

Till: Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM
171 16 Stockholm
registrator@ssm.se

SSM:s referens: SSM 2011-4690

Kommentarer från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, efter det andra samrådsmötet 130205 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, har i anslutning till det andra samrådsmötet 130205 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering beretts tillfälle att till Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, kommentera arbetsgruppens arbete. MKG hänvisar även till de kommentarer som skickades in till myndigheten efter gruppens första möte i november 2012 och som finns på:

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

I ovanstående skrivelse tog MKG även med mer allmänna kommentarer som MKG vill att myndigheten tar in det fortsatta arbetet med att se över finansieringsjuridiken. I denna skrivelse tas i huvudsak upp frågeställningar som tagits upp i underlaget inför mötet och under mötet. MKG inleder dock med att ta upp en frågeställning som aktualiserats av den skrivelse med synpunkter till finansieringsutredningen som kärnkraftsindustrin genom kärnavfallsbolaget SKB skickat till SSM 2012-11-26. Skrivelsen finns att ladda ner via ovanstående länk.

Utrymmet för politiska överväganden vid fattande av beslut om kärnavfallsavgifter m.m.

I kärnkraftsindustrin skrivelse framförs på sidan 3 att det inte bör införas någon detaljreglering av beräkningen av kärnavfallsavgiften. Detta eftersom det är fråga om ett regeringsbeslut och det måste finnas utrymme för politiska överväganden. MKG menar att detta är en naturlig inställning för ett särintresse som genom åren använt stora resurser för att på politisk nivå påverka besluten om kärnavfallsavgifter, ofta framgångsrikt när regeringen har beslutat om lägre avgifter än de som föreslagits av den ansvariga myndigheten.

MKG menar att det måste finnas ett objektiva sätt att bestämma vad kärnavfallsavgiften bör vara för att minimera statens risk. Detta bör regleras i finansieringsförordningen. Om regeringen vill ta ett annat beslut så är det fritt att i förordningen göra det möjligt.

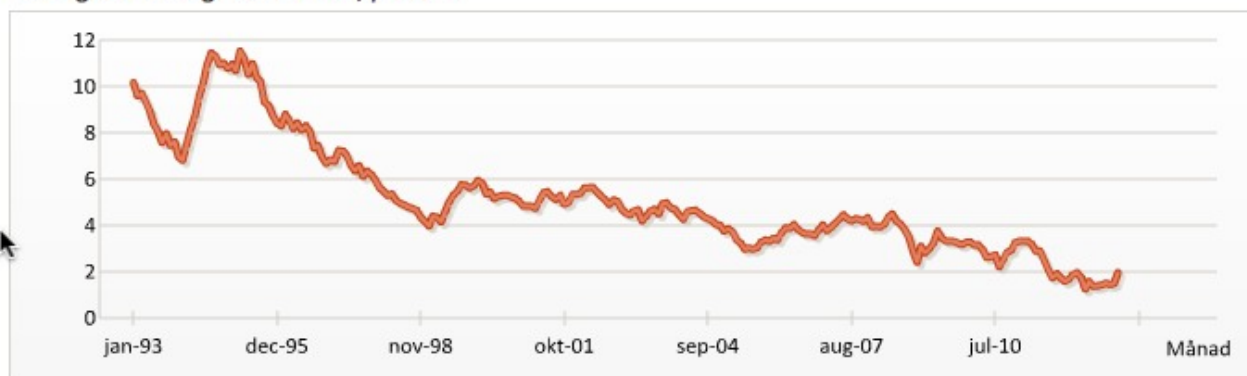
Användningen av ett diskonterings tänkande som förutsätter evig tillväxt

MKG vill påpeka att om utredning beslutar att föreslå att använda resonemangen och ränte- och inflationsnivåerna i EU-direktivet om försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) som utgångspunkt för den långsiktiga diskonteringsnivån för balansräkningen som ska ligga till grund för avgiftsberäkningen, så innebär detta att det som förordas i princip är en reell evig tillväxt på 2%. Att ett sådant resonemang skulle motsvara ett synsätt för att minimera statens risk är ytterst tveksamt även om antagandet med ett reell evig tillväxt på 2% innebär en i sammanhanget relativt modest tillväxtnivå.

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

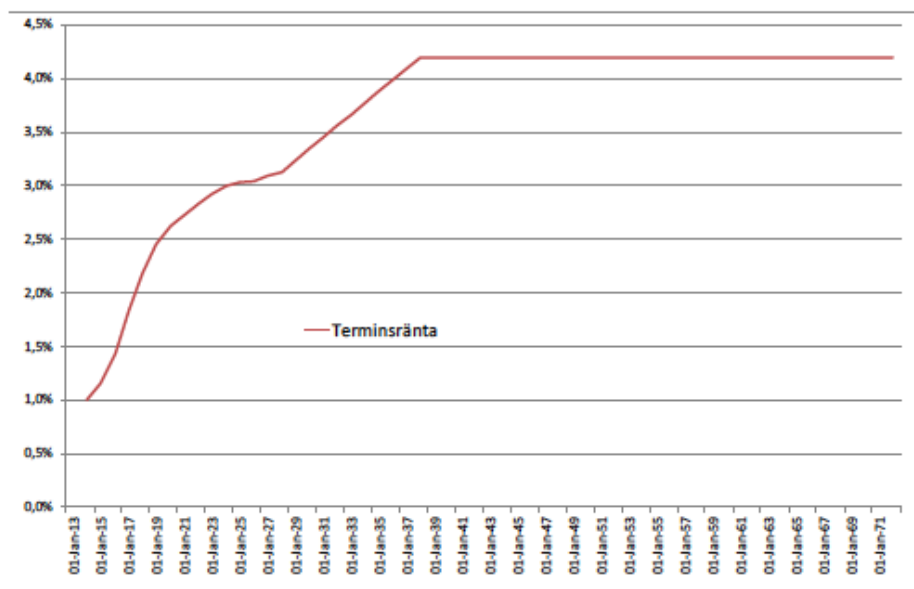


Källa: Macrobond

I en presentation på senaste samrådsmötet beskrevs utredningens underlagspromemoria 2B om balansräkning för finansieringssystemet av Göran Schubert vid SSM. Presentationen finns att ladda ner på MKG:s hemsida på nyheten om att denna skrivelse är skickad till SSM.

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

På sidan 12 i presentationen, och i figuren på nästa sida, beskrivs hur avkastningen ska beräknas och det syns tydligt hur den långsiktiga avkastningen enligt Solvens II avviker från den avkastning som gäller idag.



MKG menar att denna kalkylmetod riskerar att överskatta värdet av innehållet i kärnavfallsfonden och därmed statens risk. Som ett alternativt förslag föreslår MKG att diskonteringsnivån efter den tidpunkt framåt då det inte går att ta fram marknadsmässiga siffror sätts till den nivå som då kan erhållas längst fram i tiden och att inflationen sätts till halva detta värde.

Utvärderingar och omprövningar av det långsiktiga avkastningsantagandet

I underlagspromemoria 2B om balansräkning av finansieringssystemet står det på sidan 11 att utredarna kan komma att föreslå att det långsiktiga avkastningsantagandet bör utvärderas och eventuellt justeras med viss periodicitet, förslagsvis vart tionde år. Med tanke på vad som sagts i föregående avsnitt menar MKG att sådana utvärderingar och omprövningar bör göras oftare. Även om det anses viktigt att det inte blir stora svängningar av kärnavfallsavgiften, något som får anses vara mindre viktigt än att statens risk ökar, så bör en utvärdering snarare göras vart tredje år. Om ett längre tidsintervall väljs bör regeringen ändå kunna initiera en sådan process vid behov.

Ta fram tydliga scenarier som innehåller snabb minskning av reaktorer i konsekvensanalysen

I den skrivelse med synpunkter som MKG skickade till SSM efter det första samrådsmötet i november 2012 påpekade föreningen att det finns ett behov att ta fram alternativa scenarier för framtida användning av kärnkraften än de som industrin presenterar. I sitt yttrande efter det första samrådsmötet säger kärnkraftindustrin på sidan 4 att den kalkylmässiga driftstiden bör bedömas mot bakgrund av de moderniseringsprojekt som genomförts och pågår. Detta innebär att industrin vill använda driftstider på 50-60 för reaktorerna.

MKG menar att det skulle skapa en stor risk för staten att gå på industrins linje. Det finns all anledning att anta att ekonomiska, säkerhetsrelaterade och politiska överväganden kan göra att livslängden av återstående kärnkraftsreaktorer kan bli mycket kortare.

Kärnkraftindustrin har hittills och måste även i fortsättningen antaga långa driftstider för att ekonomiskt kunna motivera de moderniseringsprojekt som genomförts och planeras. Det

är dock osäkert om moderniseringsprojekten leder till att reaktorerna får den tekniska livslängd som industrin antar. I fallet Oskarshamn 1 kan moderniseringen snarare ha lett till att reaktorn har fått större driftsproblem än tidigare och likande problem kan visa sig vid de andra reaktorerna. Dessutom finns det starka skäl att tro att nya problem kommer att dyka upp i de åldrande reaktorerna och att krav på ökad säkerhet ger behov av att investera i reaktorerna. Det kan komma en tidpunkt långt innan industrins nu kalkylerade livslängd då det blir ekonomiskt olönsamt att göra fortsatta investeringar. Reactorer ställs då av i stället. Internationellt har detta redan börjat bli vanligare och att samma utveckling kommer att ske i Sverige är inte osannolikt.

De ekonomiska villkoren för kärnkraften i framtiden påverkas även av kostnaderna för att ta hand om avfallet och av den allmänna utvecklingen av prisläget på marknaden. De ökande investeringarna i förnybar energitillförsel, och eventuellt även en ökad produktion av befintlig vattenkraft på grund av klimatförändringar, kommer att ge ett ökande överskott av elproduktionskapacitet i Norden och en prispress nedåt på elpriset. Investeringskalkyler för att hålla de åldrande reaktorerna i drift påverkas således av ökande kostnader och minskade förväntade intäkter.

Slutligen finns det en möjlighet att den växande förståelsen för att förnybar energi kommer att spela en allt större roll i det svenska framtida elsystemet och att svårreglerad baskraft som kärnkraft hindrar en sådan utveckling. Detta samtidigt som elöverskottet växer år för år. Det kan innebära att det opinionsmässiga trycket och den politiska ambitionen att fortsätta avveckla kärnkraften stärks. Om det dessutom händer ytterligare en kärnkraftsolycka i världens åldrande kärnkraftverk kan det innebära att kärnkraften avvecklas genom politiska beslut betydligt tidigare än industrin nu var visioner om. Att en sådan avveckling skulle försvåras genom att orimligt långa driftstider används i kärnavfallsavgiftskalkyler är orimligt.

MKG upprepar därför ståndpunkten att utredarna måste ta fram scenarier till konsekvensanalysen som representerar även en relativt snabb avveckling av kärnkraften. MKG förslår att ett scenario görs där en reaktor avvecklas vartannat år med start 2015 och där de äldsta reaktorerna avvecklas först.

Förslag på ett golv för avgiftsinbetalningarna

I underlagspromemoria 2B om balansräkning av finansieringssystemet står det på sidan 14 att arbetsgruppen övervägt att som riskbegränsande åtgärd föreslå att ett golv sätts för inbetalningar till kärnavfallsfonden för varje reaktorägare och år. MKG stödjer detta förslag. Det är viktigt att kärnavfallsavgiften betalas in även om en reaktor står still en betydande del av ett år p.g.a. säkerhetsproblem, andra driftsproblem eller oförutsedda underhållsbehov. Även om ett sådant stillastående medför att den mängd avfall som produceras och ska slutförvaras kan minska något är alla den rörliga delen för kostnaden för avfallshantering mycket liten jämfört med fasta kostnader.

Med vänlig hälsning,

Johan Swahn

Kanslichef

070-467 37 31

johan.swahn@mkg.se