

2014-01-31

Miljödepartementet
Regeringen
103 33 Stockholm

**REMISSVAR AVSEENDE FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I LAGEN
(2006:647) OM FINANSIELLA ÅTGÄRDER FÖR HANTERINGEN AV
RESTPRODUKTER FRÅN KÄRNTEKNISK VERKSAMHET M.M.
(M2013/1587/KE)**

Fortum Generation AB (Fortum) har beretts tillfälle att yttra sig över Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) rapport "Förändringar i lagen (2006:647 om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet" daterad 2013-06-04. Den angivna lagen och förordningen kallas nedan finansieringslagen respektive finansieringsförordningen. I det remitterade materialet ingår också Miljödepartementets promemoria "Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet" daterad 2013-06-25.

Fortum har utarbetat detta remissvar i samarbete med SKB, Vattenfall AB och E.ON Kärnkraft AB. Fortum har inte tagit ställning till frågor som berör Barsebäck Kraft AB.

Disposition

Fortums yttrande inleds med en sammanfattning. Vidare lämnar Fortum synpunkter på de större och mer principiella delarna av förslagen i det remitterade materialet. Fortum ställer sig i princip bakom det remissvar som SKB lämnar, SKB lämnar ett betydligt mer detaljrikt svar än Fortum. Dock kan det finnas i vissa enskilda frågor där Fortum vill poängtera vår syn mera explicit, exempelvis är inte Fortum representerad i Kärnavfallsfondens styrelse vilket vi vill ha en ändring på.

Sammanfattning

1. Fortum tillstyrker förslaget att förlänga den kalkylmässiga drifttiden utökas från 40 år till 50 år. Förslaget stämmer väl överens med reaktorernas tekniska livslängd och reaktorägarnas planeringstid.
2. Fortum tillstyrker förslaget att i en ny 11 a § finansieringslagen lägga fast grunderna för avgiftsberäkningen. Avgiftsberäkningen har stor betydelse

2014-01-31

för kärnkraftsindustrin och det är därför både rimligt och ändamålsenligt att den regleras i lag.

3. Fortum avstyrker de föreslagna bestämmelserna om diskonteringsränta i 15a § -15 c § finansieringsförordningen. Förslaget speglar inte kärnavfallsfondens förväntade långsiktiga avkastning. Det ger istället alltför stort genomslag för marknadsräntorna vid tidpunkten för avgiftsbesluten, vilket ej synes motiverat med hänsyn till långsiktigheten i kärnavfallsfondens placeringar. I ett kortsiktigt perspektiv kan förslaget ge varierande avgiftsnivåer mot bakgrund av dagens marknadsläge.
4. Fortum anser att en rak real diskonteringsränta om 3 % med stor fördel kan användas för den här typen av långsiktiga projekt. Vilket också ger stabila och förutsägbara avgifter. För den händelse av att kärnavfallfonden skulle redovisa längre perioder med låg avkastning så får storleken på diskonteringsräntan ses över.
5. Fortum avstyrker förslaget om utökat kompletteringsbelopp. SSM har inte kunnat visa skäl för det ökade kravet på säkerheter som förslaget ger.
6. Fortum avstyrker förslaget att beräkna kompletteringsbeloppet med hjälp av s.k. ALM-analyser. ALM metoden är komplicerad och utveckling lär fortfarande pågå, SSM är dessutom beroende av Nordea för beräkningarna, vilket ger en brist på transparens. För industrin betyder det minskad insyn och svårigheter att verifiera beräkningarna. Den ändrade rollfördelningen mellan SSM kontra regeringen och kärnkraftföretagen tar även bort ett kontrollsteg.
7. Fortum tillstyrker att kärnavfallsfondens placeringsmöjligheter utökas. Vilket också ger möjligheten att balansera avkastning mot risk på ett mer optimalt sätt. För industrin är det naturligt steg att i samband med utökade placeringsmöjligheter också ges en möjlighet till utökat inflytande. Fortum önskar för sin egen del ökad insyn förslagsvis genom representation i Kärnavfallsfondens styrelse .
8. Fortum tillstyrker förslaget att det tydliggörs att de säkerheter som ställs inom ramen för finansieringssystemet ska kunna tas i anspråk redan innan de fonderade medlen förbrukats.
9. Fortum tillstyrker att reglerna om statens kreditrisk och riskavgift i 28 § och 29 § i finansieringsförordningen tas bort.
10. Fortum avstyrker förändringar av myndighetsansvaret i finansieringssystemet. Några skäl att förändra ansvarsfördelningen saknas.

2014-01-31

Finansieringssystemets nuvarande utformning

Det svenska finansieringssystemet regleras av finansieringslagen och finansieringsförordningen. Syftet med systemet är att säkerställa finansieringen av omhändertagande och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall som inte utgör driftavfall. Se nedan översiktliga beskrivning.

Processen och rollfördelningen mellan reaktorinnehavarna och SSM är tydlig och väl etablerad. Reaktorinnehavarna beräknar vart tredje år kostnaderna för de åtgärder som omfattas av systemet och ger in beräkningen till SSM. Underlag för säkerheter som ska ställas tas fram. SSM granskar kostnadsberäkningarna och underlagen för säkerheter. Förslagen tillställs regeringen som beslutar om avgifter och säkerheter. Kärnavfallsfonden förvaltar inbetalade medel i enlighet med fastställd policy. Efter godkännande av SSM medges reaktorinnehavarna att ta ut medel från fonden för att finansiera omhändertagande och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. SSM kontrollerar att uttagana medel använts för avsett ändamål. För beräknade kostnader som inte täcks av fonderade medel, och även för oplanerade händelser, ställs säkerheter av kärnkraftbolagens ägare. Rollfördelningen i systemet är enligt gällande regelverk tydlig och enkel.

Kärnkraftföretagen är enligt lagen (1984:3 om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) ytterst ansvariga för kostnaderna. En viktig del i systemets funktion är också att kärnavfallsavgifterna och säkerheterna ses över vart tredje år. Där med kan hänsyn löpande tas till ändringar i kostnadsunderlag, tidplaner och andra faktorer som påverkar systemet. Vidare ingår kärnkraftföretagen i stora koncerner med avsevärda tillgångar.

Det robusta svenska finansieringssystemet har blivit en erkänd förebild internationellt. Behovet av förändringar bör ses i ljuset av att systemet hittills fungerat väl. Därför finns det knappast något större behov av förändringar. Dock kan det finnas anledning att i författning fastställa principer som utvecklats i praxis, vilket också SSM delvis föreslår. Det kan även finnas skäl till en del mindre ändringar.

SSMs förslag till förändringar

I det remitterade förslaget finns bestämmelser om kostnadsberäkningar i 17a § 2 finansieringslagen samt 3 § och 4 § i finansieringsförordningen. Förslaget innebär att den grundläggande regeln om skyldigheten att upprätta kostnadsberäkningar flyttas från förordningen till lagen, vilket gör finansieringslagen tydligare enligt Fortum.

Drifftid

En viktig förutsättning för beräkning av kostnader, avgifter och säkerheter är den antagna drifftiden. I den nuvarande finansieringsförordningen anges den totala drifftiden till 40 år avseende kostnadsberäkningar, SSM föreslår att drifftiden ändras till 50 år vilket Fortum ställer sig bakom. Bakgrunden till förändringen är att reaktorernas tekniska livslängd förlängts genom de satsningar som industrin vidtagit

2014-01-31

avseende investeringar i både förnyelse och säkerhetsökande åtgärder. För samtliga reaktorer i drift planerar reaktorinnehavarna för en drifttid som är 50 år eller längre.

Beräkning av kärnavfallsavgifter

Syftet bakom finansieringssystemet är att säkerställa finansieringen av kostnaderna för hantering av använt kärnbränsle och kärnavfall som inte är driftavfall samt för rivning och avveckling av kärntekniska anläggningar. Avgifterna ska under tiden ligga på en lämplig nivå varken för höga eller för låga men tillräckliga medel ska fonderas. Stabila förutsägbara avgifter är att föredra framför motsatsen. SSM föreslår att det införs en ny 11a § i finansieringslagen som anger grunderna för avgiftsberäkningen. Enligt Fortums bedömning stämmer det förslagna 11a § finansieringslagen väl överens med den praxis som utvecklats för avgiftsberäkningen. Fortum ser positivt på förslaget, det är rimligt att grunderna för avgiftsberäkningen anges i lag.

Diskonteringsräntan

Den enskilt viktigaste parametern vid bestämmande av avgiften är diskonteringsräntan, diskonteringsräntan ska motsvara förväntad avkastning av kärnavfallsfonden.

SSM föreslår detaljreglering av diskonteringsräntan tre nya paragrafer införs i finansieringsförordningen 15a §-15c §, med utförliga regler om vilken ränta som ska användas vid avgiftsberäkningen. Däremot skulle regeringen vid sitt avgiftsbeslut kunna välja en annan diskonteringsränta. Enligt Fortums uppfattning innebär förslagen i denna del i praktiken ändå en detaljstyrning av avgiftsbesluten, som det är svårt för regeringen att frångå. För att finansieringssystemet ska fylla sin funktion bör en diskonteringsränta användas som ger en korrekt avgift, dvs. en avgift som säkerställer att kommande avgifter tillsammans med redan fonderade medel motsvarar de förväntade kostnaderna.

SSMs förslag i 15a §-15b § i finansieringsförordningen innebär att en räntekurva ska konstrueras med hjälp av två andra räntekurvor och interpolering mellan dessa. I 15c § föreslås också att en ränta om 0,5 procentenheter ska läggas till den sålunda konstruerade räntekurvan. Den räntekurva som SSM föreslår bygger på räntekurvor avsedda för att diskontera placeringar i pensions- och livförsäkringsbranschen.

Finansieringssystemet skiljer sig emellertid på flera väsentliga punkter från ett pensionssystem. Detta har utvecklats i promemorian "Diskonteringsräntan i PLAN-kalkylen" av professor Lars Bergman och docent Ulf Jakobsson. Enligt Fortums uppfattning är det fundamentalt fel att använda diskonteringsmetoder och regelverk avsedda för pensionssystem för en omarbetning av finansieringssystemet. Gör man det bortser man från grundläggande komponenter i finansieringssystemet, som inte finns i ett pensionssystem, nämligen att kärnkraftbolagen enligt lag är skyldiga att finansiera hanteringen av sina restprodukter och att bolagen därför måste skjuta till pengar om fonderade medel skulle visa sig vara otillräckliga, att säkerheter ställs inom systemet samt att avgifter och säkerheter ses över vart tredje år.

2014-01-31

Fortum delar Bergman/Jakobssons uppfattning att diskonteringsräntan i PLAN-kalkylen bör baseras på ett långsiktigt samhällsekonomiskt avkastningskrav och det finns teoretiska och empiriska skäl som stöder att det finns en likhet med avkastningen på kärnavfallsfonden. Bergman/Jakobsson rekommenderar därför en rak real diskonteringsränta om 3 %.

Fortum förordar att det i finansieringsförordningen anges att SSM ska tillämpa en rak real ränta om 3% när myndigheten tar fram sina avgiftsförslag. Den rekommenderade diskonteringsräntan speglar långsiktigheten i placeringarna i kärnavfallsfonden. Under vissa perioder, såsom för närvarande, kan det förväntas att avkastningen på kärnavfallsfondens placeringar är lägre än 3% realt. Under andra perioder kommer troligen avkastningen vara högre. Det väsentliga är att avkastningen över tid förväntas uppgå till 3% realt. Om det under längre perioder avkastningen i kärnavfallsfonden skulle avvika från 3% realt kan det bli aktuellt att justera beloppet.

Beräkning av kompletteringsbeloppet

Enligt 2§ finansieringsförordningen ska kompletteringsbeloppet motsvara kostnader som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser. Kompletteringsbeloppet har hittills tagit sikte på oväntade kostnadsökningar, SSM kontrollerar och lämnar förslag och regeringen beslutar.

SSM föreslår i 5 § finansieringslagen att kompletteringsbeloppet omdefinieras. Där anges att beloppet ska bestämmas så att det, om det tillförs fonden, gör att den aktuella "tillståndshavaren med hög sannolikhet kan fullgöra sina skyldigheter även om inga ytterligare kärnavfallsavgifter betalas och inga ytterligare säkerheter ställs." I den förslagna nya 11b § finansieringslagen anges att beloppet ska beräknas med beaktande av osäkerheter om framtida avkastning på fonderade medel samt om framtida grundkostnader och merkostnader.

Förslaget innebär en avsevärd höjning av kompletteringsbeloppet. Höjningar i den storleksordningen som följd av förslaget kan ytterst påverka kreditratingen hos ägarna till kärnkraftföretagen och därmed indirekt påverka deras finansieringskostnader. Det bör noteras att SSM anger att beräkningen grundas på ofullständig och förenklad modell som bland annat utelämnar viktiga riskfaktorer. Modellen(ALM) är under utveckling, det kan medföra att kompletteringsbeloppet ökar ytterligare. Mot bakgrund att tillståndshavarna redan idag ställer säkerheter för såväl obetalda avgifter som för oplanerade händelser och avgifter och säkerheter ses över vart tredje år finner Fortum att det inte behövs ytterligare säkerheter. Fortum avstyrker såväl den nya definitionen av kompletteringsbeloppet i 2 § finansieringslagen som den nya föreslagna 11b i finansieringslagen.

Vidare förslår SSM att 3 § 4 finansieringsförordningen ska få ändrad lydelse. Förslaget innebär att reaktorinnehavarna inte längre har någon roll när förslag till kompletteringsbelopp utarbetas. Istället ska förslag till kompletteringsbelopp direkt

2014-01-31

tas fram av SSM som sedan lämnar det till regeringen för beslut (se 20 § finansieringsförordningen). Regeringen har inte samma möjlighet som SSM att i sak granska ett förslag till kompletteringsbelopp. Det innebär att kontrollsteg försvinner. Konsekvensen blir att SSMs inflytande ökar däremot minskar både reaktorägarnas och regeringens inflytande. Nuvarande rollfördelning vid beräkning av kompletteringsbeloppet har fungerat och väl och ger reaktorägarna rimligt inflytande och insyn över denna del av finansieringssystemet. Fortum avstyrker därför förslaget till ändrad rollfördelning. SSM anger att kompletteringsbeloppet ska beräknas med hjälp av ALM-analys. Utvecklingen har påbörjats av en sådan modell. Det har framgått att ALM-analysen ska genomföras av Nordea och att modellen ägs av Nordea. Utöver att modellen är komplicerad så kommer möjligheten till insyn av beräkningarna vara starkt begränsade vare sig för kärnkraftbolagen eller regeringen. Därmed avstyrker Fortum förslaget.

Förvaltning av kärnavfallsfonden

SSM föreslår att det i 12 § finansieringslagen ska anges att kärnavfallsfonden ska förvaltas enligt den s.k. aktsamhetsprincipen. Vidare föreslås en helt ny förordning som reglerar hur fondmedlen får placeras (förordningen om förvaltning av inbetalda medel i kärnavfallsfonden). Förslaget innebär att i princip alla tillgångsslag inklusive aktier blir tillåtna. Det finns särskilda regler som anger andelen av respektive tillgångsslag. Det är en avsevärd utvidgning jämfört med dagens situation.

Fortum ställer sig bakom införandet av aktsamhetsprincipen. Den utvidgade placeringspolicyn förbättrar möjligheten att optimera avkastning mot risk på ett helt annat sätt än tidigare. Även om fondens placering i olika tillgångsslag är väl detaljerad, men det är ett bra första steg.

I samband med införande av aktsamhetsprincipen kunde det vara lämpligt kärnkraftföretagen fick ett ökat inflytande av kärnavfallsfondens placeringar. Det är nämligen kärnkraftföretagen som står för risken av utfallet för kärnavfallsfonden dessutom kommer risken att öka. Detta talar starkt för utökad inflytande för industrin. Vidare kan man inte bortse ifrån att kärnkraftföretagen och dess ägare sinsemellan kan ha olika syn på placeringarna över tiden.

För Fortum som är en stor minoritetsägare i både FKA och OKG känns det rimligt att få en representation i kärnavfallsfondens styrelse, idag är det endast Vattenfall och Eon som är representerade om än med två ledamöter av totalt sju. En annat sätt som ger industrin ökat inflytande över placeringarna är att inrätta ett placeringsutskott, även i ett sådant organ vill Fortum givetvis ha representation. Idag finns inga särskilda regler för tillsyn och kontroll. I samband med införandet av aktsamhetsprincipen med utökade placeringsmöjligheter och ökad risk kan det vara lämpligt att förstärka kontrollen hur förvaltningen sköts.

2014-01-31

Övriga förslag

Fortum kommenterar nedan SSMs förslag avseende ianspråktagandet av säkerheter och riskavgifter.

Ianspråktagande av säkerheter

Enligt dagens regler vad gäller ianspråktagande av säkerheter inom finansieringssystemet som anges i 15 § finansieringslagen, finns det en del otydligheter huruvida de medel som fonderats måste vara förbrukade innan säkerheterna tas i anspråk. SSM föreslår en noggrannare reglering av säkerheter i 15a § och 15b § finansieringslagen. Förslaget undanröjer otydligeten att fonderade medel inte behöver förbrukas innan säkerheterna tas i anspråk. Fortum anser att förändringen är bra, dock bör säkerheten inte kunna tas i anspråk så länge en tillståndshavare fullgör sina skyldigheter. Vidare anser Fortum vad avser 15c § att endast regeringen beslutar om att ställda säkerheter ska tas i anspråk och att beloppet ska tillföras den aktuella tillståndshavarens andel av kärnavfallsfonden.

Riskbedömning och riskavgifter

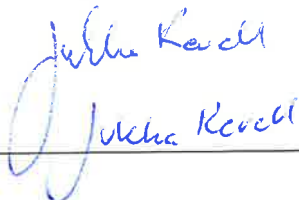
Vad gäller riskbedömning och riskavgifter ska Riksgäldskontoret enligt 28 § finansieringsförordningen vart tredje år besluta om statens kreditrisk avseende de säkerheter som ställs för finansieringsbeloppet respektive kompletteringsbeloppet. I 29 § anges att Riksgäldskontoret under vissa förutsättningar kan besluta om att utta riskavgift från reaktorägare. SSM föreslår att 28 § ska upphöra att gälla, vidare ska 29 § få en helt ny lydelse. Såväl riskbedömningen och riskavgiften ska således utmönstras enligt förslaget. Fortum tillstyrker förslaget och stöder motiveringen.

Myndighetsansvaret

I den remitterade promemorian om myndighetsansvaret i finansieringssystemet har tre alternativ för koncentration av detta ansvar tagits fram. Alternativen är att någon av de myndigheter som idag har uppgifter inom systemet tar över samtliga uppgifter. Det innebär således en koncentration av uppgifterna till SSM, Kammarkollegiet eller Riksgälden. Det framgår i promemorian med all tydlighet att det inte finns något alternativ som kan förordnas. Det är snarare så att alternativen framstår som mer eller mindre orimliga jämfört med dagens situation. Fortum finner därför att det inte finns någon som helst anledning att göra ändringar av myndighetsansvaret.

För det fall Miljödepartementet önskar ytterligare synpunkter eller klarlägganden av Fortums inställning står Fortum givetvis till departementets förfogande.

Fortum Generation AB




Mats Thunell



