

Motion till riksdagen 2011/12:C328

av Lise Nordin m.fl. (MP)

Subventioner av kärnkraft

1 Sammanfattning

I juni 2010 biföll riksdagen regeringens proposition om att tillåta nya kärnreaktorer i Sverige. Ett villkor från ett enigt Näringsutskott var att regeringen skulle återkomma med lagstiftning eller andra åtgärder som gjorde att direkta eller indirekta statliga subventioner inte kunde förekomma.

Trots att lagen om nya reaktorer var villkorad på detta sätt har den sedan den 1 januari 2011 trätt i kraft utan att regeringen har uppfyllt utskottets villkor. Enligt regeringen bereds frågan fortfarande men man har inte kunnat tala om när denna beredning kommer att vara klar.

Samtidigt bifölls även en annan proposition om kärnkraft; en ny lagstiftning om ansvar och ersättning vid radiologisk olycka. Miljöpartiet de gröna anser lagstiftning som därmed trädde i kraft om ansvar och ersättning att den innehåller fem klara fall av subventioner: det begränsade ansvarsbeloppet, det begränsade ansvars räckvidd, möjligheten att utfärda statliga garantier, de begränsade preskriptionstiderna samt begränsningen från ansvar för sjukvårdskostnader.

Miljöpartiet anser att lagstiftningen måste ändras i dessa fem fall för att uppfylla utskottets villkor om att inte tillåta direkta eller indirekta subventioner av kärnkraft

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att höja finansieringskravet för en tillståndsinnehavare vid en radiologisk skada så att det motsvarar den fulla ekonomiska risken.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa ett ansvarsombrott vid radiologiska olyckor.

Fel! Okänt namn på

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att staten inte ska erbjuda en statlig försäkringslösning eller kreditgarantier vid radiologiska olyckor.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att preskriptionstiden för radiologiska skador ska förlängas.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att samhällets kostnader för sjukvård till följd av en radiologisk skada bör täckas av anläggningsinnehavaren.

3 Inledning

Riksdagen biföll i juni 2010 regeringens proposition Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte, vilket innebär att tillstånd till uppförande och drift av en ny kärnkraftsreaktor kan utfärdas förutsatt att den nya reaktorn ersätter en av de befintliga reaktorerna, att den äldre reaktorn är permanent avstängd när den nya reaktorn tas i drift och att den nya reaktorn uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad. Samtidigt upphävdes lagen om kärnkraftens avveckling.

I samband med riksdagens behandling av propositionen ställde Centerpartiet som villkor för att godkänna beslutet ett krav i näringsutskottet. Innebörden är att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om lagstiftning eller andra åtgärder med innebörden att direkta eller indirekta statliga subventioner inte kan påräknas. Ett enigt utskott ställde sig bakom detta krav. Dessvärre förknippades inte kravet med något datum då det skulle uppfyllas.

Den nya lagen som medger nya reaktorer trädde i kraft den 1 januari 2011 utan att utskottets villkor hade uppfyllts. I årets budgetproposition anger regeringen att man ”bereder regeringens svar till riksdagen”.

Vi har alltså i över ett års tid haft den märkliga situationen att regeringens centerpartistiska näringsminister inte har kunnat leverera vad hennes eget parti har ställt som villkor i riksdagens utskott. Än märkligare är att den villkorade lagen har trätt i kraft utan att villkoret har uppfyllts.

I grunden handlar den här frågan om hur man definierar begreppet subvention. Eller snarare: att regeringen inte vet hur den ska definiera begreppet i det här fallet.

Maud Olofsson (C) och Andreas Carlgren (C) har under deras tid som ministrar vid upprepade tillfällen, både i riksdagens kammare och i medierna, sagt att nya reaktorer inte ska få några statliga subventioner, vare sig direkta eller indirekta.

Men på den direkta frågan hur de definierar en subvention har båda blivit svaret skyldigt. Maud Olofsson hänvisar exempelvis vid ett tillfälle i kammaren till att hon inte behöver definiera det eftersom det inte kommer att finnas några, vid ett annat tillfälle har hon sagt att det inte behövs eftersom alla i branschen vet vad hon menar.

Så lättvindigt avfärdas riksdagens villkor.

Men detta är inte en struntfråga att ta lätt på och avfärda. Det är i själva verket den fråga som kan avgöra om det byggs nya reaktorer i Sverige eller inte. De flesta ekonomiska bedömare menar att nya reaktorer aldrig kommer att byggas utan statliga subventioner eftersom de då blir för dyra. Definitionen av begreppet subvention kan därmed bli nyckeln till Sveriges framtida energistruktur.

En strikt tillämpning av begreppet kan innebära att det inte byggs några nya reaktorer, medan en lösare definition kan medföra osynligt stöd som gör att det blir ekonomiskt lönsamt.

4 Subventioner

Subventioner kan ta sig många olika former, oavsett om det gäller kärnkraft och kärnteknik eller andra sektorer. Inledningsvis gör man skillnad på officiella och inofficiella former av stöd, on budget och off budget, det vill säga stöd som syns i budgetar och stöd som inte syns.

Men frågan är mer komplex än så. Idag finns ingen helt vedertagen definition av begreppet subvention i Sverige eller i andra länder. Den stora tvistefrågan är vilka osynliga stöd som ska räknas in och hur de ska värderas. Fördelaktiga avskrivningsregler, feed in-tariffer, infrastruktur, undervärderade naturresurser och externaliserade kostnader är exempel på stödformer där det saknas enighet huruvida de utgör en subvention eller ej.

Enligt OECD:s definition, som är en av de mest vedertagna, är en subvention ett resultat av en handling från staten som innebär en fördel för konsumenter eller producenter i syfte att öka deras intäkter eller minska deras kostnader. (*A result of a government action that confers an advantage on consumers or producers, in order to supplement their income or lower their costs.*)¹

Andra aktörer har föreslagit alternativa definitioner som antingen är mer svävande eller detaljerade. I en rapport² till EU-kommissionen har de olika formerna av subventioner delats in enligt tabell nedan. I tabellen anges om subventionen omfattas av begreppet enligt fyra spridda definitioner.

¹ Det engelska begreppet government omfattar inte bara regeringen utan kan gälla all form av politisk styrning.

² Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment, IEEP 2009.

Fel! Okänt namn på

Kartläggning av subventioner enligt vissa definitioner, synliga och osynliga³

	ESA	WTO	OECD	Pieters
Synliga (On Budget)				
Ekonomiska överföringar	•	•	•	•
Potentiella ekonomiska överföringar (ansvar)		•	•	•
Tillhandahållande av varor eller tjänster utöver infrastruktur		•	•	•
Osynliga (Off Budget)				
Reglerad prissättning		•	•	•
Undantag från avgifter och skatter eller nedsättningar		•	•	•
Marknadsföreträde		•	•	•
Fördelaktiga avskrivningsregler			•	•
Drivande stödsystem såsom feed in-tariffer och certifikat			•	•
Undantag från myndigheters reglering			•	•
Undervärdering av förbrukade naturresurser			•	•
Indirekt stöd i form av t.ex. infrastruktur				•
Indirekta intäkter genom undervärdering av kostnader				•
Externaliserade kostnader				•

Att OECD:s definition inte inkluderar indirekt stöd till exempelvis infrastruktur, externaliserade kostnader och undervärderade kostnader beror på att de är svåra att identifiera och beräkna. Däremot råder det ingen tvekan om de finns och att de kan ha stor betydelse.

Av de cirka 430 kärnreaktorer som finns i världen idag har inte en enda byggts utan statligt stöd eller subventioner. Bara i EU har kärntechniken mellan 1970 och 2004 kostat skattebetalarna över € 70 miljarder i officiella subventioner.⁴ Med en vidare definition av begreppet subvention är beloppet mångdubbelt större.

Mycket tyder också på att det är ekonomiskt olönsamt att bygga en ny reaktor utan statligt stöd. Exempelvis anser den stora bankgruppen Citigroup att statliga subventioner eller andra stöd är ett krav för att få lönsamhet i en ny reaktor.⁵ Massachusetts Institute of Technology (MIT) anser i sin mycket

³ Calla: Table1, Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment, IEEP 2009. Egen översättning. ESA: European System of Accounts; WTO: World Trade Organization, OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development; Pieters: Pieters, J (2004), When removing subsidies benefits the environment: Developing a checklist based on the conditionality of subsidies, revised version of the paper presented to the OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies samt OECD, Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform, OECD, 2005.

⁴ Reforming environmentally harmful subsidies, IEEP 2007.

⁵ New Nuclear – The Economics Say No, Citigroup 2009.

omfattande analys av kärnkraftens framtid att det krävs subventioner för att få igång byggen av kärnkraft. Man föreslår att staten ska stå för tio procent av byggkostnaden för tio reaktorer och investera i ett omfattande forskningsprogram.⁶ Många andra finansinstitutioner har kommit till liknande slutsatser medan ingen ännu har kunnat visa motsatsen.⁷

5 De första subventionerna

Samtidigt som riksdagen antog propositionen om att tillåta nya reaktorer i Sverige, antog man även propositionen Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar. Beslutet innebär bl.a. att atomansvarighetslagen ersätts av en ny lag som reglerar ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor, att det införs ett så kallat obegränsat ansvar för innehavare av kärntechniska anläggningar samt att innehavare av kärnreaktorer ska finansiera ansvaret upp till 1 200 miljoner euro eller cirka 12 miljarder kronor.

Enligt Miljöpartiet innehåller den nya lagen om ansvar och ersättning vid radiologisk olycka ett antal beslut som var och ett för sig innebär en subvention till befintliga och nya reaktorer i Sverige. De utgör de första subventioner av kärnkraft som regeringen har beslutat om efter sitt löfte att inte tillåta några sådana, vare sig direkta eller indirekta.

Vi anser därför att det villkor som näringsutskottet ställde för att godkänna beslutet om nya reaktorer redan har brutits. Det bröts i själva verket redan när propositionen om skadeståndsansvar godkändes, vilket kan vara ett skäl till att regeringen har svårt att komma till skott med den lagstiftning de har uppmanats att ta fram.

5.1 Den första subventionen: ansvarsbeloppet

I den nya lagen om ansvar vid olycka skiljer regeringen mellan ett principiellt obegränsat ansvar och säkerställande av finansiering för detta ansvar. Ett obegränsat ansvar innebär i princip att reaktorägarens ansvar är oändligt. Men i praktiken är det ekonomiska ansvaret begränsat till tolv miljarder kronor eller de överstigande tillgångar som den ansvarige har och som en domstol kan få tillgång till.

Konstruktionen är sådan att den som driver en reaktor (eller flera) måste ställa säkerheter upp till ett så kallat ansvarsbelopp som är satt till 1 200 miljoner euro, motsvarande cirka 12 miljarder kronor. Säkerheten kan vara en försäkring eller andra tillgångar.

Utöver detta belopp ställer lagen inga krav på säkerhet, endast de tillgångar som finns vid olyckan. Den främsta tillgången är vanligen de värden som finns i det företag som driver eller äger anläggningen. Värdet är dock begränsat, i synnerhet som anläggningen kan allvarligt skadas och i princip

⁶ The Future of Nuclear Power, MIT 2003 och 2009 (Update).

⁷ För fler referenser, se http://www.mp.se/templates/Mct_177.aspx?number=192882.

Fel! Okänt namn på

bli värdelös vid en omfattande olycka. Även aktier i bolaget riskerar att bli utan värde.

Miljöpartiet anser att det ansvarsbelopp som lagen föreskriver är löjeväckande lågt; det motsvarar bara en bråkdel av de kostnader som riskerar att uppstå vid en omfattande olycka.

De möjliga kostnaderna vid en omfattande olycka är i princip oändliga. Enligt Strålskyddsinstitutet uppgick kostnaderna efter olyckan i Tjernobyli till minst 1 000 miljarder kronor i bara Ukraina, Vitryssland och Ryssland – fram till 2005, i den tidens pengar och de förhållanden som gällde där vid den tiden. Att bara sanera anläggning och mark efter den jämförelsevis mindre olyckan i Harrisburg 1979 kostade cirka 1 000 miljoner kronor, också i dåtidens penningvärde.

I Fukushima vet vi ännu inte var kostnaderna landar, men seriösa bedömare talar om belopp långt över de 1 000 miljarder som olyckan i Tjernobyli anses ha kostat.

Miljöpartiet anser att inriktningen i politiken måste vara att kärnkraften vid en olycka ska tvingas att betala sina egna kostnader. I detta ingår garantier för de skadebelopp som kan orsakas av en olycka. Att inte kräva sådana garantier medför sänkta kostnader för reaktorägaren, både vid normal drift och vid en olycka, och är därför enligt alla gängse definitioner att betrakta som en subvention. För att uppfylla det villkor som utskottet har ställt sig bakom, att kärnkraften inte ska få några subventioner, behöver ansvarsbeloppet höjas till att motsvara den nivå som en radiologisk olycka erfarenhetsmässigt har visat sig kunna orsaka, dvs. åtminstone 1 000 miljarder kronor. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

5.2 Den andra subventionen: ansvarsbegränsningen

Svenska reaktorer ägs i samtliga fall av dotterbolag till stora energikoncerner, och dessa bolag har mycket begränsade tillgångar. Ansvar vid en olycka gäller bara för den som driver en kärnanläggning, den som innehar tillståndet. Därför är det dotterbolagen som har ansvaret, både juridiskt och ekonomiskt.

Det gör det möjligt för exempelvis Eon eller Vattenfall att låta dotterbolag stå för anläggningens tillstånd, med de risker detta medför. Samtidigt klarar sig moderbolagen undan vid en olycka.

Utredningen Översyn av atomansvaret (SOU 2006:43) redogör för ägarförhållandena och de ekonomiska värdena det handlar om (2005). Kärnkraftverket i Forsmark drivs av Forsmarks Kraftgrupp AB som i sin årsrapport anger att bolaget har tillgångar värda 13 miljarder kronor, kraftverket i Ringhals drivs av Ringhals AB som har tillgångar värda 16 miljarder kronor, medan kraftverket i Oskarshamn drivs av OKG AB med tillgångar värda 14 miljarder kronor.

Ett till synes märkligt sammanträffande verkar vara att bolagens tillgångar i stort sett överensstämmer med det ansvarsbelopp som regeringen kräver. Å andra sidan bör det också upprepas att dessa värden inte kommer att vara opåverkade vid en omfattande olycka.

Som komplement till denna bild är tillgångarna i moderbolagen avsevärt större: Vattenfall hade vid utredningens genomförande ett eget kapital på 88 miljarder och har enligt riksdagens utredningstjänst nu nettotillgångar värda 30 miljarder euro, Eons tillgångar är värda 153 miljarder euro medan Fortums tillgångar värderas till 20 miljarder euro. Det är inte tillräckligt för att täcka de tänkbara skadorna vid en omfattande olycka, men en bra bit på väg.

Denna begränsning i ansvaret hade kunnat undvikas om regeringen hade föreslagit ett så kallat ansvarsgenombrott som leder ansvaret vidare till moderbolagen. Men regeringen har avstått från möjligheten och gjort det på svaga grunder. Den bakomliggande utredningen innehåller däremot en genomgång av möjligheterna för ett sådant ansvarsgenombrott och nämner en rad möjliga vägar att gå.

Miljöpartiet anser att frånvaron av ett ansvarsgenombrott utgör en subvention för kärnkraften eftersom reaktorens bakomliggande ägare slipper ta den ekonomiska risk som ett strikt ansvar hade inneburit. Likaså slipper man de kostnader som det hade medfört att ställa ut garantier för de skadebelopp som en olycka kan medföra.

Det är självklart att ett obegränsat ansvar ska medföra att alla värden i det bolag som äger och driver reaktorn ställs som säkerhet, även moderbolagen och resten av koncernen. Vi föreslår därför ett ansvarsgenombrott genom att införa som villkor att moderbolaget ingår en förpliktelse och garanterar verksamheten med alla sina tillgångar för att få driva reaktorer i Sverige. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

5.3 Den tredje subventionen: statliga garantier

Lagen om ansvar och skadestånd vid radiologisk olycka ger den som driver en kärnteknisk anläggning hela ansvaret så att staten inte ska stå någon risk upp till 1 500 miljoner euro. För att möta detta ansvar ställs krav på ekonomiska garantier upp till detta belopp. Men samtidigt anger lagen att staten kan göra ekonomiska åtaganden genom att ställa ut statliga garantier i form av återförsäkringsåtaganden. Därmed skulle staten kunna påta sig det ekonomiska ansvaret i ägarens ställe.

Anledningen till detta är att det kan saknas kapacitet i försäkringsbranschen. Detta kan bara tolkas som att försäkringsbranschen inte är villiga att ta risken – oavsett premie. Men varför ska då staten göra det?

Förvisso sägs att detta endast ska göras i undantagsfall och mot en avgift, men man kan fråga sig vad detta är värt när lagen inte anger vad det skulle handla om för omständigheter som kan föranleda ett sådant undantag. Vad avgiften anbelangar är det svårt att se hur regeringen skulle kunna sätta en sådan avgift på ett marknadsmässigt villkor när försäkringsbolagen inte kan göra det.

Miljöpartiet anser det uteslutet att staten skulle göra sådana åtaganden. Det strider mot konventionens principer och mot principen att kärnkraften ska stå för sina egna kostnader, vilket även regeringen ställer sig bakom. Förslaget om att regeringen i fråga om ansvaret vid radiologiska olyckor får göra eko-

Fel! Okänt namn på

nomiska åtaganden för staten genom att ställa återförsäkringsåtaganden eller andra likvärdiga åtaganden är en solklar subvention och bör tas bort. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

5.4 Den fjärde subventionen: preskriptionstiden

Enligt lagen om ansvar och skadestånd vid en radiologisk olycka är preskriptionstiden för radiologisk personskada 30 år. Preskriptionstiden för sakskada är dock begränsad till tio år.

Miljöpartiet anser att kunskapen om radiologisk strålning visar att skador till följd av en radiologisk olycka kan uppstå långt efter själva olyckan och att vi idag inte har underlag för att sätta en borte gräns för när skadan kan uppstå eller uppenbaras.

Ett av de motiv som regeringen anför i propositionen för att inte förlänga preskriptionstiden bortom 30 år, är att skadelidande i sådana fall ändå får ersättning genom det allmänna sjukvårdssystemet. Som framgår nedan anser Miljöpartiet att skador för sjukvårdskostnader till följd av en radiologisk skada ska ersättas av dem som har orsakat skadan, inte av staten. Det kan handla om mycket stora belopp och att undanta den som orsakar en olycka ersättningsansvaret är en subvention.

Ett annat motiv som regeringen menar talar mot en längre preskriptionstid är att det idag är oerhört svårt att visa om ett insjuknande i cancer i det individuella fallet är en följd av radiologisk skada eller inte. Det må så vara, men i andra fall kan det vara möjligt att fastslå orsaken och det kan inte heller uteslutas att det i framtiden blir lättare att visa kausalitet.

Miljöpartiet anser att det idag saknas underlag för att sätta en borte gräns för när skada kan anses vara utesluten. Detta gäller både vad gäller personskada och sakskada. För att uppfylla kravet om frihet från subventioner behöver därför preskriptionstiden vara oändlig tills nya fakta framkommit. Detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna som sin mening.

5.5 Den femte subventionen: sjukvårdskostnaderna

En av de största kostnaderna vid en allvarlig radiologisk olycka skulle sannolikt vara sjukvård för dem som drabbas. Samhället riskerar att drabbas av en mycket kraftig ökning av sjukvårdskostnaderna trots att det rimligen är fråga om radiologiska skador som bör täckas av den som har det obegränsade ansvaret vid en olycka. Ökningen riskerar också att bli bestående över lång tid eftersom radiologiska skador kan uppstå långt efter olyckan och att de kan ha ett mycket långsamt förlopp.

Detta verkar inte oroa regeringen. Tvärtom. Enligt propositionen var ett av de viktigaste skälen till att inte förlänga preskriptionstiden bortom 30 år att ”skadelidande i sådana här skadefall ändå skulle garanteras vård och olika former av sociala förmåner av staten.”

Miljöpartiet anser inte att vård för radiologiska skador till följd av en olycka i en kärnteknisk anläggning främst bör finansieras med allmänna me-

Fel! Okänt namn på

del, utan det är en viktig och självklar del av det obegränsade ansvaret för anläggningens ägare. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Stockholm den 4 oktober 2011

Lise Nordin (MP)

Stina Bergström (MP)

Helena Leander (MP)

Kew Nordqvist (MP)

Annika Lillemets (MP)

Per Bolund (MP)

Mats Pertoft (MP)

Bodil Ceballos (MP)

Valter Mutz (MP)

Peter Rådberg (MP)

Jonas Eriksson (MP)

Jan Lindholm (MP)