



Naturskyddsföreningen



Miljöorganisationernas  
kärnavfallsgranskning

YTTRANDE

Stockholm 2014-01-31

Till:  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm  
m.registrator@regeringskansliet.se

Departementets dnr:  
M2013/1587/Ke

**Yttrande från Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, med anledning av remissen om förslag till förändringar av finansieringssystemet för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall samt rivning av kärntekniska anläggningar/kärnkraftreaktorer**

Miljödepartementet har 2013-09-18 skickat ut en remiss på ett förslag att förändra finansieringssystemet för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning kärntekniska anläggningar/kärnkraftreaktorer. Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, nedan kallade föreningarna, lämnar härmed in ett gemensamt yttrande över förslagen.

## 1. Sammanfattning

Föreningarna framför sammanfattningsvis följande synpunkter i yttrandet:

- Det är utmärkt att Strålsäkerhetsmyndigheten, Riksgälden och Kärnavfallsfonden genomfört en översyn av finansieringssystemet för slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning av reaktorer.
- En otillräcklig nivå på kärnavfallsavgiften ökar sannolikheten för att staten får stå för kraftindustrins kostnader, d.v.s. innebär en finansiell risk för staten. Detta innebär en subventionering av kärnkraft som energislag. En subventionering av kärnkraft är inte acceptabel, särskilt inte när den gynnar kärnkraft mer än andra energislag.
- Utredningen uppfyller inte det direktiv som fanns i regeringsuppdraget som sa att huvudsyftet med utredningen var att minska den finansiella risken för staten. I stället har Strålsäkerhetsmyndigheten under utredningens slutfas fokuserat på att hålla nere kostnaderna för kraftindustrin. Och därmed ökat statens finansiella risk.
- Det är viktigare att det betalas in medel i fonden nu än att en för låg kärnavfallsavgift motiveras av att det ställs säkerheter för framtida inbetalningar. Det är fullt möjligt att framtida säkerheter inte kan realiseras vilket ökar statens finansiella risk.
- Föreningarna vill påpeka att diskussionen oftast, även i utredarnas rapport, handlar om kärnavfallsavgiften bör vara 2 eller 5 öre per kWh producerad kärnkraftsel. Men osäkerheterna i systemet är så stora att diskussionen hellre borde handla om avgiften ska vara 8 eller 12 öre.
- Föreningarna stödjer tanken att införa komponenter från finansieringssystemen för pensioner i finansieringssystemet för slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning av reaktorer.

- Föreningarna stödjer de nya principer som utredarna vill ha som grund för ett nytt finansieringssystem: helhetsprincipen med en balansräkning av alla tillgångar och skulder, lågriskprincipen för statens finansiella risk och aktsamhetsprincipen för förvaltningen av medlen i kärnavfallsfonderna. Utredarna har dock inte tillämpat principerna särskilt väl när mer detaljerade förslag lagts. Det gäller särskilt utformningen av kurvan med förväntad framtida avkastning av fondmedel som föreslås användas vid beräkningen av avgiften och säkerheter, vilken drifttid för kärnkraftsreaktorerna som ska användas vid beräkningarna, samt i frågan om möjligheten att placera kärnavfallsfondens medel i mer riskabla värdepapper, t.ex. aktier.
- Den kurva med förväntad framtida avkastning på fondmedel som används vid beräkning av kärnavfallsavgifter ska vara konservativ. Förslaget som utredarna lägger fram antar framtida avkastningar som är så höga att de ger en oacceptabelt hög sannolikhet för att alltför låga avgiftsnivåer idag ökar den finansiella risken för staten.
- Det är viktigt att den exakta kurvan för förväntad avkastning på fondmedel inte regleras i finansieringsförordningen. Det behöver utredas om hanteringen av denna fråga i stället ska ske i en särskild avgiftsförordning, där regeringen utgående från underlag från myndigheterna inför varje avgiftsbeslut fastställer hur kurvan ska se ut.
- Den drifttid för kärnkraftsreaktorerna som används vid beräkningen av kärnavfallsavgiften ska även fortsättningsvis vara 40 år plus sex år för de reaktorer som är kring 40-årsstreck. Att öka den antagna drifttiden till femtio år ökar den finansiella risken för staten, vilket inte är i enlighet med utredningens direktiv.
- Föreningarna anser att placeringsmöjligheten för medel i kärnavfallsfonden inte ska breddas utöver den breddning som har gjorts tidigare, t.ex. genom att tillåta placeringar i aktier. En breddad placering i mer riskabla finansiella instrument ökar den finansiella risken för staten, vilket inte är i enlighet med utredningens direktiv.
- Föreningarna stödjer de synpunkter som Riksgälden redovisar i ett särskilt yttrande till regeringen, där de vill se en fortsatt utredning av frågor som rör avkastningskurvan, drifttiden för reaktorerna och placeringsmöjligheterna för fonden.
- Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom finansieringsområdet bör behållas. Formerna för samarbete bör dock utvecklas och formaliseras.
- Ett golv bör införas för avgiftsbetalningarna under en avgiftsperiod för att få in pengar i fonden även om reaktorerna inte producerar lika mycket el som antagits.
- Möjligheten att införa ett ömsesidigt betalningsansvar mellan ägarna till kärnkraftverken, och att ta bort återbetalningssystemet, bör utredas
- Föreningarna föreslår förändringar i stödet för ideella föreningar ur kärnavfallsfonden
- Föreningarna föreslår att det utreds hur medel från kärnavfallsfonden ska kunna användas till från kraftindustrin oberoende forskning inom kärnavfallsområdet.

## 2. Bakgrund

I samband med sammanslagningen 2008 av Statens kärnkraftinspektion, SKI och Statens strålskyddsinstitut, SSI, till Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, förstärktes myndighetskontrollen avsevärt över finansieringssystemet för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall och för rivning av kärntekniska anläggningar. Den nya myndigheten fick en särskild enhet för finansiell kontroll med betydligt större resurser än tidigare för personal och för att kunna utföra externa utredningar. Enheten har sedan den bildades analyserat det nuvarande finansieringssystemet och har även samarbetat med Riksgälden och Kärnavfallsfonden.

Analysen ledde under 2011 till slutsatsen att det fanns en betydande sannolikhet att de kärnavfallsavgifter som kraftindustrin har placerat och kommer att placera i kärnavfallsfonden inte kommer att räcka. Den pågående finanskrisen har gjort att de låga räntorna på värdepapper kan komma att förbli låga och att den tidigare förväntade avkastning av medlen i fonden inte kommer att uppnås. Det finns även en oro över att kärnkraften inte kommer att kunna producera lika mycket el som avgiften för kärnavfallshanteringen grundar sig på. Samt att kraftindustrin har underskattat de framtida kostnaderna för att bygga och driva slutförvar och för att riva kärnkraftreaktorer. Totalt diskuterades en möjlig brist på minst 30 miljarder om inte finansieringssystemet ändrades. Summan

kunde vara betydligt högre. Situationen beskrivs väl i en presentation från 2012-02-16 gjord av Daniel Barr, vice ordf. i styrelsen för kärnavfallsfonden och avdelningschef vid Riksgälden, och som bifogas som bilaga 1. Det är tydligt att det finns brister i det nuvarande finansieringssystemet. Vid tidpunkten för presentationen var bedömningen att kärnavfallsavgiften skulle behöva höjas till 6 öre per kWh producerad kärnkraftsel för att inte staten skulle behöva stå för kärnavfalls- och rivingskostnader.

SSM:s, Riksgäldens och Kärnavfallsfondens oro över situationen ledde till att kontakt togs med regeringen. Regeringen tog 2011-10-27 och 2011-12-22 beslut om att se över finansieringslagen (2006:647) och finansieringsförordningen (2008:715). Uppdraget skulle utföras av SSM i samråd med Riksgälden och Kärnavfallsfonden. I ett beslut 2012-05-31 förlängde regeringen uppdraget till att gälla avrapportering senast 2013-05-31<sup>1</sup>.

Myndigheterna genomförde översynen i ett gemensamt projekt och samrådde under arbetet med kraftindustrin, ideella föreningar och kommuner. Samrådet inleddes senhösten 2012 och fortsatte under våren 2013. Sammanlagt hölls tre möten och efter varje möte inbjöds de deltagande organisationerna att lämna in skriftliga synpunkter. Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, deltog i samrådet och lämnade in tre skriftliga kommentarer. Dessa bifogas som bilaga 2-4.

Projektet avrapporterades till Miljödepartementet 2013-06-04 i form av en rapport från SSM. Rapporten innehåller en beskrivning av ett nytt finansieringssystem med nya principer för grunderna för systemet. Rapporten innehåller omfattande förslag på förändringar av finansieringslagen och finansieringsförordningen. Samtidigt som SSM-rapporten skickades in till Miljödepartementet skickade Riksgälden in ett särskilt yttrande till departementet där myndigheten stödjer de övergripande förtydliganden som SSM föreslår i regelverket. Däremot kan Riksgälden endast tills en ny utredning gjorts stödja de mer detaljerade förslag som lämnas. Efter att rapporten och yttrandet skickades in utförde departementet en intern utredning som utmynnat i en rapport i form av en promemoria med analys och förslag till hur myndighetsansvar och beslutsordning enligt finansieringslagen och -förordningen ska organiseras.

SSM:s rapport och departementets PM har skickats ut på remiss, men inte Riksgäldens yttrande. De synpunkter som Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, har på de remitterade dokumenten redovisas nedan. Föreningarna kommenterar även Riksgäldens yttrande i remissvaret<sup>2</sup>.

### **3. De utredande myndigheternas huvudangreppssätt**

Det angreppssätt som myndigheterna tidigt tog i arbetet för att ta fram förslag på förändringar av finansieringssystemet för slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning av reaktorer var att jämföra det med olika delar av pensionssystemen. Detta syns tydligast i det förslag som läggs fram för hur framtida avkastning på de medel som finns och avsätts i kärnavfallsfonden ska beräknas och där utredarna utgår från europeiska pensionsmyndighetens, EIOPA:s, rekommendationer.

En annan nyhet är att myndigheterna gör en mer tydlig balansräkning där inestående fondmedel och framtida inbetalningar i fonden ska balansera framtida uppskattade utgifter. Avsikten har varit att ge en helhetsbild av ekonomin i systemet. Balansräkningar gör det möjligt att räkna ut vad kärnavfallsavgiften per kWh producerad kärnkraftsel måste vara för att nå balans i systemet.

Myndigheterna har även i sitt arbete, åtminstone i det tidiga skedet, haft en tydlig ambition att minska sannolikheten för att staten i framtiden ska behöva stå för kraftindustrins avfalls- och rivingskostnader. Myndigheterna har använt ett övergripande angreppssätt där syftet tydligt varit att minska statens finansiella risk.

Det principiella tänkandet som myndigheterna har haft i sitt arbete och som redovisas i rapporten är därför bra. Myndigheterna angreppssätt gör det möjligt att minska sannolikheten för att staten ska stå för kraftindustrins kostnader, något som det finns en stor sannolikhet för med dagens system.

---

1. Samtliga beslut finns för nedladdning på denna nyhet på MKG:s hemsida:

<http://www.mkg.se/finansieringen-av-slutforvaret-for-anvant-karnbransle-kan-sakna-minst-30-miljarder>

2. SSM:s rapport, departementets PM och Riksgäldens yttrande kan laddas ner här:

<http://www.mkg.se/forslag-till-finansieringsforandringar-ute-pa-remiss>

Tyvär är resultatet av utredningsarbetet som det redovisas i den slutliga rapporten från Strålsäkerhetsmyndigheten inte i första hand en minskning av statens finansiella risk. Under utredningsarbetets sista fas har fokus i stället lagts på att minska kraftindustrins kostnader. Vilket innebär att statens finansiella risk inte minskat i den grad som är önskvärt och som var utredningsdirektivets mening.

De tre viktigaste förslagen som ökar statens finansiella risk är att den föreslagna framtida avkastningen på fondens medel föreslås bli orimligt hög, att fondens medel ska kunna placeras i mer riskfyllda placeringar, t.ex. aktier, och att det ska vara möjligt att räkna med att alla reaktorer drivs i minst 50 år.

Föreningarna återkommer nedan med en analys både av förslagen till principiellt tänkande i det föreslagna framtida finansieringssystemet och till problemen med de förslag som ökar statens finansiella risk. Men först diskuteras i yttrandet frågan om att en för låg kärnavfallsavgift blir en subvention till elproduktion med kärnkraft, frågan om relationen mellan inbetalda medel i fonden och de säkerheter som ska ställas för att garantera framtida inbetalningar, och en bild ges av hur stort olika antaganden slår för hur hög kärnavfallsavgiften borde vara. Strålsäkerhetsmyndighetens ledning är vid presentationen av slutrapporten nöjd med att förslaget som läggs fram skulle innebära att det går att undvika att höja kärnavfallsavgiften från dagens ca. 2 öre per kWh producerad kärnkraftsel till förväntade 5-6 öre. Istället hade det varit på plats, som visas i avsnitt 7, med en diskussion om kärnavfallsavgiften måste höjas till 8 eller 12 kWh.

#### **4. Att inte få in tillräckligt med medel i kärnavfallsfonden är en subvention av kärnkraften**

Föreningarna vill poängtera att om det uppstår en brist i de medel som kraftindustrin ska säkerställa för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning av kärnkraftreaktorer så innebär det en subvention av kärnkraftindustrin. Föreningarna understryker vikten av principen att det är förorenaren som ska betala – Polluter Pays Principle, PPP. Principen är en grund i den nuvarande och föreslagna finansieringslagstiftningen. Principen ska inte bara gälla, utan den ska gälla med god marginal.

Det är i kraftindustrins ekonomiska intresse att så lite som möjligt betalas in i kärnavfallsfonden vid varje tillfälle. Avgifter som inte måste betalas in ger en ökad vinst, eller minskad förlust, för kärnkraftsbolagen. Kraftindustrin kommer därför alltid att kämpa för så låga avgifter som möjligt. Kraftindustrin föredrar dessutom att avgifterna hålls låga om ekonomiska säkerheter kan erbjudas i stället. Detta eftersom avgiften måste betalas, men det är inte helt säkert att bolaget i framtiden måste eller kan ställa säkerheterna till förfogande. Det är viktigt att inte kraftindustrins ekonomiska intressen påverkar finansieringssystemet så att principen att förorenaren betalar slås ut. Om det sker är det en subvention till kärnkraftindustrin.

Föreningarna vill understryka att alla ambitioner att hålla nere nivån på de kärnavfallsavgifter som kraftindustrin ska betala in i kärnavfallsfonden ökar sannolikheten att medlen i fonden inte kommer att räcka. Att motivera lägre avgifter genom att hänvisa till att det dessutom ska finnas finansiella säkerheter är också problematiskt. I utredningens förslag finns det alltför stora ambitioner att minska kraftindustrins kostnader genom att hålla nere avgifterna. Det finns även en tendens att peka på säkerheterna som en "lösning" om det visar sig att avgifterna blir för låga. Föreningarna återkommer till detta nedan, men vill redan nu påpeka att föreningarnas synpunkter på detaljlösningar som verkar vara förslag som ska hålla nere avgifterna sammanfaller med de frågeställningar som Riksgälden lyft som problematiska i sitt särskilda yttrande.

Ett huvudproblem med det nuvarande, och även det föreslagna, finansieringssystemet är att de är riggade så att kraftindustrin inte ska behöva betala in ett öre mer till kärnavfallsfonden än som beräknas kommer att behövas. Dessutom är systemet riggat så att ett kärnkraftsbolag inte ska behöva betala något extra om det visar sig att ett annat bolag inte kan stå för sina kostnader. Detta betyder att sannolikheten för att staten, och därmed skattebetalarna, med nuvarande och föreslagna konstruktion tar alla finansiella risker. Denna konstruktion är i sig en subvention och finansieringssystemet kommer förr eller senare att kollapsa.

## **5. Kärnavfallsavgifter som betalas in i fonden idag är bättre än osäkra finansiella säkerheter i framtiden**

Finansieringssystemet – både det nuvarande och det föreslagna – har tre ”belopp” som beskriver de medel som ska finnas tillgängliga för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning av kärnkraftreaktorer. Dels är det de medel – det belopp – som finns i kärnavfallsfonden. Dels är det ”finansieringsbeloppet” som, enkelt uttryckt, motsvarar skillnaden mellan de medel som finns i fonden och det betala belopp som ska fonderas. Dels är det ”kompletteringsbeloppet” som motsvarar en buffert för kostnader till följd av oplanerade händelser. Finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet ska kärnkraftverksägarna kunna täcka med ekonomiska säkerheter. Kärnkraftsfastigheten kan inte användas som säkerhet.

I det nuvarande systemet finns dessutom en s.k. riskavgift som ska betalas in om det görs en bedömning att säkerheterna för finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet är för dåliga. Detta har inte varit aktuellt ännu och riskavgiften finns inte med i det nya förslaget på finansieringssystem.

I det nya förslaget har frågeställningar som rör hur finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet ska räknas ut samt hur säkerheterna ska kunna tas i anspråk till stora delar lösts. Men i och med att det förts in en hel del nya risker i finansieringssystemet så har det skett en ökad betoning på vikten av kompletteringsbeloppet. Osäkerheter i hur mycket el reaktorerna kommer att producera och hur länge, osäkerheter i hur börserna kommer att utvecklas, osäkerheter om hur stor långsiktig avkastning som kan fås på fondmedlen; alla dessa osäkerheter anses inte vara så viktiga eftersom det ju finns ett kompletteringsbelopp till vilket det kopplas finansiella säkerheter.

Men finansiella säkerheter som ska garanteras av kraftbolag kan vara riskfyllda, särskilt kraftbolag som äger kärnkraftverk. Det har varit uppenbara problem att hittills värdera de säkerheter som kraftbolagen ställt för finansierings- och kompletteringsbeloppen. Om beloppen ökar i framtiden, som säkerligen blir fallet om vissa av de förslag som utredarna lägger fram genomförs, så ökar detta problem.

Att riskabelt låga kärnavfallsavgifter idag kan kompenseras med högre riskabla finansiella säkerheter är problematiskt. Det är bättre att ta bort eller försöka minska risker, även om det innebär att kärnavfallsavgiften idag blir högre. Hellre det än att införa nya risker och legalisera dem med argumentet att om problem uppstår så är det bara att öka de finansiella säkerheterna, trots de risker som detta medför.

## **6. Syftet med utredningen var att minska statens finansiella risk, inte att hålla nere kostnaderna för kraftindustrin**

I regeringsbeslutet 2012-05-31, där de tidigare uppdragen förlängs, förtydligar regeringen syftet med regeringsuppdraget. Regeringen skriver att ”syftet med regeringsuppdragen är att förtydliga principerna för beräkning av kärnavfallsavgifter och förvaltning av medlen i kärnavfallsfonden samt att förbättra bestämmelserna om säkerheternas användning i syfte att förbättra den finansiella säkerheten för staten”. Huvudavsikten med uppdraget är alltså att ge förslag på hur finansieringssystemet kan ändras för att förbättra den finansiella säkerheten för staten, d.v.s. minska statens finansiella risk, i praktiken sannolikheten för att skattebetalarna ska stå för kraftindustrins kostnader.

De förslag som läggs fram i rapporten på principiell nivå är bra och utgör en grund för att det ska bli förorenaren som betalar. Förutsättningen för att utredarna skulle kunna lägga fram ett förslag som verkligen minskar statens finansiella risk utgående från principerna var goda. Däremot följs inte de principiella förslagen upp på en mer detaljerad nivå i samma anda i förslagen i den slutliga rapporten. De förslag till förändringar som föreslås vad gäller driftstid av reaktorer, möjligheten att placera fondmedel i aktier samt den i rapporten föreslagna nivån på långsiktig avkastning på fondmedel ökar i stället de finansiella riskerna för staten markant.

Utredarnas arbete fram till hösten 2012 var fokuserat på att minska statens finansiella risk. I samrådet under våren 2013 blev det med tiden allt tydligare att arbetets fokus i stället försköts till att ta fram förslag som skulle mildra konsekvenserna av de principiella förändringarna för kraftindustrin. I första hand genom att undvika kraftiga höjningar av kärnavfallsavgiften. I den rapport som

Strålsäkerhetsmyndigheten överlämnade till regeringen märks detta i huvudsak i tre förslag som alla minskar nivån på kärnavfallsavgiften samtidigt som statens finansiella risk ökar.

I utredningsuppdraget fanns en del som rörde effekterna av en breddning av kärnavfallsfondens placeringsmöjligheter. Utredarna föreslår en sådan breddning, men också att det automatiskt betyder att fondens avkastning kommer att vara 0,5 %-enheter högre i snitt varje år. Utredarna anpassade även under våren den diskonteringskurva som anger förväntad avkastning i fonden så att högre avkastning skulle komma tidigare. Dessa två förslag kunde diskuteras i samrådet.

Efter samrådet avslutades infördes en tredje förändring, nämligen att den driftstid för reaktorerna som används för att beräkna hur länge avgifter ska kunna betalas in till fonden förlängdes från en total driftstid om 40 år – och en återstående tid om minst 6 år, om det inte finns skäl att anta att driften kan komma upphöra dessförinnan – till 50 år – med samma tillägg. Avsikten med denna förändring, som var ett initiativ från SSM, var att försöka se till att det i det slutliga förslaget knappt skulle behöva göras några höjningar alls av kärnavfallsavgiften från dagens nivå på ca. 2 öre per kWh producerad kärnkraftsel. Det är tydligt att detta sågs som en framgång från SSM:s sida i pressmaterial och mediabevakning när rapporten offentliggjordes i början av juni 2013<sup>3</sup>.

De tre föreslagna förändringarna ökar statens finansiella risk för att stå för kraftindustrins kostnader på ett oacceptabelt sätt. Utan förändringarna så blir den kärnavfallsavgift som behövs införas närmare de ca. 6 öre per kWh producerad kärnkraftsel som myndigheterna hade kommit fram till i början av 2012. I utredarnas rapport på sidan 8 står det att en avgiftsberäkning utifrån marknadsläget den 31 december 2012 resulterar i en avgiftsnivå på knappt 6 öre per kWh. Men avgiften skulle även kunna vara betydligt högre, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

## **7. ”Avgiften till kärnavfallsfonden kan behöva femfaldigas för att räcka till”**

Under våren 2013 sände Vetenskapsradion på Sveriges Radio en serie program under temat ”Atomnotan”. Ett avsnitt som sändes den 27 februari 2013 hade rubriken ”Avgiften till kärnavfallsfonden kan behöva femfaldigas för att räcka till”<sup>4</sup>. Inför inslaget bad journalisterna som gjorde inslaget Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, att ta fram ett underlag på vilken nivå kärnavfallsavgiften skulle behöva ligga utgående från ett antal antaganden. SSM:s enhet för finansiell kontroll tog fram en promemoria daterad 2013-02-25. PM:et bifogas som bilaga 5.

Myndighetens PM ger en bra bild av vidden av hur stor kärnavfallsavgiften skulle behöva vara i olika situationer som normalt sett inte redovisas. Journalisterna bad SSM räkna på scenarier där elproduktionen från kärnkraftverken blir mindre än den som kraftindustrin antar. Dessutom infördes scenarier där kostnaderna blir högre än de som kraftindustrin antar. Siffrorna på mindre elproduktion och ökade kostnader ger helt rimliga scenarier, scenarier som med stor säkerhet ligger närmare sanningen än scenarier som bygger på önsketänkande från kraftindustrin. Att åldrande reaktorer inte når de tillgänglighetssiffror som teoretiskt är möjligt ser vi redan tecken på. Högre ställda krav på säkerhet kan leda till att reaktorer läggs ner eftersom det blir olönsamt att uppgradera dem. Kraftindustrin antar att det kommer att kosta under 2 miljarder att riva en svensk kärnkraftreaktor när erfarenheter från Tyskland och USA visar att vid användning av bästa möjliga teknik blir kostnaderna upp till tre gånger så stora. Att riva 12 svenska kärnkraftreaktorer skulle kanske kosta 60 miljarder konor och inte 20 miljarder som kraftindustrin antar.

Resultaten av SSM:s beräkningar redovisas på sista sidan i PM:et. Det syns tydligt skillnaden mellan att räkna med 40 års drift, och ytterligare 6 år för de reaktorer som uppnått 40 år, som redovisas i den övre tabellen och 50 års drift som redovisas i den undre. Av extra intresse är siffran 5 öre per kWh som redovisas längst upp till vänster i det övre diagrammet. Det är den siffra som myndigheten räknade fram i januari 2013 utgående från industrins bedömningar och den driftstid som nu tillämpas

---

3. Se pressmaterial på SSM:s hemsida 2103-06-05: ”Nytt förslag ger ett mer robust finansieringssystem”  
<http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/Om-myndigheten/Aktuellt/Nyheter/Nytt-forslag-ger-ett-mer-robust-finansieringssystem/>

och inslag i Vetenskapsradion 2013-06-05: ”SSM: ”Avgiften för kärnavfallsfonden behöver inte höjas””  
<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=406&grupp=19056&artikel=5556373>

4. ”Avgiften till kärnavfallsfonden kan behöva femfaldigas för att räcka till” 2013-12-27  
<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=406&grupp=19056&artikel=5456549>

vid beräkningen av kärnavfallsavgiften. Siffran anger därmed hur stor avgiften måste vara om inte de tre avgiftsdämpande men riskhöjande förslag införs som utredningen föreslår. Och som ungefärligt överensstämmer med de uppskattade 6 öre per kWh som redovisades i Daniel Barrs presentation från i februari 2012 och den utsaga på sidan 8 i rapporten där det står att en avgiftsberäkning utifrån marknadsläget den 31 december 2012 resulterar i en avgiftsnivå på knappt 6 öre per kWh. I tabellen där drifttiden för reaktorerna antas vara 50 år är motsvarande siffra 3 öre per kWh. Den ökade drifttiden ger en minskning av avgiften med 2-3 öre per kWh.

Resten av innehållet i tabellerna talar för sig själv. De 10 öre per kWh som journalisterna använder i radioinslaget motsvarar ett scenario där kostnaderna är 150 miljarder i stället för kraftindustrins uppskattade 129 miljarder och elproduktionen är 61,4 TWh/år (genomsnittet de senaste 10 åren) i stället för kraftindustrins uppskattade 76 TWh/år med en beräkning på 40 års drift och ytterligare 6 år. Med antagandet att kostnaderna blir 200 miljarder blir avgiften 17 öre/kWh. Det syns även tydligt att uträkningarna med antagandet om 50 års drift ger betydligt lägre avgifter.

SSM:s promemoria visar att det är fullt möjligt att kärnavfallsavgiften borde vara mycket högre än de 2 till 6 öre som är det intervall som diskuteras i utredarnas rapport. När utredarna lägger fram förslag som minskar avgiften från 6 till 2 öre per kWh ökar statens finansiella risk när risken ändå förmodligen är på tok för hög även vid en avgiftsnivå på 6 öre.

## **8. Föreslagna principer för det framtida finansieringssystemet**

I utredarnas rapport beskrivs ett antal principer som föreslås bli vägledande i det framtida finansieringssystemet.

För det första ska det finnas en helhetsprincip. Beslut om avgifter, fondförvaltning och säkerheter ska präglas av en helhetssyn på finansieringssystemet. Balansräkningar av systemets tillgångar och skulder är en central utgångspunkt för att åstadkomma en helhetssyn.

För det andra så ska det finnas en lågriksprincip. Statens finansiella risk till följd av statens sistahandsansvar för kärnavfallet ska vara låg och finansieringssystemet ska utformas med denna utgångspunkt.

För det tredje ska det finnas en aktsamhetsprincip vid förvaltningen av fondmedel.

Föreningarna stödjer införandet av dessa principer i finansieringssystemet.

Föreningarna anser dock att utredarna föreslår en alltför försiktig formulering av hur stor finansiell risk staten kan acceptera. Utredarna föreslår att utgångspunkten för rättstillämpningen på finansieringsområdet bör formuleras som att ”sannolikheten ska vara stor att de avgiftsskyldiga kan fullgöra sina skyldigheter”. Detta är alldeles för svagt.

Utredarna redovisar själva i rapporten den formulering som finns i regeringens proposition 2005/2005:183, s. 21, för den nuvarande finansieringslagen. Där står det:

”Syftet med finansieringssystemet skall vara att så långt det är möjligt minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar”.

Utredarna skriver att de anser att de gör bedömningen att ”denna skrivning är allt för långtgående och inte är praktiskt tillämpningsbar”.

Det är inte utredarnas sak att säga att en syftesbeskrivning i en proposition som antagits av riksdagen är för långtgående. Yttrandet visar på ett grundläggande problem med rapportens syn på den finansiella risken för staten. Och förklarar att utredarna föreslår ”materiella förändringar” som ökar statens finansiella risk till förmån för minskade kostnader för kraftindustrin.

## **9. Föreslagna ”materiella förändringar” i det framtida finansieringssystemet**

I rapporten anges att de materiella förändringar av betydelse som föreslås är:

1. att kärnavfallsfondens placeringsmöjligheter breddas,
2. att diskonteringsräntekurvan kopplas till kärnavfallsfondens förväntade avkastning och principerna för hur denna beräknas anges i lag och förordning,
3. att avgiftsberäkningen baseras på 50 års drifttid för kärnkraftsreaktorer i drift,

4. att kompletteringsbeloppet breddas för att täcka in risker på tillgångs- såväl som på skuldsidan samt beräknas av staten, och
5. att det införs en möjlighet att påkalla ställda säkerheter om en avgiftsskyldigs fonderade medel inte kan förväntas täcka kostnaderna och denne inte vidtar andra åtgärder.

Föreningarna stödjer förslagen i den fjärde och femte punkten även om det finns problem med att existensen av kompletteringsbeloppet och de säkerheter som kopplas till beloppet används som argument för att ha en låg avgift, som föreningarna diskuterat i avsnitt 5.

I de tre följande avsnitten ger föreningarna synpunkter på första tre förslagen, först rörande diskonteringsräntekurvan, sedan på driftstidsfrågan och slutligen på placeringsmöjligheterna av fondmedel.

### 10. Den antagna långsiktigt årligt förväntade avkastningen ska utgå från en konservativ bedömning och bör inte regleras i förordningen

MKG har i samrådet framfört att det är principiellt problematiskt att den långsiktiga diskonteringsräntan för balansräkningen som ska ligga till grund för avgiftsberäkningen innebär ett antagande om en reell evig tillväxt. I samrådet redovisades inledningsvis en diskonteringskurva där den långsiktiga reella årliga avkastningen var 2,2 % som är i överensstämmelse med den europeiska pensionsmyndighetens bedömning. I det slutliga förslaget har den långsiktiga årliga avkastningen genom olika antaganden ökat till på 3%. Avkastningen ska långsiktigt spegla den reella tillväxten av samhällsekonomin. Att bygga ett avgiftssystem på en förhoppning om att den årliga reella samhällstillväxten i all framtid är 3% är mycket tveksamt. Att det finns risker med ett sådant antagande är uppenbart.

Det har under många år förts diskussioner, både på vetenskaplig och politisk nivå, om det är möjligt att bygga ett hållbart samhällssystem på evig tillväxt. Även empiriskt har vi de senaste decennierna sett att tillväxtnivåerna i industrivärlden sjunkit. Därmed har det ekonomiska systemet anpassat sig till denna verklighet vilket lett till att de långa räntorna sjunkit under en tjugoförårsperiod (se figur nedan).

#### Långa räntan

10-åriga statsobligationsräntan, procent



Källa: Macrobond

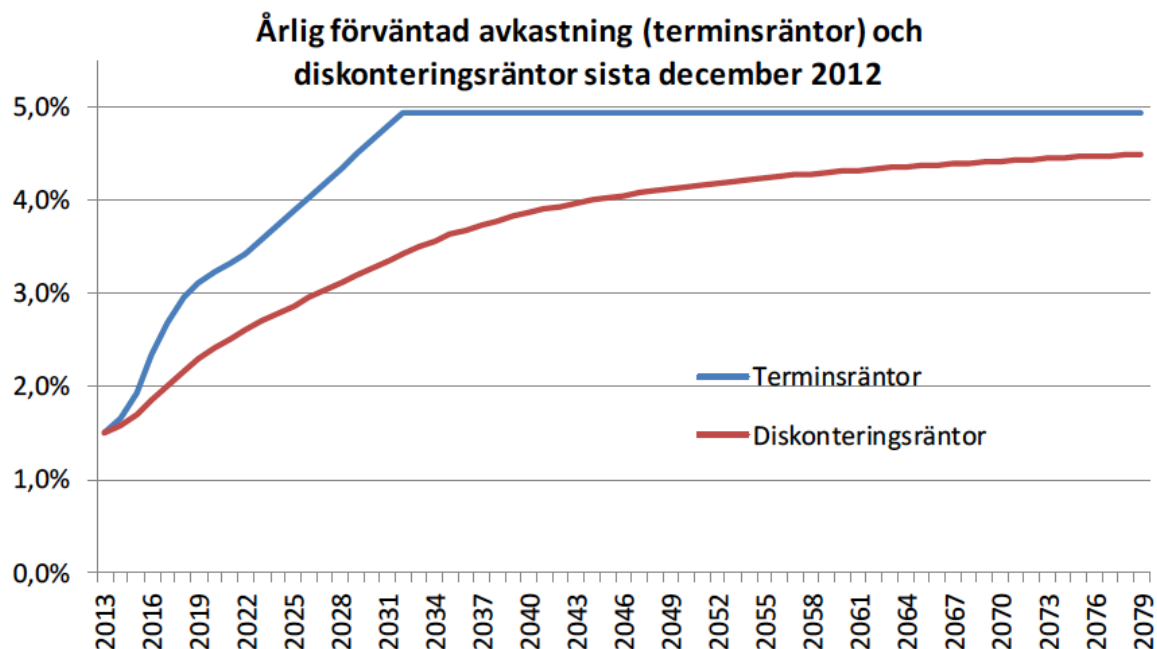
Utredarna skriver på sidan 43 i rapporten att:

”[i]nom ekonomisk litteratur framförs det på det [sic] empiriska och teoretiska skäl för långsiktigt avtagande räntor. Det har här inte funnits möjlighet att analysera om det skulle vara relevant i detta sammanhang. Det är en fråga som bör tas upp i kommande utvärderingar.”

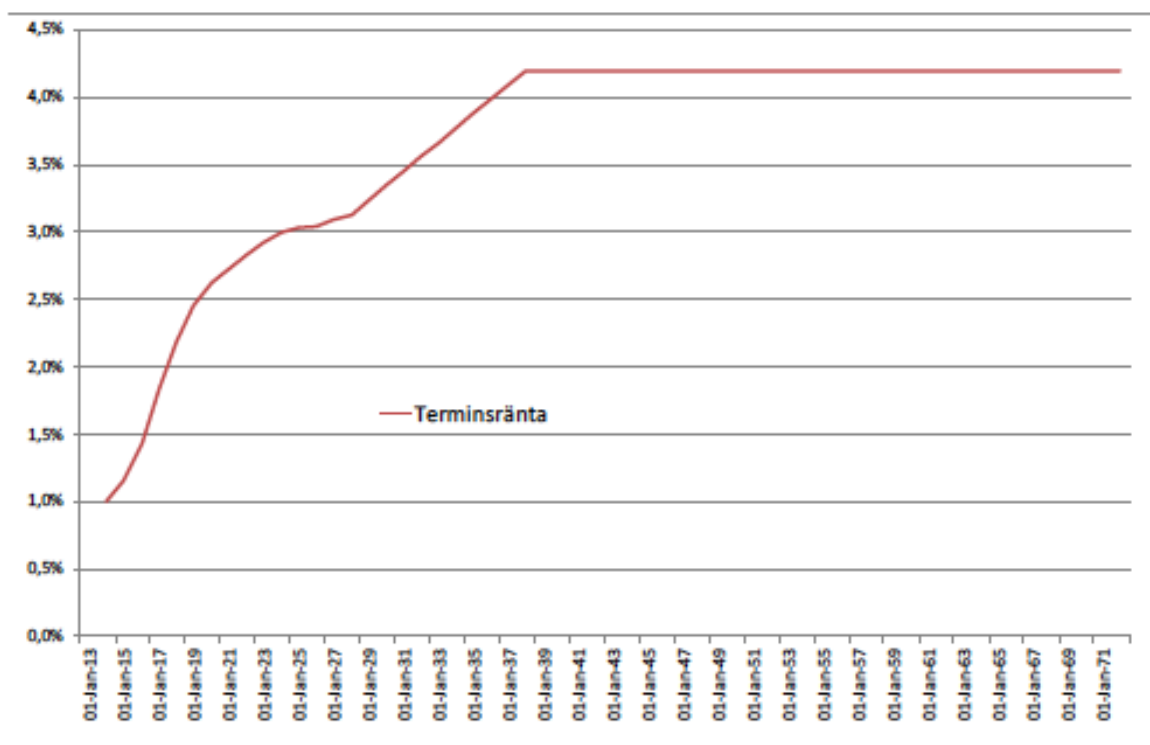
Utredarna är uppenbart medvetna om att det är ett problem att det kanske aldrig kommer att återkomma ett läge med reella realräntor på de höga nivåer som antas i det föreslagna finansieringssystemet.

Föreningarna vill påpeka att alla antaganden om en högre reell långsiktig avkastning än de 2,2 %, som är den europeiska pensionsmyndighetens bedömning, innebär en högre risk.

På sidan 44 i rapporten visas förslaget på den årliga förväntade avkastningen (terminsräntan) i utredarnas förslag. Den långsiktiga inflationen förväntas bli 2% så den reella avkastningen är ungefär 2 %-enheter lägre. Figuren visas även nedan.



Figuren kan jämföras med motsvarande kurva för den årliga förväntade avkastningen (terminsräntan) som presenterades i underlaget till det andra samrådsmötet. Även här är den långsiktiga inflationen uppskattad till 2% så den reella avkastningen är ungefär 2 %-enheter lägre. Se figuren nedan.



Föreningarna vill peka på två saker.

För det första är den årliga förväntade reella långsiktiga avkastningen 2,2 % i det underlag som presenterades i början av februari 2013. I det slutliga förslaget är den årliga reella avkastningen 3%. Denna skillnad beror i första hand på det förslag till möjligheten att göra mer riskabla placeringar av fondmedel som utredarna lägger fram. Den ökade risken med placeringarna ger automatiskt ett antagande om betydligt högre fondavkastning. Detta ger sin tur en lägre kärnavfallsavgift i beräkningarna. Detta innebär vidare att det blir en högre sannolikhet för att fondmedlen inte kommer att räcka och att staten måste gå in och subventionera med skattemedel. Föreningarna återkommer till frågan om möjligheten att vidga placeringen av fondmedel i nästa avsnitt.

För det andra skiljer sig tidpunkten när det kan antas att den årliga reella förväntade avkastningen (terminsräntan) är 2,2%, respektive 3% (4,2% respektive 5% i figurerna). I figuren som presenterades i början av februari 2013 antas denna period börja efter 25 år, dvs 15 år efter det att den första 10-årsperioden då marknadsnoteringar i stället används. I utredarnas slutliga förslag antas denna period i stället börja efter 20 år, dvs det är bara 10 år mellan perioderna. Denna förändring presenterades i underlaget till det tredje samrådsmötet i slutet av mars 2013 utan annan motivering än att ”kärnkraftsindustrins representanter framfört synpunkten att anpassningstiden fram till den långsiktiga terminsräntan var för lång i det tidigare förslaget”<sup>5</sup>. I rapporten på sidan 41 skriver utredarna att:

”Övergången mellan marknadsnoteringar och förväntad långsiktig avkastning bör utformas så att den inte ger upphov till osannolika förändringar över tiden av de förväntade terminsräntorna. För att begränsa denna risk bedöms att övergångsperioden behöver sättas till 10 år.”

Men redan på nästa sida anger utredarna att denna period, anpassningstiden, rekommenderas att vara minst 10 år av europeiska pensionsmyndigheten. Således är den övergångsperiod på 15 år som utredarna använde innan industrin ”ingrep” ett mindre riskfullt och rimligare antagande än de 10 år som utredarna föreslår i rapporten.

Föreningarna anser att övergångsperioden ska vara minst 15 år.

Föreningarna anser dessutom inte att utredningens förslag att den årliga förväntade avkastningen och diskonteringskurvan ska anges i finansieringsförordningen. Föreningarna förstår fördelarna med detta för regeringen som då kan besluta om enkla beräknade värden på kärnavfallsavgifter och behov av säkerheter. Men föreningarna anser att det finns alltför många antaganden, flera av delvis politisk karaktär, involverade i utformningen av kurvan för att den ska kunna fastläs i en förordning.

Utredarna föreslår att kurvan utvärderas vart tionde år. Föreningarna anser att detta är alltför sällan, i praktiken kanske det skulle ske endast en gång innan alla reaktorerna är avvecklade och möjligheten att få in mer medel i fonden försvårats.

Föreningarna föreslår i stället att det lagstiftas och förordnas om att myndigheterna med jämna mellanrum, förslagsvis årligen, lämnar ett underlag till regeringen med ett förslag på hur kurvan för den förväntade avkastningen som ska användas som beräkningsgrund ska se ut. Vart tredje år i samband med att kraftindustrin lämnar in underlaget med kostnadsberäkningar kan sedan regeringen besluta om kurvans utseende för att beräkna avgifter och belopp för nästa avgiftsperiod. Föreningarna föreslår att frågor som rör hur kärnavfallsavgiften ska beräknas regleras i en ny särskild förordning, avgiftsförordningen.

## **11. Beräkningen av avgiften bör fortsatt baseras på 40 års drifttid plus 6 år för reaktorer som har nått 40 års ålder under avgiftsperioden**

Som föreningarna belyst i avsnitt 7 spelar den tid som det antas att kärnkraftreaktorerna kommer att kunna producera el för att kunna betala in kärnavfallsavgiften i kärnavfallsfonden stor roll när kärnavfallsavgiften ska beräknas. I dagens system beräknas avgiften utifrån förutsättningen att kärnkraftreaktorerna drivs i 40 år eller ytterligare minst 6 år till för reaktorer som närmar sig eller nått 40 års ålder.

---

5. Se sidan 4 i underlags-PM 3B som kan laddas ner på MKG:s hemsida:

<http://www.mkg.se/mkgs-synpunkter-efter-ssms-tredje-samradsmote-om-regeringsuppdrag-om-karnavfallsfinansiering>

I utredningsarbetets slutfas, efter att samrådet med alla aktörer utom kraftindustrin hade avslutats, pågick det ett arbete på Strålsäkerhetsmyndigheten i samråd med industrin för att finna ytterligare sätt att sänka kraftindustrins kostnader. Ett förslag som en myndighetsföreträdare lyfte var möjligheten att anta att reaktorerna i stället skulle antas drivas i 50 års, eller till och med 60 års tid. Resultatet av diskussionerna blev att den slutliga rapporten från Strålsäkerhetsmyndigheten kom att innehålla ett förslag om att det i beräkningarna skulle antas att alla kärnkraftsreaktorer drivs i 50 års tid. Som det visats i avsnitt 7 så skulle det sänka avgiften med ca 2 öre per kWh kärnkraftsproducerad om alla andra förslag också genomförs.

Föreningarna motsätter sig att driftstiden som används som grund för beräkningar av kärnavfallsavgiften ökas från 40 till 50 år. Det är högst osäkert vilka reaktorer som kommer att nå en sådan livslängd, särskilt med tanke på att Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att kräva säkerhetsförbättringar för reaktorerna som ett resultat av de erfarenheter som kommit från kärnkraftsolyckan i Fukushima. Redan nu förbereds för att eventuellt stänga reaktorn Oskarshamn 1.

Även om det skett en uppgradering av flertalet kärnkraftsreaktorer så att kraftindustrin själva tror att många av reaktorerna kommer att kunna drivas i 50 eller till och med 60 år är detta väldigt osäkert. Det finns för lite erfarenhet av så långa driftstider för att ha någon tillit till sådana utsagor.

Det kommer alltid att finnas en risk för att reaktorer, kanske många av dem, stängs långt innan 50 års driftstid nås. Ökade säkerhetskrav kan göra nyinvesteringar olönsamma, driftsproblem kan uppstå som blir olönsamma att åtgärda, eller så kan en ny kärnkraftsolycka i världen göra att kärnkraftsdrift i Sverige måste omprövas.

Det är viktigt att fondmedel snabbt kommer in i fonden. Att då sänka avgifterna genom att räkna med en längre driftstid är då fel väg att gå. Förslaget ökar tydligt sannolikheten för att staten i framtiden måste stå för kraftindustrins kostnader, d.v.s. ökar statens finansiella risk.

## **12. Kärnavfallsfondens placeringsmöjligheter bör inte breddas ytterligare**

Utredarna föreslår att möjligheterna att placera de medel som finns i kärnavfallsfonden breddas. Idag så kan fondens medel placeras i svenska statsobligationer och svenska s.k. säkerställda obligationer, oftast bostadsobligationer. Generellt sett kan en breddning till nya placeringsmöjligheter ge en bättre avkastning. Men breddningen måste vägas mot de risker som finns med de finansiella instrument som breddning görs till. De breddningar som är gjorda 2002 och 2009 är tillräckliga.

Utredarna skriver på sidan 47 i rapporten att Kärnavfallsfondens styrelse två gånger har skrivit till regeringen och begärt ökade möjligheter att få placera fondens medel i aktier och andra räntebärande statspapper än svenska, m.m. Detta har skett i närtid. Men föreningarna vill påpeka att frågan historiskt har varit uppe vid ett flertal ytterligare tillfällen. Och regeringen har alltid värderat den finansiella risken av en sådan breddning som allt för stor och sagt nej.

Det finns skäl för detta. Ett starkt skäl är naturligtvis att en breddad placeringsmöjlighet i de finansiella instrument som föreslås, aktier m.m, innebär en större finansiell risk. På sidan 42 antar utredarna att en placering i mer riskabla investeringar automatiska skulle ge en avkastningspremie på 2,5 %-enheter mer per år än med de nuvarande placeringsmöjligheterna. Detta är ett mycket vanskligt och förmodligen riskfullt antagande, särskilt med tanke på den oroliga tid världsekonomin är inne i nu och som kan komma att fortsätta lång tid framöver.

Ett annat starkt skäl att inte vidga placeringsmöjligheterna är att aktiemarknaden och marknaden för andra mer riskabla placeringar är volatila. De upp- och nedgångar som sker skulle påverka kärnavfallsavgiften på ett sätt som skulle göra den mer oförutsägbar.

Även om inte utredarna explicit anger var siffran 2,5 %-enheter kommer ifrån ges det på sidan 40 exempel på historiska medelvärden på avkastningspremien på aktier mellan år 1900 och 2011. Ett medelvärde under en så lång tid speglar dåligt hur utvecklingen har varit under exempelvis olika tioårsperioder. Eftersom kärnavfallsavgifterna i stor utsträckning ska betalas in under det närmaste decenniet kan en dålig kommande tioårsperiod på aktiemarknaden ge stora problem med ett behov av att kraftigt öka avgiften.

Eftersom utredarna i olika avseenden har jämfört finansieringssystemet för kärnavfall och rivning av reaktorer med pensionssystem så kan frågan ställas varför inte kärnavfallsfondens medel ska kunna placeras i aktier om det är möjligt för pensionsplaceringar. Den avgörande skillnaden är vad som

händer om inte det finns tillräckligt med fonderade medel när de ska användas. För pensionären innebär det att pensionen inte blir så hög som förhoppningen kanske var. Men när det gäller finansieringen av slutförvaring och rivning av reaktorer innebär det att pengarna tar slut och att projekten inte kan fullföljas, åtminstone inte på ett miljömässigt säkert sätt. Det innebär att någon annan måste betala, d.v.s. staten.

Föreningarna konstaterar att det finns starka skäl att återigen förkasta förslaget att bredda möjligheten att placera fondmedel till mer riskabla värdepapper.

### **13. Kommentarer till Riksgäldens särskilda yttrande**

Samtidigt som Strålsäkerhetsmyndigheten skickade in rapporten från utredningsarbetet till regeringen (Miljödepartementet) skickade Riksgälden in ett särskilt yttrande<sup>6</sup>. I yttrandet sammanfattar Riksgälden sina synpunkter på följande sätt:

”Riksgälden stödjer de grundläggande principerna för finansieringssystemet och anser att de övergripande förtydliganden som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) föreslår i regelverket ska gälla. Däremot kan Riksgälden endast tills en ny utredning gjorts stödja de mer detaljerade förslag som lämnas. Det beror på att dessa förslag, även om de är ett steg i rätt riktning, innehåller osäkra bedömningar som har ett stort genomslag på avgifter och säkerhetsbelopp. Regeringen bör därför låta genomföra en samlad översyn av finansieringssystemets regelverk innan detaljer såsom antaganden om återstående drifttid och modell för diskonteringsräntan fastslås på mer permanent basis. Riksgälden vill även betona vikten av transparens i såväl de olika beräkningsunderlag kärnkraftsindustrin tar fram som i de modeller och underlag som SSM avser att utveckla på sikt.”

Senare i yttrandet skriver Riksgälden:

”Riksgälden anser att förslagen om den mer detaljerade tillämpningen av systemet på kortare sikt är åtgärder i rätt riktning som bidrar till en mer stringent tillämpning av finansieringssystemet. Däremot innehåller dessa förslag ett antal osäkra bedömningar av olika parametrar som har ett stort genomslag på avgifter och säkerhetsbelopp. Det handlar till exempel om antaganden om återstående drifttid och modellen för fastställandet av diskonteringsräntan (inklusive specifika nivåer för riskpåslag) och den exakta placeringsrestriktionen för olika tillgångsslag.”

Riksgälden är remissinstans för SSM-rapporten och kan förväntas utveckla dessa frågor i sitt remissvar. Föreningarna konstaterar att Riksgälden inte är nöjd med de mer detaljerade förslag som läggs fram i rapporten och exemplifierar med just de tre frågeställningar som föreningarna har lyft som problematiska ovan; modellen för fastställandet av diskonteringsräntan; antaganden om återstående drifttid, och placeringsmöjligheterna för fonden.

Föreningarna antar att Riksgälden i sitt remissvar kommer att återkomma till behovet av fortsatt utredning av dessa frågeställningar, något som föreningarna skulle stödja.

### **14. Fördelningen av myndighetsansvaret bör behållas som det är nu**

Miljödepartementet har tagit fram en särskild promemoria daterad 2013-06-23 som är en del av remissen. PM:et diskuterar möjligheten av att låta endast en myndighet ha ansvar för hela finansieringssystemet. Idag ligger ansvaret till stor del på Strålsäkerhetsmyndigheten men även Riksgälden och Kärnavfallsfonden har sina roller. I PM:et diskuteras olika för och nackdelar med att låta endast en av de tre myndigheterna ha hela ansvaret. Inget förslag läggs fram.

Föreningarna ser klara fördelar med att behålla den nuvarande ansvarsfördelningen. Den gemensamma kompetens som myndigheterna har byggt upp genom samarbetet för att ta fram förslaget för ett nytt finansieringssystem är viktigt för framtiden. Samtidigt så visar Riksgäldens särskilda yttrande till regeringen att samarbetet inte kan ha varit helt smärtfritt, särskilt mot slutet av utredningsarbetet. Detta

---

6. Yttrandet finns inte med i remissen men kan laddas ner här:

<http://www.mkg.se/forslag-till-finansieringsforandringar-ute-pa-remiss>

visar på hur viktigt det är att det finns kompetens inom fler myndigheter i finansieringsfrågorna. Det skulle dock vara önskvärt att samarbetet mellan myndigheterna formaliserades ytterligare så att det ges en större legitimitet.

### **15. Ett golv bör införas för avgiftsinbetalningarna**

Utredarna fastslår i utredningen att det är ett problem att det är svårt att prognosticera elproduktionen i framtiden, även för den närmaste treårsperioden. Föreningarna har i avsnitt 7 visat på hur stor skillnad det kan bli i avgiftsberäkningen beroende på om kraftindustrins egna uppskattningar används eller om genomsnittsproduktionen de senaste 10 åren används.

Utredarna ger några förslag på åtgärder i rapporten men har valt att inte ta ställning till vilket som kan vara bäst.

Föreningarna anser att förslaget att införa ett golv för avgiftsbetalningarna under en avgiftsperiod bör genomföras. Förslaget beskrivs på följande sätt på sidan 33 i rapporten:

”Bestämmelsen om avgift utformas så att det framgår att en tillståndshavare ska betala X öre/kWh dock lägst Y miljoner kronor. Golvet, i detta fall beloppet Y, beräknas som väntevärdet på produktionen multiplicerat med den avgift som krävs för att tillgångarna ska bli lika stora som skulderna. I detta fall skapas en säkerhet för staten om vilken lägsta inbetalning som kommer att ske.”

Detta förslag minskar sannolikheten för att för lite medel betalas in i fonden. Det bör inte införas ett tak för avgiftsinbetalningar. Om det produceras mer el produceras det även mer avfall som måste tas om hand vilket motiverar att låta avgifter som kommer från elproduktion ovan taket gå in i fonden.

### **16. Möjligheten att införa ett ömsesidigt betalningsansvar, och att ta bort återbetalningssystemet bör utredas**

MKG har i samrådet framfört önskvärdheten av att det tas upp en diskussion av hur ”ägandet” av de medel som betalas in till kärnavfallsfonden ska uppfattas. Eftersom kraftindustrin inte har någon kontroll över medlen efter kärnavfallsavgiften betalas in är det uppenbart att de medel som finns i fonden inte kan sägas vara industrins. Fondmedlen finns inte med i kärnkraftsbolagens balansräkning. Och staten styr helt och hållet hur medlen används.

I det nuvarande systemet hålls medlen som betalas in av de olika kärnkraftsbolagen åtskilda i kärnavfallsfondens redovisning. Lagstiftningen anger även att det inte finns något ömsesidigt betalningsansvar mellan kraftbolagen.

I finansieringslagstiftningen anges det även att det när rivningen av ett kärnkraftsbolags reaktorer och bolagets avfall är slutförvarat så ska de pengar som eventuellt finns kvar i fonden betalas tillbaka. Detta oberoende om det rör sig om hundra år fram i tiden och om pengarna har räckt för de andra bolagen.

Denna ordning kan ifrågasättas. I en inte alltför snar framtid kan det bli svårt för ett bolag att betala in de avgifter som behövs. Då kommer frågan om bristen på ömsesidigt ansvar omedelbart att komma upp. Det bör utredas om det är möjligt att införa ett ömsesidigt ansvar för framtida kostnader och att återbetalningssystemet tas bort.

### **17. Stöd till ideella föreningar med medel ur kärnavfallsfonden**

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, har under senare år vänt sig till Miljödepartementet för att få till stånd förändringar av finansieringslagstiftningen vad gäller hur ideella föreningar kan erhålla medel ur kärnavfallsfonden. Ett av förslagen har departementet skickat till Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, under slutskedet av arbetet för att ta fram förslag till ny finansieringslagstiftning. Förslaget gällde frågan om att ta bort begränsningen att ideella föreningar endast får använda medel ur fonden fram till 12 månader efter det att mark- och miljödomstolen kungör en ansökan om att få uppföra ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle.

I SSM:s rapport med förslag på förändringar av finansieringslagstiftningen tas frågan upp i avsnitt 13.11 på sidorna 85-86. De utredande myndigheterna framför i rapporten endast den synpunkt som i

första hand anförts av kraftindustrin, men även togs upp av lagrådet, för över nio år sedan i samband med att systemet att ge möjlighet att erhålla stöd ur fonden infördes. Synpunkten är att medlen i fonden skulle kunna ses som kraftindustrins pengar och att det kan strida mot intentionerna i miljölagstiftningen att den som söker tillstånd för miljöfarlig verksamhet inte ska bära rättegångskostnader för ideella föreningar.

SSM:s inställning i denna fråga har delvis ändrats. För nio år sedan fanns ett motstånd mot att miljöföreningar överhuvudtaget skulle kunna erhålla medel ur fonden, även under det samråd inför en ansökan om att få bygga ett slutförvarssystem som då hade inletts. Nu anger SSM i sagda rapport att det är juridiskt problemfritt för ideella föreningar att erhålla medel för att delta i samråd.

SSM anser emellertid att frågeställningen fortfarande är aktuell beträffande medelsanvändning under själva prövningen av en ansökan. Detta trots att det efter utvärderingen 2007-2008 av den fyraåriga försöksverksamheten, som medelsanvändningen ursprungligen gällde, genomfördes en förändring av finansieringsförordningen som resulterade i den nuvarande lydelsen. Nämligen att medel kan användas till dess att tolv månader gått från kungörelsen av en ansökan om att få uppföra ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle.

Ändringen av förordningen 2008 innebar att regeringen för andra gången fastslog att det var i sin ordning att ideella föreningar erhölet medel ur kärnavfallsfonden, denna gång med ett förtydligande om att medel även kan användas under prövningen av ansökan. Besluten har fattats av regeringar med olika politisk majoritet.

Kraftindustrin lämnade i mars 2011 in en ansökan enligt miljöbalken och kärntekniklagen om att få uppföra ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle. Naturskyddsföreningen och MKG har sedan dess deltagit i prövningen av ansökan. Prövningen är fortfarande inne i en kompletteringsfas och det är osäkert när ansökan skulle kunna kungöras. Förmodligen kan en kungörelse ske tidigast hösten 2014. En eventuell kungörelse hösten 2014 skulle, om nuvarande förordningstext fortfarande finns kvar, innebära att MKG måste avsluta verksamheten.

Det finns inget som skiljer prövningsprocessen före och efter kungörelse som juridiskt kan motivera att medel ur fonden kan användas före men inte efter kungörelse. Att avbryta finansieringen av ideella föreningars deltagande mitt i prövningen vore dessutom kontraproduktivt för kvaliteten av prövningen och skulle uppfattas som märkligt av andra aktörer i prövningen och av allmänheten.

Föreningarna vill särskilt understryka att målet är unikt, så till vida att det berör miljön och kommande generationer under tusentals år. Det rör sig också om ett synnerligen tungt och tekniskt mål omfattande tiotusentals sidor underlag, som miljöorganisationerna i form av det civila samhällets representanter inte kan granska själva utan stöd. Ett förtydligande om att medel från kärnavfallsfonden kan komma miljöorganisationerna till del även under de senare delarna av processen är därför ett fullt rimligt förhållningssätt, och jämförbart med att till exempel Kammarkollegiet har rätt att uppbära ersättning för rättegångskostnader från kraftbolag vid ansökningsmål om nya vattenkraftsanläggningar enligt miljöbalken.

Regeringen har full kontroll av de medel som finns i kärnavfallsfonden. Det står regeringen fritt att tillåta att ideella föreningars kan erhålla medel ur kärnavfallsfonden även när det pågår miljöprövningar av slutförvarsanläggningar. Det finns en praxis i regeringsbeslut som innebär att det är möjligt.

Utgående från det som sägs ovan finns det inte skäl att tidsmässigt begränsa ideella föreningars användning av medel ur kärnavfallsfonden. Skälet till att det i miljöbalken inte är möjligt att få ersättning från sökanden för sina omkostnader i processen är i första hand att partsställningen i miljöbalksfall i många fall är betydligt jämnare än i kärnavfallsfall – och oftast inte rör miljörelaterade risker för tusentals år framåt i tiden.

I miljöprövningar av slutförvarsansökningar använder sökanden medel ur kärnavfallsfonden för att täcka sina kostnader. Medel vars användning staten kontrollerar. Det är då rimligt att även ideella föreningar ska kunna använda medel ur fonden inom miljöprövningarna. Det ökar möjligheten att prövningen blir grundlig och allsidig.

Utredarna anser på sidan 86 i rapporten att konsekvenserna av ett eventuellt genomförande av en borttagning av tidsbegränsningen för medelsanvändning ges en bredare genomlysning än vad som är möjligt att genomföra inom ramen för det uppdrag som funnits. Detta behövs inte. Det finns redan en praxis att ideella föreningar kan använda medel ur kärnavfallsfonden under pågående miljöprövningar. Att ändra detta förhållande under en pågående miljöprövning minskar både förutsättningarna för att miljöprövningen ska få det miljömässigt bästa utfallet och skulle dessutom ses som negativt av både andra aktörer i processen och allmänheten.

Föreningarna noterar att utredarna på sidan 85 föreslår att finansieringslagstiftningen ändras så att även kommunernas kostnader för prövning av frågor om slutförvaring ska kunna finansieras med medel ur kärnavfallsfonden. Så sker redan idag genom en utvecklad praxis. Utredarna föreslår inte någon tidsbegränsning för kommunernas användning av medel. Om kommunerna kan använda medel för deltagande i miljöprövningar för slutförvar av använt kärnbränsle utan begränsning, så bör det vara möjligt även för ideella föreningar. I detta avseende bör kommuner och ideella föreningar likställas i den nya lagstiftningen.

Föreningarna vill även framföra att det inte endast är frågan om tidsbegränsningen för användning av fondmedel som bör ändras i finansieringslagstiftningen. Även begränsningarna av vad medel ur fonden kan användas till bör tas bort. Föreningarnas ståndpunkt är att ideella föreningar fortsättningsvis bör likställas med kärnavfallskommunerna vad gäller användning av medel och att detaljregleringen av både kommuners och ideella föreningars medelsanvändning avlägsnas. I det följande går vi igenom vad som måste göras för att åstadkomma detta.

Idag är ideella föreningars användning av medel begränsad till att gälla frågor som rör använt kärnbränsle. Fondmedel bör kunna användas för att kunna arbeta med alla de frågor som hanteras i finansieringslagstiftningen, d.v.s. allt radioaktivt avfall och rivning av kärntekniska anläggningar. Frågan har blivit akut de senaste åren då kraftindustrins kärnavfallsbolag bedrivit ett samråd för att bygga ett nytt slutförvar för kortlivat radioaktivt avfall, SFR 2. De ideella föreningar som erhåller medel ur kärnavfallsfonden har inte kunnat använda fondmedel för att delta i det samrådet. Detta bör vara emot lagstiftarens intention när beslut om medel till ideella föreningar togs. Den sakliga och konstruktiva medverkan som ideella föreningar haft i samråd och prövning av slutförvarsansökan rörande använt kärnbränsle behövs även vid samråd och prövning av ett nytt slutförvar för kortlivat radioaktivt avfall.

Begränsningen att fondmedel endast kan användas av ideella föreningar för att arbeta med frågor som rör använt kärnbränsle bör tas bort. För att göra det räcker det inte med en förordningsändring eftersom denna begränsning finns i finansieringslagen. Den nuvarande skrivningen i lagen behöver under alla omständigheter skrivas om. Det lämpligaste är att införa skrivningar som likställer ideella föreningar med kärnavfallskommuner samtidigt som de begränsningar för medelsanvändning som kommunerna har tas bort i stället för att ytterligare detaljregleringar införs. Enklast görs detta i finansieringslagen genom att hantera kommuner och ideella föreningar i samma punkt i § 4.

Föreningarna bifogar som bilaga 6 ett förslag på ändring av finansieringslagen och finansieringsförordningen för att uppnå det som beskrivs ovan.

Den viktigaste förslaget till ändring är att finansieringslagens 4 § punkt 8 och 9 ändras. Ändringen som föreslås är att punkt 8 rör tillståndshavarnas och statens kostnader för information och punkt 9 rör ideella föreningars och kommuners ”arbete med frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall, och avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar”.

När det gäller ändringen av finansieringsförordningens §§ 32 och 33 har dessutom föreningarna fört samman texten i en paragraf och genomfört några förenklingar i texten, bl.a. gällande detaljbeskrivningen av vad fondmedel kan användas till som en anpassning till den nya lagtexten..

Föreningarna lämnar i bilagan inget förslag på förändringar av § 31 i förordningen som styr kommuners användning av fondmedel. Det är förhållandevis lätt att anpassa de skrivningar som nu finns i paragrafen till att endast hänvisa till att kostnader som beskrivs i den nya formuleringen i 4 § 9 punkten som rör både kommuner och ideella föreningar.

Föreningarna föreslår dessutom att det totala beloppet som kan utbetalas till ideella föreningar höjs från 3,5 till 4 miljoner per kalenderår för att kompensera för kostnadsökningar, samt att begränsningen för hur mycket av detta som en förening maximalt kan erhålla tas bort.

Föreningarna vill att finansieringslagen och finansieringsförordningen ska ändras såsom föreslås i bilagan.

### **18. Medel till oberoende forskning från kärnavfallsfonden**

Föreningarna har i samrådet framfört att det finns behov av mer från kraftindustrin oberoende forskning om kärnavfallsfrågor.

Denna fråga har varit mycket aktuell de senaste åren när det uppdragats brister i kärnavfallsbolaget SKB:s forskning rörande t.ex. barriärsystemen i KBS-konceptet för slutförvaring av använt kärnbränsle. Medel ur kärnavfallsfonden bör kunna användas för från kraftindustrin oberoende forskning, både vad gäller teknisk/naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen. Det räcker inte att Strålsäkerhetsmyndigheten kan använda fondmedel för viss forskning som stöd för dess gransknings- och prövningsarbete.

Om en mer fri användning av medel ur kärnavfallsfonden till forskning ska vara möjligt krävs en ändring av finansieringslagens § 4. Det bör utredas vilka för- och nackdelar det kan finnas med att möjliggöra att från kraftindustrin oberoende forskning kan finansieras med medel ur kärnavfallsfonden.

### **19. Avslutande kommentar**

Föreningarna anser sammanfattningsvis att det kan behövas ytterligare utredning av ett flertal frågeställningar av vikt för det framtida finansieringssystemet. Regeringen bör ta ett samlat grepp för att få ett förbättrat underlag för att ta fram ett genomarbetat förslag till förändringar av finansieringslagen och finansieringsförordningen. Även om placeringsmöjligheterna för medlen i kärnavfallsfonden inte breddas kan det vara en fördel med en ny förvaltningsförordning för fondmedel. Föreningarna har dessutom i avsnitt 10 föreslagit en särskilt avgiftsförordning för att hantera beräkningsgrunderna för kärnavfallsavgiften.

Föreningarna vill att det framtida arbetet med att utveckla finansieringslagen och -förordningen tar hänsyn till det som framförs i detta yttrande. Synpunkterna och förslagen kan bidra till att reformera finansieringssystemet för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall och rivning kärntechniska anläggningar/kärnkraftreaktorer så att statens, och därmed medborgarnas, finansiella risk minskas. Och att därmed kraftindustrin får stå för sina kostnader så att kärnkraften inte otillbörligt subventioneras.

Med vänlig hälsning,

Mikael Karlsson  
Ordförande, Naturskyddsföreningen

Jenny Lundström  
Ordförande, MKG

Kontakt för frågor rörande yttrandet:

Johan Swahn  
Kanslichef, MKG  
Mobil: 070-4673731  
E-post: [johan-swahn@mkg.se](mailto:johan-swahn@mkg.se)

## Bilagor

1. Presentation från 2012-02-16 gjord av Daniel Barr, vice ordf. i styrelsen för kärnavfallsfonden och avdelningschef vid Riksgälden
2. Kommentarer från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, efter det första samrådsmötet 121107 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering
3. Kommentarer från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, efter det andra samrådsmötet 130205 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering
4. Kommentarer från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, efter det tredje samrådsmötet 130327 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering
5. SSM Promemoria: Nivåer på kärnavfallsavgift vid olika förutsättningar – några räkneexempel 2013-02-25
6. Förslag till ny ordalydelse för 4 § i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, finansieringslagen, och för 32-33 § i förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, finansieringsförordningen