



Regeringen
Miljö- och energidepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Vårt datum: 2017-10-19
Diarienum: SSM2016-5513
Dokumentnr: SSM2016-5513-77
Handläggare: John Eliasson, Per Nyström

Yttrande avseende kärnavfallsavgifter samt kompletterings- och finansieringsbelopp för 2018–2020

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) föreslår kärnavfallsavgifter för reaktorinnehavare för 2018–2020 i enlighet med vad som redovisas i nedanstående tabell. För Forsmarks Kraftgrupp AB (Forsmark), OKG AB (Oskarshamn) och Ringhals AB (Ringhals) uttrycks avgiften som öre per levererad kilowattimme (kWh) elström och för Barsebäck Kraft AB (Barsebäck) uttrycks avgiften som ett fast årligt belopp.

Förslag på kärnavfallsavgifter för 2018–2020

<i>Tillståndshavare</i>	<i>Kärnavfallsavgift</i>
Forsmark	3,3 öre/kWh
Oskarshamn	6,4 öre/kWh
Ringhals	5,2 öre/kWh
Barsebäck	543 mnkr/år

Utöver kärnavfallsavgifter ska reaktorinnehavarnas ägare ställa två typer av säkerheter; finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp. Finansieringsbeloppet är ett belopp som motsvarar skillnaden mellan de återstående kostnaderna för de restprodukter som har uppkommit då beräkningen görs och de medel som har fonderats. Kompletteringsbeloppet är ett belopp som motsvarar en skälig uppskattning av kostnader som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser. SSM föreslår finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp i enlighet med vad som redovisas i nedanstående tabell.

Förslag på säkerhetsbelopp för 2018–2020

<i>Tillståndshavare</i>	<i>Finansieringsbelopp (miljoner kr)</i>	<i>Kompletteringsbelopp (miljoner kr)</i>
Forsmark	8 528	4 729
Oskarshamn	8 771	3 448
Ringhals	10 264	4 922
Barsebäck	1 591	2 019*

*) Enligt förslag i prop. 2016/17:199 ska Barsebäck även ställa säkerhet motsvarande kompletteringsbelopp.

Ärendet och dess beredning

En reaktorinnehavare ska enligt 3 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen), i samråd med övriga reaktorinnehavare, upprätta en kostnadsberäkning för omhändertagandet av kärntekniska restprodukter och ge in den till SSM senast den 7 januari vart tredje år. Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) gav i januari 2017 in detta underlag (Plan

2016) på uppdrag av reaktorinnehavarna. Enligt 6 § finansieringsförordningen ska SSM lämna förslag på kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för åren 2018–2020. Enligt 8 § finansieringsförordningen har SSM möjlighet att i sitt förslag göra en avvikande bedömning från reaktorinnehavarnas beräkningar.

Den 1 juni 2017 överlämnade regeringen till riksdagen en proposition om reglerna om finansieringen av kärnavfallshanteringen¹. I propositionen föreslås ändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen). Propositionen innebär förändringar på en rad punkter, bland annat förtydliganden om hur kärnavfallsavgifter ska beräknas och storleken på de säkerheter som ska ställas samt ändringar av kärnavfallsfondens placeringsmandat. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2017. De kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp som myndigheten föreslår följer huvudsakligen förslagen i regeringens proposition. Undantaget är beräkning av kompletteringsbeloppet, som endast görs med hänsyn till osäkerheter på skuldsidan och inte, som propositionen föreslår, med hänsyn till osäkerheter som rör framtida avgiftsintäkter och fondmedlens avkastning. Att utveckla och implementera en beräkningsmetod som beaktar risker på både skuld- och tillgångssidan är ett omfattande arbete som det inte varit möjligt att genomföra under den korta tidsperiod som givits sedan regeringens lagförslag presenterades. Myndigheten kommer att arbeta vidare med frågan inför kommande förslag på avgifter och säkerheter.

Under 2015 och 2016 har fem samrådsmöten mellan SSM och SKB hållits. Diskussionen vid samrådsmötena har till största delen kretsat kring metod för prognoser för pris- och kostnadsutveckling, men även metod för osäkerhetsanalys i kostnadsunderlaget. SSM har under våren 2017 begärt kompletterande uppgifter skriftligt och muntligt för att möjliggöra granskning av kostnadsunderlaget och bedöma om underlaget kan ligga till grund för myndighetens förslag till kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp. SKB har tillhandahållit alla uppgifter som myndigheten efterfrågat.

Under våren och hösten 2017 har tre sammanträden hållits med SSM:s rådgivande delegation för frågor om finansiering av hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsdelegationen) där myndighetens kommande förslag på kärnavfallsavgifter och säkerheter diskuterats. Delegationen har gett myndigheten stöd i beredningen av ärendet och i granskningen av SKB:s underlag.

SSM har remissbehandlat avgiftsförslaget under perioden den 30 juni–1 september 2017 genom att skicka ut myndighetens rapport för synpunkter till berörda remissinstanser och göra rapporten tillgänglig på SSM:s webbsida. På två punkter har remissbehandlingen föranlett förändringar i SSM:s förslag till kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp:

- Efter granskning av underlaget har SSM valt att tillämpa SKB:s alternativa bedömning för prognoser för real pris- och löneförändring (av SKB kallad ”TS”) som inkom till myndigheten i september.
- Avgiftsberäkningen har uppdaterats efter påpekande om felaktiga antaganden av enklare karaktär.

Förutom vissa förtydliganden av ställningstaganden har remissbehandlingen i övrigt inte föranlett några förändringar.

¹ Prop. 2016/17:199.

Skäl för bedömningen

I bifogad rapport redogörs för myndighetens granskning av kostnadsunderlaget och framtagande av förslag och motiv till kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2018–2020. Myndigheten har i sitt förslag gjort en annan bedömning än reaktorinnehavarna på två områden. De närmare skälen för detta sammanfattas nedan med en sammanfattning av de beräkningsprinciper som har använts.

Bedömning av SKB:s hantering av reala prisförändringar, EEF

SSM har fastställt riktlinjer för beräkning av reala prisförändringar, vilka har legat till grund för myndighetens granskning av SKB:s beräkningsmetod. Vid myndighetens granskning konstateras att SKB har gjort avsteg från riktlinjerna vad gäller två centrala delar. Dels har SKB tagit bort data från officiell statistik och ersatt denna med egna prognosvärden. SSM anser att det är av stor vikt att officiell statistik används i beräkningarna. Dels anser SSM, med stöd från Konjunkturinstitutet (KI) och andra expertutlåtanden, att prognoser bör modelleras med en exponentiell trendframskrivning, vilket SKB bara har gjort i viss mån i kostnadsberäkningen i Plan 2016.

För att kunna bedöma effekten av SKB:s avsteg gavs KI i uppdrag att ta fram prognoser som följer SSM:s riktlinjer. Med utgångspunkt från KI:s prognoser begärde SSM att SKB skulle genomföra en kompletterande beräkning utifrån givna förutsättningar. SKB presenterade i sin kompletterande inlägga dels en beräkning utifrån KI:s prognoser, dels en alternativ prognos som hade tagits fram i syfte att uppfylla SSM:s riktlinjer.

SSM kan efter en granskning av SKB:s alternativa prognoser konstatera att dessa är framtagna i enlighet med SSM:s riktlinjer och därmed hanterar de huvudsakliga brister som SSM identifierat i Plan 2016. De avgifter och säkerheter som redovisas i detta yttrande utgår från det kostnadsunderlag som baserar sig på SKB:s alternativa prognoser.

Bedömning av prognoser för kärnkraftverkens elproduktion

I granskningen av reaktorinnehavarnas elprognoser i föregående avgiftsförslag konstaterade myndigheten att det fanns en stor osäkerhet kring den elproduktion som kan förväntas från kärnkraftverken framöver. I granskningen av Plan 2016 konstateras att prognoserna är optimistiska både utifrån reaktorinnehavarnas historiska produktionsnivåer och utifrån träffsäkerheten i reaktorinnehavarnas tidigare prognoser. Myndigheten gör därför en egen bedömning av framtida elproduktion som underlag för beräkningarna, med utgångspunkt från den historiska tillgängligheten hos reaktorerna. I denna bedömning har framtida effektjusterande åtgärder beaktats.

Principer för beräkning av avgifter och säkerhetsbelopp

Huvudprincipen vid beräkningar av kärnavfallsavgifter är att nuvärdet av framtida avgiftsinbetalningar tillsammans med marknadsvärdet i kärnavfallsfonden är lika stort som nuvärdet av de framtida förväntade kostnaderna för programmet. I beräkningarna sker diskonteringen enligt de principer för uppbyggnad av diskonteringsräntekurva som tillämpades i de två senaste avgiftsförslagen. Utgångspunkten är att de framtida betalningarna diskonteras med den avkastning som kärnavfallsfonden kan förväntas uppnå på sina placeringar. I föreliggande beräkning har hänsyn tagits till att kärnavfallsfonden föreslås ges breddade placeringmöjligheter i enlighet med regeringens proposition samt att avgifter beräknas utifrån en antagen drifttid för reaktorerna om totalt 50 år.



I detta ärende har generaldirektören Mats Persson beslutat. Enhetschefen Annika Åström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Johan Anderberg, ekonomerna John Eliasson och Per Nyström samt chefsjuristen Ulf Yngvesson deltagit.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Mats Persson

Annika Åström

Bilagor

1. Förslag till kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2018 – 2020
2. Synpunkter från remissinstanser och SSM:s kommentarer till dessa

För kännedom

Kammarkollegiets fondbyrå
Kärnavfallsfonden
Riksgäldskontoret
Barsebäck Kraft AB
Forsmarks Kraftgrupp AB
OKG AB
Ringhals AB
Svensk Kärnbränslehantering AB
Vattenfall AB
Sydkraft Nuclear Power AB
Fortum Sverige AB