

2011-08-25

Dnr 42/2011

Strålsäkerhetsmyndigheten

171 16 Stockholm

Kopia för kännedom till Miljödepartementet

Kärnavfallsrådets yttrande över Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för 2012-2014

Strålsäkerhetsmyndighetens referens: SSM 2011-153

Ärendet

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har genom remiss berett Kärnavfallsrådet tillfälle att yttra sig över SSM:s förslag till den kärnavfallsavgift för åren 2012-2014 som reaktorinnehavarna ska betala till Kärnavfallsfonden enligt finansieringslagen².

Remissen avser även SSM:s förslag till ett finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för varje reaktorinnehavare enligt finansieringsförordningen³. Reaktorinnehavare ska till Kärnavfallsfonden ställa godtagbara säkerheter motsvarande finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet.

Synpunkter på förslagen ska ha inkommit till SSM senast den 25 augusti 2011

Regeringen beslutar om kärnavfallsavgiften samt finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp med utgångspunkt i SSM:s förslag.

SSM föreslår att kärnavfallsavgifterna höjs från dagens i genomsnitt 1 öre/kilowattimme (kWh) producerad kärnkraftsel till 3,7 öre/kWh enligt följande:

- kärnkraftreaktorn i Forsmark 3,4 öre/kWh,
- kärnkraftreaktorn i Oskarshamn 3,5 öre/kWh och
- kärnkraftreaktorn i Ringhals 4,0 öre/kWh.

För kärnkraftsreaktorn i Barsebäck som inte genererar någon elkraft föreslås en avgift på 1 834 mkr per år under perioden

De föreslagna höjningarna innebär att de totala inbetalningarna till Kärnavfallsfonden kommer att bli c:a 4,6 miljarder kronor per år givet den kärnkraftsel som planeras produceras under perioden eller c:a 13,9 miljarder kronor totalt för perioden 2012 – 2014 om man även räknar in avgiften för Barsebäck Kraft AB.

¹ Den som har tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att inneha och driva ett kärnkraftsreaktor

² Jfr 6 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

³ Jfr 20 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

När det gäller finansieringsbeloppen respektive kompletteringsbeloppen föreslår SSM följande:

Reaktorinnehavare	Finansieringsbelopp ⁴	Kompletteringsbelopp ⁵
Forsmark	10 051 mkr	3 020 mkr
Oskarshamn	7 566 mkr	2 251 mkr
Ringhals	10 257 mkr	3 211 mkr
Barsebäck	5 646 mkr	

Kärnavfallsrådets ställningstagande

Förslaget till kärnavfallsavgifter

Kärnavfallsrådet tillstyrker förslaget till kärnavfallsavgifter

Kärnavfallsrådet tillstyrker Strålsäkerhetsmyndighetens, SSM, förslag till kärnavfallsavgifter för Forsmark Kraftgrupp AB, OKG AB och Ringhals AB samt för Barsebäck Kraft AB.

Huruvida den högre kärnavfallsavgiften kommer att påverka elpriset bör dock, enligt Rådets mening, redovisas på ett tydligare sätt i SSM:s underlagsmaterial.

Kostnaderna har genom åren systematiskt underskattats

Kärnavfallsrådet delar myndighetens uppfattning att de kostnader som omfattas av kärnkraftindustrins betalningsansvar enligt finansieringslagen – dvs. de förväntade kostnaderna - har genom åren systematiskt underskattats i de kostnadsberäkningar som legat till grund för beräkning av kärnavfallsavgiften. Ett konkret exempel på detta är faktiska kostnaderna för avvecklingsdriften av kärnkraftreaktorn Barsebäck 2 – 400 miljoner kronor – visade sig överskrida de tidigare beräknade kostnaderna med 100 %. De medel som avsatts i fonden för avvecklingsdriften var 200 miljoner kronor.

Avvecklings- och driftskostnaderna bör ses som kostnader för avgränsade industriella projekt

De antaganden som SKB gör i den nu föreliggande kostnadsberäkningen avviker enligt SSM inte från det mönstret. De områden där SSM konstaterat underskattningar gäller framför allt kostnadsposterna för avveckling reaktorer i drift samt externa ekonomiska faktorer.

Bland externa ekonomiska faktorer får antagandena om reallöne- och produktivitetsutveckling ett mycket stort genomslag i kalkylen.

Avvecklings- och driftskostnaderna utgör tillsammans omkring 50 % av totalkostnaderna och ska uppskattas under perioder som sträcker sig 35 respektive 50 år i tiden. De prognoser som SKB gör baseras tjänstesektorn i sin helhet. Den tidsserie som extrapoleras avser lång rad branscher som till exempel handel, hotell och restaurang, hushållstjänster etc. Enligt Rådets uppfattning kan det ifrågasättas om den historiska kostnadsutvecklingen för tjänstesektorn i

⁴Ett belopp som motsvarar skillnaden mellan de medel som finns i fonden och det totala belopp som ska fonderas av respektive reaktorinnehavare,

⁵ Ett belopp som motsvarar en uppskattning av kostnader som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser.

sin helhet verkligen är representativ för de framtida kostnaderna för de åtgärder som avses i 4 § finansieringslagen.

Rådet ifrågasätter mot den bakgrunden om produktivitet utvecklingen när det gäller hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall ska ses som en *extern* ekonomisk faktor. Rivning, inkapsling, slutförvaring bör i stället ses som avgränsade industriella projekt. Projekten utnyttjar kompetens från många olika branscher som med egen ledning och organisation utvecklar sin egen dynamik.

Rådet delar SSM:s krav på utveckling av metoder för att uppskatta dessa kostnader med sina osäkerheter. Kostnadsutvecklingen i industriprojekt har studerats i den rika internationella litteraturen om erfarenhets- och lärlkurvor. SKB:s projekt har samma tidshorisont som vissa stora internationella projekt för ny energiteknik där erfarenhets- och lärlkurvor utnyttjats för att uppskatta kostnadsutvecklingen i projekten. Enligt rådets uppfattning bör SKB undersöka hur de metoder som utvecklats i sådana studier ska kunna användas för att uppskatta kostnadsutvecklingen i de egna projekten.

Kärnavfallsrådet delar SSM:s bedömning att ett stegvis införande av metoder och principer från tjänstepensionssystemet i hög grad skulle komma att förbättra säkerheten i finansieringssystemet. Det finns ett värde i att t.ex. använda samma modell för diskontering av alla framtida betalningsflöden och därmed utnyttja det betydande utvecklingsarbete som skett på nationell och internationell nivå.

Förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet bör kompletteras

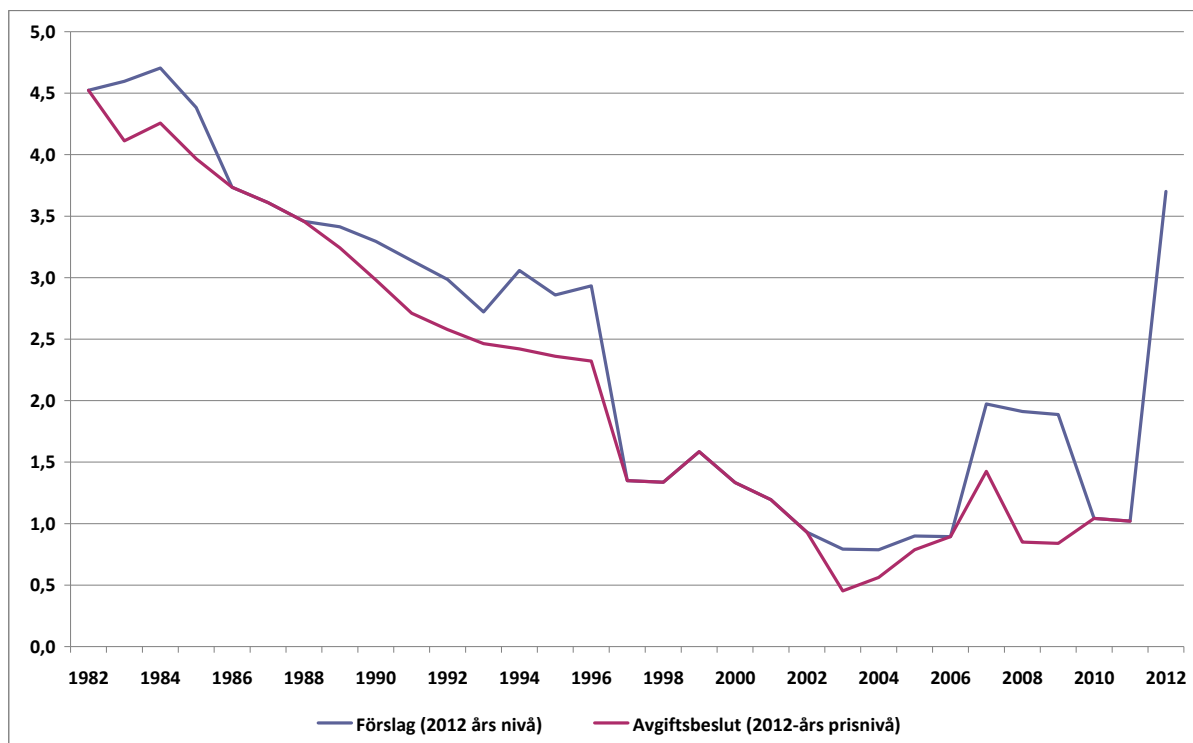
För att komma tillrätta med de nuvarande problemen med kostnadsberäkningarna redan till nästa tillfälle det blir aktuellt för reaktorinnehavarna att lämna kostnadsberäkningar, föreslår Kärnavfallsrådet att 4 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet kompletteras på sätt som framgår av bilagan till detta yttrande. Kompletteringen bör göras i avvaktan på den djupare analys avseende beräkning av avgifter och säkerhetsbelopp som pågår inom SSM.

Det kan ifrågasättas om inte Kärnavfallsfonden i nuläget är underfinansierad.

Av SSM:s remissmaterial framkommer det också att utbetalningarna från Kärnavfallsfonden har under senare år varit större än inbetalningarna. Det är alltså avkastningen på medlen som medfört att Kärnavfallsfonden inte har minskat.

Till detta kommer att de beslutade avgifterna under en långt följd av år har legat under de förslag till avgifter som redovisats av tidigare myndigheter – Statens kärnbränslenämnd respektive Statens kärnkraftinspektion. Omräknat till 2012 års prisnivå har avgiften också sänkts sedan år 1982. Se nedanstående figur (källa SSM).

Det kan enligt Kärnavfallsrådets mening ifrågasättas om inte Kärnavfallsfonden i nuläget är underfinansierad.



Beräkning av säkerheter

Kärnavfallsrådet har inga invändningar mot SSM:s bedömningar när det gäller beräkningarna av finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp.

Enligt 27 § finansieringsförordningen bör säkerheterna tas i anspråk, om

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

SSM bedömer således rättsläget så att finansieringsbeloppet respektive kompletteringsbeloppet för en reaktorinnehavare inte kan tas i anspråk förrän samtliga tillgångar i Kärnavfallsfonden för innehavaren har utnyttjats.

För beräkningen av finansieringsbeloppet har SSM utgått från att

- beräknade utbetalningar av finansieringsbeloppet ska diskonteras till det år som fondens medel för reaktorinnehavaren beräknas ha förbrukats
- summan av dessa diskonterade utbetalningar är behovet av finansieringsbelopp detta år

Om borgensåtagandet redovisas i reala termer kan inflationen rensas bort från beräkningarna vilket har skett i SSM:s beräkningar av finansieringsbeloppet.

När det gäller beräkningen av kompletteringsbeloppet anser SSM att det beräkningsunderlag som reaktorinnehavarna lämnat inte stöder de nya beräkningsprinciper som myndigheten vill använda. Vid beräkningen kompletteringsbeloppet har SSM därför utgått från de metoder som tidigare använts. Enligt SSM går det därför inte att fördela kompletteringsbeloppet i tiden och heller inte att bedöma när inbetalningarna till fonden upphör. SSM bedömer att förslaget till kompletteringsbelopp mot denna bakgrund sannolikt kommer att vara för låga.

Enligt Kärnavfallsrådets bedömning är det emellertid tveksamt att utan en djupare analys göra påståenden om att kompletteringsbeloppen är för låga. De metodförbättringar som SSM föreslår för att uppskatta osäkerheter flyttar jämförelsepunkten och det kan därför inte uteslutas att de föreslagna kompletteringsbeloppen är för höga.”

Några utgångspunkter för Kärnavfallsrådets ställningstagande

Reaktorinnehavarna är, enligt kärntekniklagen, skyldiga att vidta alla de åtgärder som behövs för att använt kärnbränsle och kärnavfall skall kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt och att anläggningar som permanent stängs av avvecklas och rivs på ett säkert sätt. Reaktorinnehavarna är också skyldiga att klarlägga vilka åtgärder som behövs för detta och hur dessa åtgärder skall kunna vidtas. De krav som ställs är med nödvändighet mycket långtgående med hänsyn till säkerhet och strålskydd.

En grundläggande princip för hantering och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle är att kostnaderna för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall skall täckas av intäkterna från den produktion av energi som gett upphov till dem. Denna princip återspeglas i finansieringslagstiftningen. Den återfinns också i kärntekniklagen⁶ och miljöbalken⁷.

Beredning av ärendet

Beslut i detta ärende har fattats av Kärnavfallsrådets ordförande Torsten Carlsson. Närvarande vid beslutet var ledamöterna Carl Reinhold Bråkenhielm, Clas-Otto Wene, Lena Andersson-Skog, sakkunnige Ingvar Persson, kanslichefen Holmfridur Bjarnadottir och sekreteraren Peter Andersson

Ärendet har beretts av ledamöterna Clas-Otto Wene, Lena Andersson-Skog, sakkunnige Ingvar Persson, kanslichefen Holmfridur Bjarnadottir och sekreteraren Peter Andersson.

Torsten Carlsson

Holmfridur Bjarnadottir

⁶ Jfr 13 § kärntekniklagen

⁷ Jfr 16 kap 3 § miljöbalken

BILAGA

Förslag till

Förordning om ändring förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I kostnadsberäkningen enligt 3 § ska varje reaktor, som inte permanent har ställts av, anses ha

1. en total drifttid om 40 år, och
2. en återstående drifttid om minst sex år, om det inte finns skäl att anta att driften kan komma att upphöra dessförinnan.

	<p><i>I kostnadsberäkningen ska</i></p> <p><i>3. de förväntade framtida kostnaderna beräknas som ett viktat medelvärde (väntevärdet),</i></p> <p><i>4. samtliga framtida kassaflöden ska redovisas som nominella belopp som nuvärdesberäknas genom diskontering med en nominell räntekurva,</i></p> <p><i>5. förväntade inbetalningar uttryckas i nominella termer och diskonteras till nuvärde</i></p> <p><i>Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter i de hänseenden som behövs för verkställigheten av andra stycket.</i></p>
--	--