)¹³. Detta innebär att staten åtagit sig att säkerställa att det primära ansvaret för säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle eller radioaktivt avfall vilar på tillståndshavaren. Om det inte finns någon sådan tillståndshavare eller någon annan ansvarig part, vilar ansvaret på staten.

Dessa förutsättningar innebär att staten bär ett "sistahandsansvar" för slutförvaringen av använt kärnbränsle och kärnavfall. Statens ansvar har två komponenter:

1. Staten har ett övergripande ansvar att se till att slutförvaringen kommer till stånd.
2. Staten har ett sistahandsansvar för slutförvaringen i meningen att staten själv tvingas att ta på sig en beställar- och finansierarroll om kärnkraftsindustrin inte har förmåga att utföra uppgiften eller av annat skäl avstår från att göra det.

Statens sistahandsansvar innebär inte någon begränsning av kärnkraftindustrins ansvar enligt kärntekniklagen.

Regeringen har när det gäller denna princip uttalat att det ligger i sakens natur att staten har det yttersta ansvaret för att verksamhet som är reglerad i kärntekniklagen, fungerar även på mycket lång sikt¹⁴.

IV. En fjärde grundläggande princip, som flera gånger har fastslagits av riksdagen, är att varje land ska ta ansvar för det använda kärnbränsle och kärnavfall som uppkommer i landet¹⁵. Av detta följer att slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall från kärnteknisk verksamhet i ett annat land inte får förekomma i Sverige annat än i rena undantagsfall.

¹² Jfr med krav på tillståndshavare i avfallsdirektivets artikel 7.

¹³ Jfr artikel 21 enligt 1997 års konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

¹⁴ Se prop. 1997/98:145, s. 381 fjärde stycket.

¹⁵ Se prop. 1992/93:98, s. 29.

Denna fjärde princip framkommer av 5 a § andra stycket kärntekniklagen. Enligt avfallsdirektivets artikel 4.4 är huvudregeln att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat i vilken det genererades.

4 Det nuvarande systemet för finansiering av hantering av kärntekniska restprodukter - finansieringssystemet

I detta avsnitt beskrivs arbetsgruppens bild av finansieringssystemets funktion i dag.

4.1 Kärntekniklagen utgör grunden för kärnkraftsindustrins ansvar

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet är skyldig att vidta alla de åtgärder som behövs för att uppkommet kärnavfall och kärnämne som inte återanvänds ska kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt och att den anläggning, i vilken verksamheten inte längre ska bedrivas, avvecklas och rivs på ett säkert sätt.¹⁶ I detta ligger också ett ansvar för att klarlägga vilka åtgärder som behövs för att fullgöra dessa skyldigheter och hur dessa åtgärder ska kunna vidtas.

De krav som ställs på omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall måste med nödvändighet vara mycket långtgående med hänsyn till säkerhet och strålskydd. Detsamma gäller i fråga om avveckling av en anläggning. I denna skyldighet ingår även en fullständig demontering och bortforsling av till exempel en reaktor och övriga anordningar som ingår i reaktoranläggningen.

Skyldigheterna kvarstår till dess att de har fullgjorts, även om

1. ett tillstånd återkallas,
2. ett tillstånds giltighetstid går ut,
3. rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, eller
4. en kärnkraftsreaktor är permanent avstängd.

Regeringen eller Strålsäkerhetsmyndigheten, i de fall myndigheten lämnat tillstånd till verksamheten, får lämna dispens för skyldigheterna.¹⁷

I det ansvar som åläggs den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ingår att svara för de faktiska kostnader som behövs för hanteringen av verksamhetens restprodukter.¹⁸

Som påpekades av lagrådet i förarbetena till den numera upphävda lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. 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.

4.2 Risken för staten ska minimeras

Lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa finansieringen

¹⁶ Jfr 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen).

¹⁷ Jfr 14 § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och 27 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.

¹⁸ Jfr 13 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

av de allmänna skyldigheter som följer av kärntekniklagen. Syftet är att så långt som möjligt minimera risken för att kommande generationer – eller i praktiken staten – tvingas stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar¹⁹, vilket har varit en bärande princip för finansieringssystemets utformning. Reglerna är i huvudsak desamma för samtliga tillståndshavare, såväl reaktorinnehavare som innehavare av andra kärntekniska anläggningar.

4.3 Skyldigheterna att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet kvarstår även om verksamheten upphört

Skyldigheten att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet upphör inte förrän allt kärnavfall från en verksamhet som omfattas av lagen finns i förslutna slutförvar. Detta får till följd att också tillståndshavare som upphört med sin verksamhet kan bli avgiftsskyldiga för de åtgärder som återstår att vidta enligt kärntekniklagen såsom t.ex. omhändertagande av kärnavfall och nedmontering av anläggningar. Lagen innehåller ingen möjlighet till dispens, utan befrielse från avgiftsskyldighet följer indirekt av att befrielse från skyldigheterna enligt kärntekniklagen medges i enlighet med dess 14 §.²⁰

4.4 Riskavgift

Lagen innehåller också en möjlighet att fastställa den ekonomiska risk som staten bär för de kostnader som ska täckas av kärnavfallsavgifter. Om en sådan risk fastställs får tillståndshavaren, utöver sin skyldighet att betala kärnavfallsavgift, åläggas att betala en riskavgift.²¹

Om det behövs för att tillgodose syftet med lagen, ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa den ekonomiska risk som staten bär för de kostnader som ska täckas av kärnavfallsavgifter.

Risken fastställs i förekommande fall efter en helhetsbedömning av tillståndshavarens situation, varvid särskilt skall beaktas styrkan hos de säkerheter som har ställts. Riskavgift förutsätter att en riskbedömning har gjorts. Att en riskbedömning har gjorts behöver dock inte leda till att riskavgift tas ut.

Behovet av riskavgift prövas individuellt för varje tillståndshavare och avgiften får inte överstiga vad som behövs för att ge staten erforderligt skydd för den risk som är kopplad till den enskilde tillståndshavarens verksamhet.²²

4.5 Kärnavfallsavgiften

Det primära syftet med finansieringssystemet är således att säkra finansieringen av tillståndshavarnas kostnader för hantering och slutförvaring av verksamhetens restprodukter och avveckling och rivning av de kärntekniska anläggningarna samt den forskning och utveckling som krävs för att uppnå detta. För detta ändamål är den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning som ger eller har gett upphov till restprodukter skyldig betala en avgift –

¹⁹ Se prop. 2005/06:183 ”Finansieringen av kärnavfallets slutförvaring”, s. 21.

²⁰ Jfr 11 § finansieringslagen. Se även Prop. 2005/06:183, s.44.

²¹ Jfr 13 och 14 § § finansieringslagen.

²² Se prop. 2005/06:183, s.44.

kärnavfallsavgift – till Kärnavfallsfonden. Avgiften ska täcka en så stor andel av de kostnaderna att den motsvarar den avgiftsskyldiges andel av samtliga avgiftsskyldigas restprodukter.²³

Med restprodukter i lagens mening avses kärnämne som inte ska användas på nytt (bl.a. använt kärnbränsle) och kärnavfall som inte utgör driftavfall enligt kärntekniklagens definitioner.

Enligt dessa bestämmelser ska en avgift baserad på den totala kostnaden för omhändertagandet av kärnavfallet m.m. betalas av innehavaren av en kärnkraftsreaktor i förhållande till antalet levererade kilowattimmar el vid anläggningen. Vart tredje år bestäms avgiftens storlek för den kommande treårsperioden vilken ska betalas kvartalsvis till Kärnavfallsfonden.

Närmare bestämmelser om kärnavfallsavgiften återfinns i förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen). Av förordningen framgår att en reaktorinnehavare, i samråd med övriga reaktorinnehavare, vart tredje år ska upprätta en kostnadsberäkning som ligger till grund för beräkning av kärnavfallsavgiften.²⁴ En förutsättning, som ges av förordningen, vid kostnadsberäkningen är att varje reaktor som inte permanent tagits ur drift har en total driftstid om 40 år. Den återstående driftstiden ska dock alltid antas vara minst sex år.²⁵

Strålsäkerhetsmyndigheten ska för var och en av reaktorinnehavarna och med utgångspunkt i den inlämnade kostnadsberäkningen upprätta ett förslag till den kärnavfallsavgift som reaktorinnehavaren ska betala de närmast kommande tre kalenderåren. Den föreslagna avgiften ska anges i kronor per levererad kilowattimme elström.²⁶

Strålsäkerhetsmyndighetens förslag ska lämnas till regeringen som därefter fastställer avgifter och beloppen för säkerheterna för de kommande tre kalenderåren.

4.6 Kärnavfallsfonden

Kärnavfallsfonden är en statlig myndighet med en styrelse som utses av regeringen. Myndigheten har ingen egen anställd personal utan kanslifunktionen, inkl. kapitalförvaltningen, sköts av Kammarkollegiet. Kärnavfallsfondens styrelse beslutar om de övergripande placeringsriktlinjerna, främst genom att fastställa en placeringspolicy. Syftet med placeringspolicyn är att ange regler för hur Kärnavfallsfondens kapital får placeras, hur ansvaret för placeringsbesluten ska fördelas mellan styrelsen och Kammarkollegiet, hur olika risker ska mätas och begränsas samt hur placeringsverksamheten ska rapporteras och följas upp.

Riksdagen har i finansieringslagen inte angett några mål eller restriktioner för kapitalförvaltningen.

Regeringen har i finansieringsförordningen angett ett mycket allmänt hållet mål:

”Fonden ska förvaltas så att kraven på god avkastning och tillfredsställande betalningsberedskap tillgodoses.”

²³ Jfr 7 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen).

²⁴ Jfr 3 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

²⁵ Jfr 4 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

²⁶ Jfr 6 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

Regeringen har i finansieringsförordningen angett följande placeringsbegränsningar för Kärnavfallsfonden.

”Fondens medel ska placeras på räntebärande konto i Riksgäldskontoret, i skuldförbindelser utfärdade av staten eller i skuldförbindelser utgivna enligt lagen (2003:1223) om säkerställda obligationer.”

Några andra placeringar än de ovan angivna är inte tillåtna. Givet dessa restriktioner finns följande möjligheter i placeringsverksamheten.

- Val mellan nominella och reala placeringar
- Val mellan statsobligationer och säkerställda obligationer
- Val av duration i placeringarna
- Val av specifika värdepapper och tidpunkt för köp och försäljning av värdepapper
- Göra återköpstransaktioner (repo) för att öka avkastningen

De tre första punkterna ses av styrelsen som strategiska beslut som styrs genom placeringspolicyn inom vissa intervall. Kammarkollegiet kan i sin aktiva förvaltning välja var inom respektive intervall man vill lägga sig samt själv bestämma över de två sista punkterna (inom vissa risklimiter). Styrelsens val av normportfölj där man bestämmer index innebär – tillsammans med avvikelsemandaten – att man även fattar ett strategiskt beslut om fondens duration (för närvarande mellan ca 1 och ca 7 år).

Tabell 1. Marknadsvärdet av fondkapitalet (2012-08-31) och dess fördelning på inbetalare. Tusental kronor.

Inbetalare	Marknadsvärde
Forsmarks Kraftgrupp AB	14 539 919
OKG AB (Oskarshamn)	10 803 547
Ringhals AB	15 816 289
Barsebäck Kraft AB	6 405 539
Övriga avgiftsskyldiga	91 395
Totalt enligt finansieringslagen	47 656 689
Enligt Studsvikslagen	1 2421 50
Summa	48 898 839

Tabell 2. Fondkapitalets placering per den 31 augusti 2012.

Placeringstyp	Andel
Nominella placeringar	78 %
Reala placeringar	22 %
Staten	46 %
realobligationer	22 %
nominella obligationer	24 %
konto i RGK	0 %
Säkerställda obligationer	54 %

Durationen²⁷ i fonden totalt (inkl. likvida medel) var cirka 3,8 år.

Under hela perioden 1996 – 2011 uppgick den nominella avkastningen till i genomsnitt 6,8 procent per år. Inflationen var i genomsnitt 1,4 procent per år, vilket innebar att den reala avkastningen uppgick till i genomsnitt 5,4 procent per år. Under perioden januari – augusti 2012 uppgick den nominella avkastningen till 3,0 procent.

Den goda avkastningen i fonden under perioden 1996 – 2011 beror till stor del på en ökning av marknadsvärdet till följd av sjunkande marknadsräntor. Ökningen av fondkapitalet har till allra största del skett genom att de framtida betalningsströmmarna diskonterats med en lägre räntesats än tidigare. Sedan 1982 har det totalt inbetalts ca 31,5 miljarder kronor. Utbetalningarna under samma period uppgår till ca 26,1 miljarder kronor. Av fondens saldo på ca 48 miljarder kronor per den 31 december 2011 utgör avkastningen ca 42,6 miljarder kronor.²⁸

Det faktum att marknadsräntorna nu befinner sig på en, historiskt sett, mycket låg nivå påverkar givetvis förväntningarna om fondens framtida avkastning. Utifrån den situation som råder idag är den förväntade avkastningen i form av ränteintäkter mycket låg (exempelvis är räntan på en 10 årig statsobligation 1,6 procent) och möjligheterna till omvärderingsvinster på grund av fallande räntor är också begränsade eftersom räntorna helt enkelt inte kan falla i samma omfattning som tidigare.

4.7 Strålsäkerhetsmyndigheten prövar och granskar hur fondmedlen får användas

De fonderade avgiftsmedlen får användas för de kostnader som reaktorinnehavarna får för att ta hand om och slutförvara det använda kärnbränslet och kärnavfallet samt för avveckling och rivning av anläggningarna. Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för de kostnader som reaktorinnehavarna förväntas få för åtgärder och verksamheter som ingick i det beräkningsunderlag som kärnavfallsavgiften grundade sig på.²⁹

²⁷ Se tidigare definition.

²⁸ Kärnavfallsfondens verksamhetsberättelse 2011. Beloppen avser också den så kallade Studsviksfonden.

²⁹ Jfr 30 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

4.8 Säkerheterna i finansieringssystemet

Den som är skyldig att betala kärnavfallsavgift ska också ställa säkerhet för de kostnader som kärnavfallsavgiften ska täcka men som inte täcks av de avgifter som har betalats samt för en osäkerhetsmarginal avseende kostnader till följd av oplanerade händelser.

Säkerheten ska efter hand anpassas så att den med beaktande av inbetalade avgifter svarar mot det aktuella säkerhetsbehovet.³⁰ Utrymmet för att kräva säkerheter motsvarar för varje tillståndshavare den summa som återstår att betala till dess de inbetalda avgifterna täcker alla de kostnader som anges i 4 § finansieringslagen samt en osäkerhetsmarginal för kostnader till följd av oplanerade händelser.

Säkerheterna ska täcka två olika slag av belopp nämligen följande:

- *finansieringsbelopp*: ett belopp som motsvarar skillnaden mellan de återstående grundkostnaderna och merkostnaderna för de restprodukter som har uppkommit då beräkningen görs och de medel som har fonderats för dessa kostnader,

- *kompletteringsbelopp*: ett belopp som motsvarar en skälig uppskattning av kostnader som avses i 4 § 1-3 finansieringslagen och som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser.

Som ett alternativ till de ovan nämnda säkerheterna ger lagen regeringen en möjlighet att föreskriva att den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska ställa säkerheter som består i att ett eller flera ägarbolag åtar sig att betala avgifter i tillståndshavarens ställe.³¹ Denna möjlighet har emellertid regeringen valt att inte tillämpa.

5 Analys av dagens system

I detta avsnitt redogörs för de väsentligaste riskerna i finansieringssystemet och kopplat till dem relevanta problem och oklarheter i gällande regelverk. Analysen har sin grund i de förhållanden som finns beskrivna i tidigare avsnitt.

5.1 Synen på statens ekonomiska risk

Arbetsgruppens bedömning:

En given utgångspunkt i en analys av finansieringssystemet är det huvudsakliga målet att minimera risken för att finansieringssystemets tillgångar inte kommer att räcka och att staten – det vill säga framtida skattebetalare – i förlängningen tvingas stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar. En princip om att statens risk ska vara låg bör slås fast.

Som framgått av tidigare avsnitt fattas beslut om avgifter, säkerheter och fondförvaltning på grundval av osäkra bedömningar av framtida förhållanden, alltså under risk. Vidare har konstaterats att staten, genom avfallsdirektivets och avfallskonventionen åtagit sig att säkerställa att det primära ansvaret för säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle eller radioaktivt avfall vilar på tillståndshavaren. Om det inte finns någon sådan tillståndshavare eller någon annan ansvarig part, vilar ansvaret på staten. Detta innebär att staten tvingas att ta på sig en beställar- och finansierarroll

³⁰ Jfr 9 § lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter för kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen).

³¹ Jfr 10 § finansieringslagen.

om tillståndshavarna inte har förmåga att utföra uppgiften eller av annat skäl avstår från att göra det. Det är just statens sistahandsansvar och förutsättningarna för finansieringen i övrigt som fört med sig att ett särskilt finansieringssystem för detta ändamål har byggts upp.

Med statens sistahandsansvar följer ett ekonomiskt risktagande i den meningen att det finns en risk att framtida skattebetalare får skjuta till medel för att kärnavfallsprogrammet ska kunna genomföras. Syftet med finansieringslagen är att så långt som möjligt minimera risken för att staten tvingas stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar.

Arbetsgruppen bedömer att skrivningen om att statens risk ska minimeras är för långt gående. Om staten har som mål att minimera sin risk till varje pris måste både avgifter och säkerheter vara mycket höga. Detta är knappast ett realistiskt scenario. Arbetsgruppen bedömer att det därför finns anledning att precisera vilken risknivå staten kan acceptera i finansieringssystemet.

Det är mot denna bakgrund lämpligt att slå fast att en grundläggande princip är att statens risk – till följd av att finansieringssystemet kan komma att bli underfinansierat – ska vara låg. Principen om låg risk bör utformas utifrån en helhetssyn så att det är tydligt att det är den totala risken i systemet som avses och att alla beslut om avgifter, säkerheter och kapitalförvaltning fattas utifrån den angivna riskbegränsningen. Mot en sådan formulering kan invändas att den är oprecis. Formuleringen har dock använts i andra lagstiftningssammanhang, t.ex. 4 kap. 1 § lagen (2000:192) om AP-fonder.

Med en sådan allmänt hållen princip som exempelvis lagfästs, finns det grund för att i förordning göra en mer precis bestämning av acceptabel risknivå. I det fortsatta utredningsarbetet och efter närmare analyser avser arbetsgruppen återkomma med förslag till sådan precisering i finansieringsförordningen.

5.2 Det långa tidsperspektivet

Arbetsgruppens bedömning:

Det svenska kärnavfallsprogrammet kan bedömas stäcka sig uppåt 100 år framåt i tiden. Innehavarna av de kärntekniska tillstånden, som bär det ekonomiska ansvaret, bedöms ha begränsad betalningsförmåga efter att elproduktionen upphört. Av detta följer naturligtvis stora ekonomiska och finansiella osäkerheter. I finansieringssystemet finns, i och med att nya beslut om avgifter och säkerheter tas vart tredje år, en särskild mekanism för att reducera riskerna. Att denna riskhanteringsmekanism fungerar på avsett sätt är av central betydelse för att begränsa riskerna i finansieringssystemet.

5.2.1 Kostnadsosäkerhet

Tiden för uppförande, drift och förslutning av en anläggning för använt kärnbränsle är uppskattad till cirka 70 år, baserat på nuvarande planering av de befintliga kärnkraftsreaktorernas drifttid. Enligt aktuell tidsplan ska anläggningen stå klar att ta emot den första kapseln vid mitten av 2020-talet och den sista cirka 50 år senare. Därefter ska förvaret återfyllas och förslutas, vilket kan ta ytterligare tio till tjugo år.³² Sammantaget handlar det således om en uppskattningsvis mycket lång projektid, uppskattningsvis 80–90 år, som i sig dessutom är osäker.

³² Se toppdokumentet till Svensk Kärnbränslehanterings (SKB) ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och planerad verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, s. 12.

Den långa projekttid är en starkt bidragande faktor till att det finns en betydande kostnadsosäkerhet i kärnavfallsprogrammet – ju längre tidshorisont som beaktas desto osäkrare är framtiden. I likhet med andra industri- och anläggningsprojekt finns en risk för att kostnader och intäkter kan få andra och mer ofördelaktiga förlopp än i de som presenteras i beräkningarna. Finansieringslagen och den anslutande finansieringsförordningen har därför utformas utifrån antagandet om att det finns en betydande kostnadsosäkerhet. Kostnadsosäkerheten innebär ofrånkomligen att det finns en hög komplexitet i de beräkningar av kostnader som utgör underlag för beräkning och fastställande av avgifter och säkerheter. Denna förutsättning manar till en försiktig och en insiktsfull attityd vid beräkningen av förväntade kostnader och tillhörande osäkerhetsmarginaler för kärnavfallsprogrammet. Samma försiktighetsattityd och insikt är motiverad även i granskningen av kostnadsunderlagen och regeringens olika beslut om avgifter och säkerheter. Projektets natur – där det lägsta kostnadsutfallet är begränsat medan det högsta kostnadsutfallet i teorin är nästan obegränsat – gör det rimligt att anta att kostnadsosäkerheten är asymmetrisk. Det implicerar en i relativa termer högre sannolikhet för stora kostnadsökningar än för stora kostnadsbesparingar.

Kärnkraftsindustrin har genomfört tre kostnadsberäkningar sedan den nya lagstiftningen trätt i kraft. Jämförs den senaste beräkningen, från 2011, med beräkningen från 2008 kan det konstateras att de förväntade totala framtida kostnaderna ökat med ca 38 procent i reala termer mellan dessa beräkningstillfällen. Då har hänsyn tagits att beräkningar omfattar olika tidperioder och avser olika prisnivåer. De ökade kostnaderna kan sättas i relation till den osäkerhetsanalys som genomförs. I den osäkerhetsanalys som genomfördes i beräkningen 2008 låg den 90:e percentilen, dvs. ett värde som med 90 procent sannolikhet inte ska överskridas, på ca 85 miljarder kronor. Väntevärdet för de framtida totala kostnaderna i beräkningen från 2011 är 94 miljarder kronor.

5.2.2 Det ekonomiska ansvaret vilar på de enskilda tillståndshavarna

Det finns idag fyra företag som är reaktorinnehavare, nämligen Forsmark Kraftgrupp AB, OKG AB, Ringhals AB och Barsebäck Kraft AB. Det är på dessa enskilda bolag som ansvaret ligger för en säker hantering av kärnavfallet liksom för finansiering av kostnaderna som hanteringen ger upphov till. Dessa företag är ägda eller delägda av andra företag i olika led. I denna struktur av ägande är i allt väsentligt Vattenfall AB, E.ON AG och Fortum Oy de högsta koncernmoderbolagen.

I samband med en diskussion om finansiella säkerheter är det relevant att jämföra den ekonomiska styrkan hos reaktorinnehavarna respektive koncernmoderbolagen.

Tillståndsbolagens respektive aktiekapital per den sista december 2011:

Forsmarks Kraftgrupp AB	332 miljoner kronor
Ringhals AB	558 miljoner kronor
OKG AB	119 miljoner kronor

Högsta koncernmoderbolagens respektive eget kapital:

E.ON Sverige AB³³. Koncernens resultat efter skatt uppgick 2011 till drygt 6,6 miljarder kronor. I årsredovisningen anges att koncernens egna kapital uppgick till drygt 70 miljarder kronor.

E.ON AG. koncernens förlust efter skatt uppgick 2011 till -1,8 miljarder euro. I årsredovisningen anges att koncernens egna kapital uppgick till ca 40 miljarder euro.

Fortum Oy. Koncernens vinst för 2011 uppgick till drygt 1,8 miljarder euro medan det egna kapitalet i koncernen samma år uppgick till drygt 10 miljarder euro.

Vattenfall AB. Vinsten i Vattenfall AB uppgick 2011 till drygt ca 10 miljarder kronor. Koncernen hade ett eget kapital om ca 139 miljarder kronor inklusive minoritetsintresse.

De fyra reaktorinnehavarna är renodlade reaktorföretag. Tillgångarna i företagen är i allt väsentligt kärnkraftsreaktorerna eller, annorlunda uttryckt, de framtida intäkterna från försäljning av kärnkraftsel. Det ackumuleras inte några vinstmedel av särskild omfattning i dessa företag. Det handlar om företag med avskild tillgångsmassa i en koncern. Det finns alltså inga krav på långsiktig finansiell styrka kopplat till tillståndet att inneha eller driva kärnteknisk anläggning. Mot denna bakgrund är det ett rimligt antagande att tillgångarna i respektive reaktorföretag i det närmaste kommer att vara obefintliga när elproduktionen upphör. Med andra ord har reaktorföretaget i sig inte någon långsiktig förmåga att uppfylla kärntekniklagens skyldigheter att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar och hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall. De företag (reaktorinnehavare) som enligt nuvarande lagregler är ansvariga för att det använda kärnbränslet ska slutligt tas om hand på ett säkert sätt kan således komma att upphöra att existera innan slutförvaret slutligt förslutits. En betydande del av statens ekonomiska risk är således spegelbilden av de formellt ansvariga företagens begränsade möjligheter i det hänseendet.

Mot bakgrund av reaktorbolagens troligtvis finansiellt svaga ställning efter det att elproduktionen upphört finns inom finansieringssystemet krav på att säkerheter ställs. De gäller både för ännu inte betalda avgifter avseende redan uppkommet avfall (finansieringsbelopp) och kostnader som kan uppstå till följd av för oplanerade händelser (kompletteringsbelopp). Det finns dock en osäkerhet kring dessa säkerheters framtida värde i de fall de skulle behöva påkallas. Hittills har säkerheter ställts i form av borgen från ägarbolagen, vilket innebär en *kreditrisk* för staten.

5.2.3 Betydelsen av den inbyggda rullningsmekanismen i finansieringssystemet

Den mekanism med uppdateringar av kostnadsunderlag och beslut om avgifter och säkerheter vart tredje år som finns inbyggt i finansieringssystemet utgör en viktig riskminskande mekanism med hänsyn till den långa projektiden och den uppmärksammade kostnadsosäkerheten. Genom denna s.k. rullning kan nya kostnadsuppskattningar löpande, vart tredje år, få genomslag på de avgifter som tillståndsinnehavarna är skyldiga att betala. På samma sätt revideras de finansierings- respektive kompletteringsbelopp för vilka säkerheter ställs med samma periodicitet. Att denna s.k. rullning, i form av nya kostnadsunderlag från tillståndshavarna och beslut av regeringen om avgifter och säkerheter vart tredje år, fungerar på avsett vis är centralt i hanteringen av statens ekonomiska risk.

³³ E.ON Sverige AB ägs till 99,9 procent av E.ON Nordic AB som ägs till 100 procent av E.ON Nordic GmbH som i sin tur ägs till 100 procent av E.ON AG.

I de fall den uppmärksammade rullningen i finansieringssystemet inte skulle fungera på avsett vis – t.ex. på grund av förekomsten av systematiska underskattningar av projektets kostnader – utgör det ett problem i termer av en ökad risk genom att det medför ett underskott i finansieringssystemet. Detta kan sägas utgöra en form av risk som kännetecknas av att de riskhanteringsmekanismer som är centrala i finansieringssystemet inte fungerar fullt ut. Det handlar om osannolika händelser, men som dock skulle kunna få ett stort genomslag.

Ett exempel på detta är om det uppstår stora oväntade kostnadsökningar vid en tidpunkt efter det att kärnkraftsproduktionen upphört, eller minskat kraftigt, och att merparten av avgifterna som är avsedda att tas ut på den löpande kärnkraftsproduktionen redan betalats till fonden, men att det likväl fortfarande är lång tid kvar av projektet. En sådan situation skulle kunna ge upphov till en negativ utveckling där industrins förmåga att skjuta till ytterligare medel – antingen direkt genom avgifter eller indirekt genom säkerheter – inte kan tas för given. Den uppkomna situationen skulle även kunna innebära att reaktorbolagen inte kan erbjuda några säkerheter av värde (då de i ett sådant läge rimligen saknar egna tillgångar) på grund av att ägarbolagen i det läget potentiellt inte kan utfärda ett kanske omfattande borgensåtagande. I ljuset av sådana osannolika men potentiellt allvarliga händelser får redan tidigare utfärdade säkerheter en ökad betydelse. Det gäller särskilt kompletteringsbeloppet som i normalläget har en underordnad betydelse men här istället får en nyckelroll, då det sannolikt är den enda kvarstående finansieringskällan bortsett från skattebetalarna.

En annan möjlig, och viktig, orsak till framtida risker är om större systematiska underskattningar eller negativa effekter av osäkerheten kring komplexa antaganden och/eller justeringar av kostnadsunderlagen i samband med beslut om avgifts- och säkerhetsbelopp etc. uppdragas först långt efteråt. Det riskerar att medföra kraftiga avgiftshöjningar som måste hanteras över en kortare tidsperiod, vilket kan bli svårt för industrin att bära. Ett särskilt olyckligt scenario skulle vara att systemet över en längre period hamnar i en ond cirkel där systematiska underskott ackumuleras och sedan påkallar stora höjningar av avgifter och säkerhetsbelopp som i sin tur blir svåra att genomföra och därmed ökar statens ekonomiska risk ytterligare.

5.3 Asymmetriskt fördelade risker

Arbetsgruppens bedömning:

Uppbyggnaden av dagens finansieringssystem gör att det föreligger olika asymmetrier i fördelningen av ansvar och risk mellan staten och kärnkraftsindustrin. Dessa asymmetrier behöver inte, enligt arbetsgruppens slutsatser, föranleda några förändringar av lag eller förordning. Det bör dock framhållas att dessa förhållanden i hög grad bidrar till statens behov av att hantera och begränsa sitt risktagande i finansieringssystemet.

5.3.1 Sär- och samkostnader

Varje reaktorinnehavare är skyldig att stå för sina kostnader för rivning och för sina delar av gemensamma kostnader för slutförvar m.m. Varje tillståndshavare har därför var sin del av Kärnavfallsfonden. Till varje sådan del av fonden är knutet en säkerhet till ett visst belopp som kan utnyttjas om medlen i den aktuella fonden inte räcker till. I samtliga fall har reaktorinnehavarna lämnat borgen som säkerhet. De olika delarna av fonden samförvaltas.

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

Samtidigt kännetecknas finansieringen enligt finansieringslagstiftningen av att det finns sär- och samkostnader. Kostnaden för rivning av en reaktor är en typisk särkostnad för respektive reaktorföretag, medan kostnaden för slutförvaret är en samkostnad (gemensam kostnad) för reaktorföretagen. Kraftföretagen har sinsemellan kommit överens om hur samkostnaderna ska fördelas mellan dem. Denna överenskommelse mellan företagen är i form av ett civilrättsligt avtal mellan företagen (det s.k. intressentavtalet). Tvist med anledning av avtalet avgörs genom skiljedom.

Staten bär därutöver en ekonomisk risk genom att staten kan tvingas täcka upp för en reaktorinnehavare vars fond och säkerhet är förbrukade. I ett sådant läge kan inte staten täcka kostnader genom att göra anspråk på övriga fonder och säkerheter.

Detta icke-solidariska upplägg innebär en fördelning av osäkerhet och risker mellan staten, och därmed skattebetalarna, och tillståndshavarna som är ogynnsam för staten. Det krävs att *samtliga* tillståndshavare måste kunna stå för sina åtaganden för att staten i slutändan ska bli skadelös. Eller med andra ord, det räcker med att *en* av tillståndshavarna inte står för sina åtaganden för att det ska uppstå ett finansieringsunderskott i systemet.

5.3.2 Fördelning av möjliga över- eller underskott i kärnavfallsfonden

Utifrån gällande förutsättningar i finansieringssystemet kan det även konstateras att det sämsta utfallet tillståndsinnehavarna kan få är att de precis behöver stå för det ansvar de har enligt lag och förordning. I enlighet med finansieringslagen ska nämligen inbetalda kärnavfallsavgifter som inte behövs för att täcka den avgiftsskyldiges andel av kostnaderna nämligen återbetalas³⁴. På motsvarande sätt blir det absolut bästa utfallet för staten, och därmed skattebetalarna, att tillståndsinnehavarna precis står för sina åtaganden. I alla andra situationer kommer staten, och därmed skattebetalarna, tvingas att tillskjuta medel. Det innebär en påtaglig asymmetri som är ofördelaktig för staten i och med det risktagande staten bär med anledning av statens sistahandsansvar.

³⁴ Jfr 48-49 §§ förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen)

5.4 Finansieringssystemet bör beskrivas med balansräkningar

Arbetsgruppens bedömning:

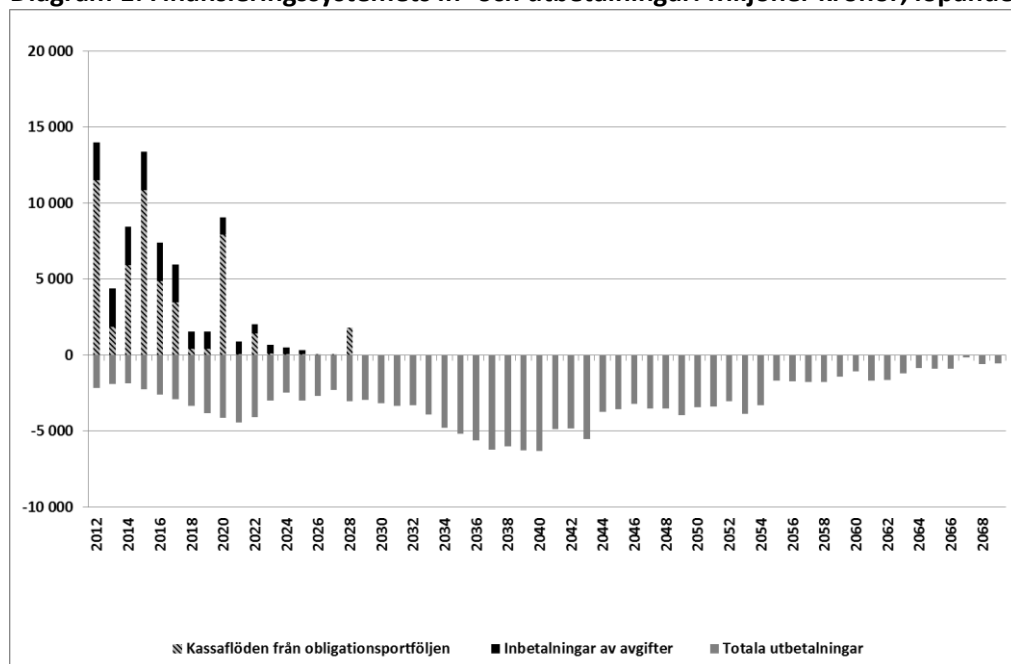
Det finns goda skäl att i samband med beräkning av avgifter och säkerheter se finansieringssystemet som ett finansiellt system med olika balansräkningar – det vill säga med beaktande av både skulder och tillgångar. Eftersom det inte föreligger något solidariskt betalningsansvar bör sådana balansräkningar upprättas för respektive tillståndshavare. En princip om att varje tillståndsinnehavares åtagande ska motsvaras av tillgångar av minst samma storlek bör slås fast.

För att finansiera omhändertagandet av restprodukter från kärnteknisk verksamhet ska reaktorinnehavarna betala en avgift på elproduktionen till Kärnavfallsfonden. Inbetalningarna till fonden sker fram till dess reaktorerna stängs medan en stor del av utgifterna för omhändertagandet kommer därefter. Detta har flera konsekvenser:

- Avgifterna måste baseras på osäkra prognoser över framtida utgifter och elproduktion.
- Fondens tillgångar måste placeras i mer eller mindre riskfyllda tillgångar under tiden fram till dess att medlen behövs.
- Osäkerheten hos prognoser och tillgångsavkastningar skapar en risk att de avsatta medlen inte kommer att räcka till de framtida utgifterna. För att minimera risken att staten tvingas skjuta till resurser behöver sannolikheten för en sådan underfinansiering begränsas.

Finansieringssystemet utgörs således av framtida, mer eller mindre osäkra, kassaflöden. Det gäller avgiftsinbetalningar och utgiftsutbetalningar men även Kärnavfallsfondens räntebärande placeringar leder till räntebetalningar och kapitalbelopp. Systemets samlade kassaflöden visas i diagram 1.

Diagram 1: Finansieringssystemets in- och utbetalningar. Miljoner kronor, löpande priser¹



1) Baseras på prognoser från SSM:s förslag till kärnavfallsavgifter 2011-10-06, beslutade avgiftsnivåer samt på Kärnavfallsfondens innehav 2011-12-31.

För att kunna bedöma om avsatta medel och framtida avgifter kommer att räcka för att betala de framtida utgifterna måste kassaflöden som betalas vid olika tidpunkter jämföras. Detta görs genom att diskontera kassaflödena till nuvärde med räntor för olika löptider och sedan ställa nuvärdet av inbetalningarna (systemets tillgångar) mot nuvärdet av utbetalningarna (systemets skulder). Denna metod används generellt i system för att finansiera långsiktiga åtaganden. Tillgångar och skulder sammanställs i en balansräkning för enkelt kunna bedöma systemets finansiella ställning, dvs. hur stora tillgångarna är i relation till skulderna. Med utgångspunkt i de resonemang som förts ovan ser arbetsgruppen att det finns goda skäl att i samband med beräkning av avgifter och säkerheter se finansieringssystemet som ett finansiellt system med olika balansräkningar – det vill säga med beaktande av både skulder och tillgångar. Eftersom det inte föreligger något solidariskt betalningsansvar bör sådana balansräkningar upprättas för respektive tillståndshavare.

Med utgångspunkt i nu gällande lagstiftning skulle skulderna i respektive balansräkning utgöras av de förväntade utbetalningarna diskonterade till nuvärde vid en given tidpunkt (oftast ett årsskifte). Skulderna är alltså summa av nuvärdet av beräknade kostnader (utifrån SKB:s beräkningar) och beräknade merkostnader (utifrån SSM:s beräkningar).

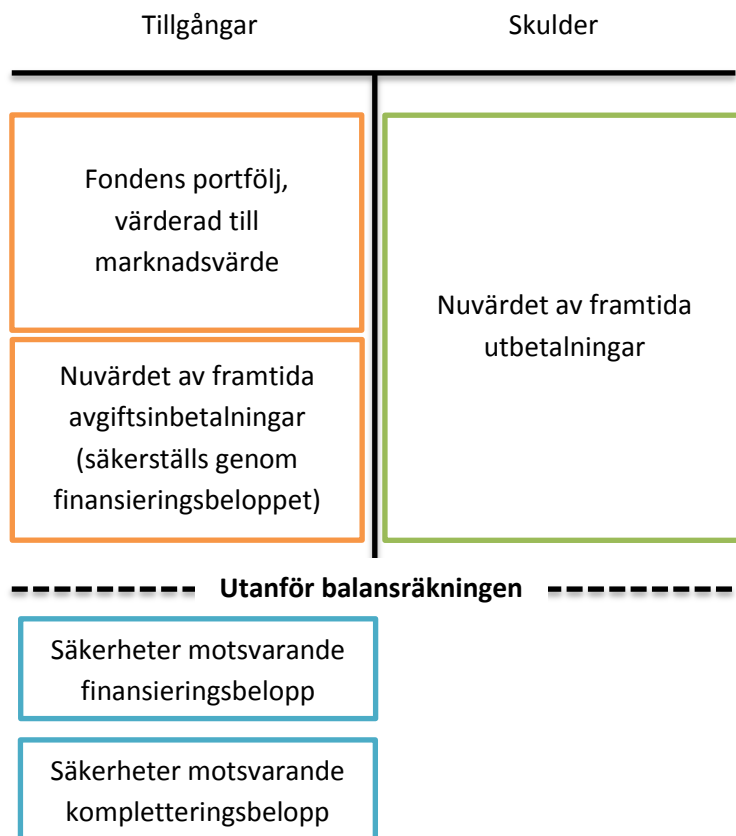
Motsvarande tillgångar i respektive balansräkning i systemet utgörs av saldot i Kärnavfallsfonden värderat till marknadsvärde samt nuvärdet av framtida beräknade inbetalningar. Inbetalningarna är produkten av avgiften och den förväntade framtida elproduktion för tillståndshavare med reaktorer i drift, medan de för tillståndshavare med avställda reaktorer i stället är ett fast belopp.

Utanför balansräkningen finns det två poster på tillgångssidan.

1. Säkerheter motsvarande finansieringsbeloppet. Kan ses som säkerhet för ännu inte inbetalda avgifter, men med den skillnaden att beloppet bara täcker redan uppkommet avfall.
2. Säkerheter motsvarande kompletteringsbeloppet. Utgör säkerhet för att täcka kostnader för oplanerade händelser. Detta belopp baseras på kärnkraftsindustrins kostnadsberäkningar som används för att beräkna kärnavfallsavgifter, men sätts på en högre konfidensgrad än avgiften.

I detta sammanhang kan noteras att något kompletteringsbelopp inte beräknas för redan stängda reaktorer. Det innebär att Barsebäck (BKAB) inte ställer några säkerheter motsvarande kompletteringsbelopp. Figur 1, nedan, illustrerar en schematisk balansräkning i finansieringssystemet.

Figur 1. En schematisk balansräkning för finansieringssystemet i dess nuvarande form



5.5 Avsaknad av helhetssyn i finansieringssystemet

Arbetsgruppens bedömning:

En fundamental brist i gällande ordning är avsaknaden av en samlad syn på tillgångar (Kärnavfallsfondens portfölj, avgifter och säkerheter) och skulder (framtida åtaganden) i finansieringssystemet. Det finns för närvarande inte någon samlad bedömning av riskerna i systemet som omfattar både tillgångs- och skuldsidorna. Det faktum att systemets utbetalningar stäcker sig betydligt längre in i framtiden än inbetalningarna gör att det finns betydande ränterisker. Det finns således ett behov av att samordna beslut av avgifter, säkerheter och placeringsstrategier utifrån en helhetssyn där samtliga delar av finansieringssystemet behandlas simultant.

De framtida kassaflödena i finansieringssystemet är som nämnts osäkra, vilket innebär risk för att skulderna blir större eller tillgångarna mindre än förutsett. Enligt gällande rätt behandlas riskerna i finansieringssystemet separat inom respektive del av systemet. Riskerna på skuldsidan hänför sig till osäkerhet i bl.a. beräkningarna av volymer av olika produktionsfaktorer och prisutvecklingen för dessa. Riskerna på tillgångssidan är knutna dels till de framtida avgiftsinbetalningarna, dels till kapitalförvaltningen i Kärnavfallsfonden. När det gäller de framtida avgiftsinbetalningarna finns främst risker som är knutna till osäkerheten om den framtida elproduktionen från respektive avgiftsinbetalares reaktorer. I Kärnavfallsfondens kapitalförvaltning finns olika finansiella risker.

Om riskerna på tillgångs- och skuldsidan är helt oberoende av varandra innebär det inte några större problem om de beräknas och analyseras oberoende av varandra. Så är emellertid inte fallet. Ett tydligt exempel är den ränterisk som påverkar både skuldsidan och tillgångssidan i systemet. Eftersom alla framtida utbetalningar i systemet diskonteras till nuvärde har diskonteringsräntan stor betydelse för skuldsidan. Ju lägre diskonteringsräntan är, desto högre blir nuvärdet av samma framtida betalningsström. Samtidigt påverkar diskonteringsräntan värdet på tillgångarna i Kärnavfallsfonden. Tillgångarna består av olika obligationer som genererar framtida betalningar i form av årliga räntekuponger och slutlig återbetalning av obligationens nominella belopp. Värdet av denna obligationsportfölj beräknas som nuvärdet av samtliga ingående tillgångars framtida kassaflöden. Ju lägre diskonteringsräntan är, desto högre blir nuvärdet de framtida betalningsströmmarna, och därmed värdet på portföljen. Stigande marknadsräntor har motsatt effekt på både tillgångar och skulder.

Nuvärdesförändringens storlek vid en ränteförändring är beroende av hur långt fram i tiden betalningen faller ut. Lite förenklat gäller att en procentenhets ränteförändring leder till samma värdeförändring i procent för motsvarande tillgångsmassa som anges av den s.k. durationen³⁵. För att en ränteförändring inte ska påverka balansen i systemet krävs alltså att tillgångs- och skuldsida har samma duration. Om så inte är fallet, kan en räntenedgång leda till att skulden ökar mer än tillgångarna. Trots att avkastningen i fonden är god kan alltså finansieringssystemet i sin helhet uppvisa ett underskott. I dagsläget beräknas durationen på systemets tillgångar till ca 4 år. Durationen för den totala skulden uppskattas till ca 22 år. Det finns alltså ett durationsgap på ca 18 år, vilket innebär en betydande ränterisk.

Bland annat mot denna bakgrund bedömer arbetsgruppen att det är av största vikt att göra en samlad analys av de olika risker som påverkar finansieringssystemets tillgångs- och skuldsida. För skuldsidan sammanhänger riskerna i huvudsak med kärnavfallsprojektets långa genomförandetid och komplexitet, vilket leder till en kostnadsosäkerhet. Riskerna på tillgångssidan härrör från osäkerheter kring avkastningen på Kärnavfallsfondens portfölj och inbetalningar av framtida avgifter. Det är därför nödvändigt att i det fortsatta utredningsarbetet ytterligare analysera dessa risker som ett led i utformningen av den totala riskanalysen.

5.6 Kärnavfallsavgifter

Arbetsgruppens bedömning:

En princip om att kärnavfallsavgiften bör vid varje omräkningstillfälle bestämmas så att värdet av tillgångarna blir lika stort som åtagandet bör slås fast.

Finansieringslagen innehåller inte några närmare bestämmelser om hur avgifternas storlek ska beräknas. Avsikten är i stället att detaljbestämmelser om hur avgifterna ska beräknas ska beslutas i förordning. Syftet är att göra systemet mer flexibelt så att det lättare kan anpassas till ändrade förutsättningar och nya erfarenheter.

Det finns dock ett behov av etablera en grundläggande princip för hur kärnavfallsavgifterna ska beräknas. Arbetsgruppen anser att den grundläggande principen bör vara att avgifterna ska

³⁵ Se tidigare definition.

bestämmas så att nuvärdet av de förväntade avgiftsinbetalningarna tillsammans med fondens behållning minst ska motsvara nuvärdet av de förväntade utbetalningarna – det vill säga med medbeaktande av såväl skulder som tillgångar i finansieringssystemet. Det är fråga om stora belopp i form av kärnavfallsavgifter som tas ut av enskilda rättssubjekt. Det är därför ur rättsäkerhetssynpunkt viktigt att den grundläggande principen för hur kärnavfallsavgiften ska bestämmas läggs fast i finansieringslagen.

Lag eller förordning bör sedan kompletteras med mer detaljerade regler om hur kärnavfallsavgiften ska beräknas. Här bör det framgå att samtliga framtida kassaflöden ska avse förväntade värden redovisade som nominella belopp. Dessa nuvärdesberäknas sedan genom diskontering med en räntekurva.

Innebörden av begreppet förväntade kostnader bör förtydligas ytterligare. I finansieringsförordningen behandlas begreppet förväntade kostnader för omhändertagandet av kärnavfallet. Förväntad kostnad är väntevärdet av en slumpvariabel som i detta fall beskriver den underliggande – men okända – kostnaden för omhändertagandet av kärnavfallet. Väntevärde är ett vedertaget matematiska begrepp som tolkas och tillämpas på precis samma sätt inom en mängd olika områden.

Som en skattning av väntevärdet, av exempelvis de beräknade kostnaderna för att uppfylla respektive reaktorinnehavares skyldigheter enligt finansieringslagen, används det aritmetiska medelvärdet av en större mängd observationer av olika utfall (kostnader) – som exempelvis erhållits med stöd av simuleringar. Förutsatt att denna ansats följs så kan det erhållna värdet sägas vara en väntevärdesriktig skattning av det "sanna" väntevärdet, vilket är en central förutsättning för att inte några systematiska under- eller överskattningar av den förväntade kostnaden ska föreligga.

5.7 Behovet av riskbuffertar

Arbetsgruppens bedömning:

I det nuvarande finansieringssystemet saknas koppling mellan de existerande säkerheterna och en samlad bedömning av riskerna i finansieringssystemet som omfattar både tillgångs- och skuldsidor. Det bör finnas en riskbuffert som ska kunna användas vid ogynnsamma utfall såväl på tillgångs- som åtagandesidan i finansieringssystemet. Ett belopp motsvarande riskbufferten ska ställas av tillståndsinnehavaren som säkerhet.

I det nuvarande systemet saknas, som tidigare diskuterats, en samlad analys av de olika risker som påverkar finansieringssystemet. De säkerheter som föreligger i dag har således inte utformats utifrån en helhetssyn på finansieringssystemets tillgångs- och skuldsidor. Säkerheterna i det nuvarande systemet kan sägas täcka vissa risker på skuldsidan och vissa risker på tillgångssidan. Syftet med finansieringsbeloppet är att täcka den risk som är förknippad med att produktionen av kärnkraftsel upphör tidigare än vad som antas i det underlag som ligger till grund för att beräkna kärnavfallsavgiften. Kompletteringsbeloppet syftar till att täcka risker som är förknippade med att kostnadsutvecklingen, som den beräknas av kärnkraftsindustrin, får en mer ogynnsam utveckling än vad som antas i det underlag som ligger till grund för att beräkna kärnavfallsavgiften. Några andra risker hanteras inte i dagens system.

Arbetsgruppen bedömer att det därmed finns en betydande svaghet i dagens finansieringssystem. Som tidigare diskuterats är sannolikt riskerna i finansieringssystemet större och mer komplexa än de risker som hanteras med dagens säkerheter. Det finns således ett behov av att beräkna en riskbuffert som baseras på alla kvantifierbara och relevanta risker i systemet. Först när detta är gjort kan statens ekonomiska risk uppskattas på ett relevant sätt. Arbetsgruppen bedömer att det är denna risk som ska täckas av säkerheter.

5.8 Säkerheter

Arbetsgruppens bedömning:

Gällande ordning avseende de finansiella säkerheter som är en del av finansieringssystemet är behäftad med flertalet oklarheter. I praktiken har dessa oklarheter inneburit en osäker tillämpning av det gällande regelverket, vilket har visat sig leda till ett ökat risktagande för staten. Det är därför nödvändigt att förtydliga dessa delar av det gällande regelverket.

5.8.1 Det finns en otydlighet kring när ställda säkerheter kan tas i anspråk

Inbetalade kärnavfallsavgifter ska användas för att ersätta tillståndshavarens andel av de kostnader som anges i lagen. Om de inbetalade avgifterna inte är tillräckliga ska även ställda säkerheter få användas för att täcka kostnaderna.³⁶ Strålsäkerhetsmyndigheten har till uppgift att styra användningen av de fonderade avgiftsmedlen och de ställda säkerheterna.

I förarbetena till lagen anges särskilt att säkerheterna inte får tas i anspråk förrän avgiftsmedlen för en viss tillståndshavare har förbrukats, vilket också är i överensstämmelse med lagrådets yttrande över lagförslaget.³⁷ Strålsäkerhetsmyndigheten har formulerat gällande rätt på följande sätt: "Säkerheter får inte användas förrän avgiftsmedlen för en viss tillståndshavare har förbrukats helt, dvs. tillståndshavarens andel av fonden är slut, samtidigt som tillståndshavaren inte tillskjuter de medel som behövs".³⁸

Gällande formulering i finansieringsförordningen kan dock tolkas som att den öppnar för en möjlighet att använda säkerheterna på ett annorlunda sätt.³⁹ Enligt förordningen ska Strålsäkerhetsmyndigheten anmäla till regeringen att ställda säkerheter bör tas i anspråk, om

1. Det kan antas att fonderade medel inte räcker för att täcka de kostnader enligt 4 § finansieringslagen som omfattas av säkerheterna, och
2. Den avgiftsskyldige tillståndshavaren inte vidtar de åtgärder eller tillskjuter de medel som behövs.

Formuleringen under punkten 1 antyder att det skulle räcka med ett *antagande* från myndighetens sida om att fonderade medel inte skulle räcka till samt att den avgiftsskyldige tillståndshavaren inte skjuter till de medel som antas fattas för att täcka kostnaderna för att ta omhand restprodukterna.

Att det således finns ett tolkningsutrymme för att hävda en diskrepans mellan lag och förordning skapar bl.a. en ogynnsam oklarhet när säkerhetsbeloppens storlek ska bestämmas – inte minst gällande diskontering. Det är därför viktigt att detta problem rättas till.

³⁶ Jfr 15 § i finansieringslagen.

³⁷ Se prop. 2005/06:183, s. 31.

³⁸ Se PM "Möjligheten att använda säkerheter" (SSM2011-153-26).

³⁹ Jfr 27 § finansieringsförordningen.

5.8.2 Anpassningen av säkerheterna

Enligt 9 § finansieringslagen anges att säkerheterna ska efter hand anpassas så att den beaktande av inbetalda kärnavfallsavgifter svarar mot det aktuella säkerhetsbehovet. Kravet att säkerheterna ska anpassas till de kärnavfallsavgifter som betalas in överensstämmer emellertid inte med kravet enligt finansieringsförordningen, att en reaktorinnehavare ska också ställa säkerheter till ett belopp som motsvarar kostnader som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser.⁴⁰ Kärnavfallsavgifterna ska nämligen utgöra summan av de förväntade kostnaderna för verksamheten.

Förordningen ger således regeringen en rätt att begära säkerheter, inte enbart med utgångspunkt i inbetalade avgifter, utan även med hänsyn till kostnader som kan tänkas uppkomma i framtiden, vilket dock inte överensstämmer med formuleringen av 9 § finansieringslagen. Detta ger upphov till en potentiellt oangenäm otydlighet som behöver hanteras.

5.8.3 Oklara roller kring beslut om vad som är godtagbara säkerheter

Reaktorinnehavare och övriga tillståndshavare ska ställa godtagbara säkerheter för den del av kostnaderna för hanteringen av kärnavfallet m.m. som inte täcks av de medel som fonderats i Kärnavfallsfonden (inklusive en osäkerhetsmarginal). Det anges dock inte närmare i förordningen vad som avses med att en säkerhet är godtagbar. Därtill prövar i dagens ordning både regeringen och Riksgälden vad som är en godtagbar säkerhet, men för olika typer av tillståndshavare. Det riskerar att skapa en oönskad otydlighet i finansieringssystemet kring vad som är godtagbara säkerheter i finansieringssystemet.

Den uppmärksammade problematiken skapar även en otydlighet gällande frågan om tilläggsäkerheter, eftersom dessa är tätt sammankopplade med frågan om vad som är en godtagbar säkerhet. För att kunna avgöra om tilläggsäkerheter behövs – primärt utifrån om de ursprungliga säkerheternas värde försämrats i betydande mån eller ej – måste man således veta den nedre nivån för vad som utgör en godtagbar säkerhet.

Ovanstående problem kan beskrivas genom ett praktiskt exempel. Antag att en reaktorinnehavare tidigare ställt en säkerhet. Regeringen har vidare beslutat att den ställda säkerheten är godtagbar eftersom det enligt förordningen är regeringen som ska göra denna prövning för reaktorinnehavare. Därefter har emellertid den ställda säkerhetens kreditvärdighet försämrats. Riksgälden gör bedömningen att säkerheten har försämrats i betydande mån. Enligt förordningen beslutar Riksgälden därför att reaktorinnehavaren måste ställa en tilläggsäkerhet. Regeringen skulle dock i detta fall kunna ha bedömt att säkerheten med god marginal var godtagbar när den prövade säkerheten. Således kan säkerheten även efter att den har försämrats i betydande mån fortfarande ligga över den lägsta nivån för när en ställd säkerhet ska anses godtagbar enligt regeringens uppfattning. Resultatet blir att regeringen och Riksgälden indirekt kan ha två olika nivåer för när en ställd säkerhet ska anses godtagbar. Risken är således att Riksgälden kräver tilläggsäkerheter trots att regeringen anser att den ursprungliga säkerheten, även efter att ha försämrats i betydande mån, är godtagbar.

⁴⁰ Jfr 2 och 21 §§ förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

5.8.4 Den avsedda omfattningen av kompletteringsbeloppet är otydlig

Den avsedda omfattningen av kompletteringsbeloppet är inte självklar. Den främsta anledning är att den i finansieringsförordningen föreliggande formuleringen ”oplanerade händelser” skapar ett tolkningsutrymme. Det bör också i detta sammanhang noteras att kompletteringsbeloppet endast täcker in de osäkerheter om förväntade utbetalningar som följer av den riskanalys som kärnkraftsindustrin genomfört.

I tillämpningen av det gällande regelverket har olika konfidensnivåer över tiden använts för att täcka in en skäligen osäkerhetsmarginal med hänsyn till risken att kostnaderna för omhändertagandet ska bli högre än förväntat. I praktiken kan valet av sannolikhetsnivåer utgå från att kompletteringsbeloppet ska täcka in ett intervall av möjliga oförutsedda kostnadsökningar som ligger någonstans mellan väntevärdet (den förväntade kostnaden) och 100 procent av utfallen i den simulerade utfallskurvan. Om staten har som mål att minimera sin risk till varje pris är en 100 procentig konfidensgrad den givna utgångspunkten. Men hur starka säkerheter som ska krävas är i slutändan en funktion av statens riskpreferenser – och därmed rimligen ett politiskt beslut.

Likväl behöver den praktiska innebörden ”oplanerade händelser” förtydligas i finansieringsförordningen. Dels med en tydligare koppling till det i sammanhanget tillämpliga begreppet konfidensgrad, dels med en koppling till en helhetssyn i finansieringssystemet. Det ligger också i sakens natur att väntevärde respektive konfidensgrad ska beräknas utifrån en och samma sannolikhetsfördelning. Annars blir begreppen delvis frikopplade från varandra – vilket är motsägelsefullt utifrån de utpekade syftena med avgifter, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp i finansieringssystemet.

5.8.5 Frågan om ansvarsgenombrott

Mot bakgrund av den osäkerhet som kan råda vid bedömningen av värdet av de säkerheter som ställs kan frågan om ett aktiebolagsrättsligt ansvarsgenombrott vara av intresse.

En grundläggande aktiebolagsrättslig princip⁴¹ är att aktieägarna i ett aktiebolag inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser och att det endast är i undantagsfall som det kan ske. Detta gäller oavsett om ägaren är en fysisk eller juridisk person.

Med ansvarsgenombrott avses att en domstol tillåter – i strid med den aktiebolagsrättsliga principen att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder – att aktieägare personligen görs ansvariga för bolagets förpliktelser trots att de inte överträtt någon regel i aktiebolagslagen eller brustit i någon fullgörelse gentemot bolaget. Ett sådant personligt ansvar har dock tillåtits först om bolaget i fråga saknat möjligheter att ta det bolagsrättsliga ansvaret. Det är alltså frågan om ett subsidiärt ansvar.

Strålsäkerhetsutredningen gjorde i sitt utredningsarbete en genomgång av svensk rättspraxis i frågan. Utredningen kunde konstatera att det knappast är troligt att en aktieägare kan bli personligt ansvarig för aktiebolagets skulder eller att moderbolaget kan tvingas ansvara för dotterbolagets skulder.⁴²

⁴¹ 1 kap 3 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁴² Strålsäkerhetsutredningen (SOU:2009:88), s. 378.

Visserligen kan finansieringslagens möjlighet att kräva att moderbolaget går in och tar på sig ansvaret för reaktorföretagets avgiftsbetalningar⁴³ till Kärnavfallsfonden uppfattas som en variant av ansvarsgenombrott. Som regeringen påpekar i förarbetena till finansieringslagen kan emellertid ett sådant scenario motverkas genom ägarbolagens eget agerande⁴⁴.

5.9 Gällande grund för att beräkna och ta ut riskavgift

Arbetsgruppens bedömning:

I det fall staten skulle finna det lämpligt att ta ut en riskavspeglande avgift som kompensation för statens ekonomiska risk upplevs gällande grund i finansieringsförordningen för att beräkna storleken på denna avgift vara alltför snäv.

I det nuvarande finansieringssystemet krävs det förenklat att två saker behöver inträffa för att staten ska tvingas att stå för kostnaden. Först att industrin inte kan fullgöra sin avgiftsskyldighet att täcka projektets kostnader. För det andra krävs det att ställda säkerheter inte täcker de pengar som saknas – t.ex. på grund av att säkerheterna visar sig vara omöjliga att realisera fullt ut. Det innebär att statens kreditrisk avseende säkerheterna inte kan härledas enbart utifrån ställda säkerheter. Det existerar dock en kreditrisk avseende säkerheterna – dvs. att säkerheterna inte kommer att kunna realiseras fullt ut om de behöver användas. För att förstå kreditrisken avseende säkerheterna behöver man dock ta hänsyn till hur hela finansieringssystemet fungerar. Att koncentrera analysen på säkerheterna är otillräckligt, och med stor risk missvisande, om målet är att lyfta fram de risker som staten har i finansieringssystemet. Med andra ord är det inte ändamålsenligt att försöka ringa in enbart kreditrisken avseende säkerheterna, utan analysen behöver genomföras med utgångspunkt i hela finansieringssystemet.

Den mer detaljerade formuleringen beträffande statens kreditrisk i finansieringsförordningen bör därför ses över, eftersom gällande formulering är så pass snäv att den riskerar att bli både praktiskt svårhanterad och i värsta fall till och med missvisande.

5.10 Förvaltning av medlen i Kärnavfallsfonden

Arbetsgruppens bedömning:

Förvaltningen av medlen i Kärnavfallsfonden ska utformas utifrån en helhetssyn på tillståndshavarnas åtaganden och framtida förväntade avgifter samt även i övrigt på ett aktsamt sätt.

Finansieringslagen saknar bestämmelser om hur medlen i Kärnavfallsfonden ska förvaltas. Lagstiftaren har överlåtit till regeringen att meddela föreskrifter om hur medlen i fonden ska förvaltas.

Den närmare regleringen i finansieringsförordningen är tydlig och precis när det gäller tillåtna tillgångsslag. Däremot lämnas inte några regler i övrigt på hur medlen ska förvaltas utöver ett allmänt krav på god avkastning och tillfredsställande betalningsberedskap. Någon koppling till åtagandesidan eller övriga tillgångar (framtida förväntade kärnavfallsavgifter) i finansieringssystemet görs inte. Det

⁴³ 10 § punkt 1 finansieringslagen.

⁴⁴ Se prop. 2005/06:183, s. 29.

finns mot denna bakgrund skäl att i finansieringslagen reglera vilka grundläggande principer som ska präglade kapitalförvaltningen.

Arbetsgruppen gör bedömningen att ett allmänt krav på god avkastning utan en helhetssyn, och däribland en klar koppling till åtagandesidan, kan leda till en placeringsinriktning som medför en önskvärd risknivå för fonden men oönskat hög risk för finansieringssystemet i sin helhet. Det finns mot denna bakgrund skäl att utforma regelverket så att det främjar en helhetssyn. Det skulle kunna ske genom en regel som anger att medlen i fonden ska förvaltas så att finansieringen av de framtida kostnader, som kärnavfallsavgifterna ska täcka, säkerställs.

Utifrån en sådan regel och en övergripande riskbegränsning blir det en uppgift för Kärnavfallsfonden att utforma sin placeringsinriktning så att avkastningen i fonden så långt som möjligt bidrar till att begränsa avgifterna till finansieringssystemet.

Som ett ytterligare krav på hur medlen i Kärnavfallsfonden ska förvaltas bör det övervägas att införa den s.k. aktsamhetsprincipen i finansieringslagen som den grundläggande principen för kapitalförvaltningen. Aktsamhetsprincipen förstärker ytterligare den helhetssyn som bör vara vägledande vid förvaltningen av medlen i Kärnavfallsfonden.

Aktsamhetsprincipen (på engelska "the prudent person rule") återfinns numera i flera länders lagstiftning, framför allt i anglosaxiska länder. Den är inriktad på den situation som föreligger när någon förvaltar ett kapital och någon annan är beroende av resultatet av kapitalförvaltningen. Ett vanligt exempel på detta förhållande är pensionsförvaltning. OECD:s definition på hur en kapitalförvaltare bör uppträda enligt aktsamhetsprincipen lyder: "En person som har anförtrodd förvaltningen av en pensionsfond måste uppfylla sina skyldigheter med den omsorg, skicklighet, aktsamhet och flit som en person i liknande ställning skulle använda vid driften av ett företag av liknande karaktär och målsättning". Aktsamhetsprincipen infördes i svensk rätt år 2006 som den grundläggande principen för placeringen av tjänstepensionskapital i samband med genomförandet av EU:s tjänstepensionsdirektiv.

Av aktsamhetsprincipen, såsom den förklaras i direktivet, följer bl.a. att tillgångarna ska placeras på det sätt som bäst gagnar de ersättningsberättigades intressen och som tillförsäkrar säkerhet, kvalitet, likviditet och lönsamhet för den samlade portföljen. Aktsamhetsprincipen föreskriver vidare att tillgångarna ska placeras med beaktande av åtagandenas typ och varaktighet, enligt den s.k. matchningsprincipen. Även krav på diversifiering mellan olika typer av tillgångar och att tillgångarna har god likviditet följer av aktsamhetsprincipen. Enligt aktsamhetsprincipen kan ett placeringsbeslut inte betraktas isolerat. Ett enskilt placeringsbeslut måste enligt principen grunda sig på vilka effekter som beslutet förväntas få för verksamheten i sin helhet.

Aktsamhetsprincipen är i första hand inriktad på beslutsprocessen. Ingen typ av placering betraktas som olönsam i sig. Ingen typ av placering betraktas som oaktsam i sig. Alltför försiktiga placeringar med mycket begränsad risk kan däremot komma i strid med aktsamhetsprincipen, eftersom en sådan placering riskerar att generera för lite avkastning. Aktsamhet ska således i detta sammanhang inte anses vara samma sak som försiktighet.

Arbetsgruppen bedömer att finansieringssystemet har stora likheter med pensionsförvaltning, där fonderade medel ska täcka utbetalningar långt in i framtiden. De pensionsberättigade motsvaras i

finansieringssystemet av de avgiftsskyldiga, som har ett intresse av att kapitalförvaltningen sköts så att avgifterna kan hållas på så låg nivå som möjligt samtidigt som kapitalet i fonden ska räcka till det förväntade behovet av utbetalningar från fonden. Ytterligare en intressent i finansieringssystemet är staten, som i egenskap av sistahandsansvarig för kostnaderna i likhet med de avgiftsskyldiga har ett intresse av att kapitalet i fonden ska räcka till för det förväntade behovet av utbetalningar från fonden.

För Kärnavfallsfonden skulle, enligt arbetsgruppens bedömning, aktsamhetsprincipen främst innebära att ökad hänsyn måste tas till åtagandesidan i finansieringssystemet samt framtida förväntade kärnavfallsavgifter när placeringsriktlinjer fastställs. Om aktsamhetsprincipen införs i finansieringslagen, kan regeringen även i fortsättningen i finansieringsförordningen lämna närmare föreskrifter för Kärnavfallsfondens kapitalförvaltning. Föreskrifterna, som då måste ligga inom ramen för den övergripande aktsamhetsprincipen, kan t.ex. avse preciseringar av mål för förvaltningen, begränsning av olika risker och tillåtna tillgångsslag.