



## Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2017/18:141 Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering till handlingarna.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns stora osäkerheter i, och oenigheter om, hur omfattande de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet kan bli. Riksrevisionen menar också att det saknas samlade bedömningar av riskerna från regeringen och ansvariga myndigheter samt att det brister i rapporteringen till riksdagen.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning. Regeringen avser bl.a. att utveckla rapporteringen av finansieringssystemet och statens samlade risk till riksdagen i budgetpropositionen vart tredje år. Regeringen tydliggör också ansvaret för finansieringssystemet genom färre aktörer för en bättre helhetssyn. Den nya lagstiftningen som trädde i kraft i december 2017 innebär också vissa ändringar som påverkar statens risk. Med den aktuella skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottet instämmer med Riksrevisionen och regeringen om vikten av att det inte finns osäkerheter eller oenigheter om hur omfattande de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet för kärnavfallshantering kan bli. Utskottet välkomnar de åtgärder som regeringen redan vidtagit och bedömer att de åtgärder som regeringen aviserar i sin skrivelse är relevanta. Utskottet ser fram emot att ta del av det framtida översynsarbetet i enlighet med skrivelsen.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandet.

I betänkandet finns en reservation (-).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2017/18:141 Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering.

Ett yrkande i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Utskottets överväganden.....	6
Skrivelsen .....	6
Reservation .....	11
Åtterrapporering till riksdagen, punkt 1 (-) .....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Skrivelsen .....	12
Följdmotionen .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Åtterrapporering till riksdagen

Riksdagen avslår motion

2017/18:4028 av Mikael Jansson (SD).

*Reservation (-)*

## 2. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:141 till handlingarna.

Stockholm den 24 maj 2018

På försvarsutskottets vägnar

*Allan Widman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Peter Jeppsson (S), Beatrice Ask (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (-), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Anders Schröder (MP), Lotta Olsson (M), Paula Holmqvist (S), Roger Richtoff (SD), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S) och Lena Asplund (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat finansieringssystemet för kärnavfallshantering. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Finansieringssystemet för kärnavfallshantering (RiR 2017:31). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 7 december 2017. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen den aktuella skrivelsen till riksdagen den 8 mars 2018. Riksrevisionen föredrog granskningsrapporten för utskottet den 3 maj.

## Bakgrund

Hittills har kostnaderna i Sverige för rivning av, forskning om och hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle uppgått till ca 43 miljarder kronor. Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) beräknade 2016 de återstående kostnaderna till ca 106 miljarder kronor. Myndigheten Kärnavfallsfonden har i dag ett fondkapital på ca 65 miljarder kronor, och de ekonomiska säkerheter som ställts under perioden 2015–2017 uppgår till totalt ca 30 miljarder kronor. Finansieringssystemet omfattar således stora kostnader, och enligt förarbetena till lagstiftningen ska riskerna för att staten tvingas bekosta omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall minimeras så långt som möjligt.

Det statliga finansieringssystemet för omhändertagande av kärnkraftens restprodukter ska täcka kostnaderna för avveckling och avfallshantering fram till 2080-talet enligt SKB:s tidsplan. Systemet bygger på att tillståndshavarna gör inbetalningar av kärnavfallsavgifter till Kärnavfallsfonden. Tillståndshavarna måste även ställa ekonomisk säkerhet för beslutade avgifter som ännu inte har betalats in (finansieringsbelopp) och för oplanerade händelser (kompletteringsbelopp). Besluten om storleken på kärnavfallsavgifter och säkerheter utgår från de kostnadsberäkningar som tillståndshavarna ska presentera.

SKB ägs gemensamt av de tillståndshavare som är reaktorinnehavare och tar för deras räkning fram kostnadsberäkningar vart tredje år. Beräkningarna granskas av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), som lämnar förslag till regeringen om storleken på avgifter och säkerheter för en treårsperiod i taget. Regeringen beslutar sedan om avgifter och säkerheter för reaktorinnehavarna. SSM beslutar om avgifter och säkerheter för övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare baserat på de kostnadsberäkningar de lämnat in. Riksgäldskontoret granskar de säkerheter som ska ställas och beslutar om godkännande av säkerheter för övriga tillståndshavare. Reaktorinnehavarnas säkerheter godkänns av regeringen efter yttrande av Riksgäldskontoret. Skillnaden mellan beräknade framtida kostnader och de hittills avsatta medlen i Kärnavfallsfonden ska täckas dels genom tillståndshavarnas fortsatta avgifter till fonden, dels genom

avkastningen på tillgångarna i fonden. Tillståndshavarna har rätt att få ersättning ur fonden för vissa angivna kostnader.

Finansieringssystemets treåriga avgiftsperioder ska säkerställa att systemet är förutsebart och robust, genom att förändringar i beräknade kostnader och intäkter fångas upp vart tredje år och systemet då balanseras genom beslut om avgiftsnivå och ekonomiska säkerheter för den följande perioden. Avgiftsbesluten ska bygga på välgrundade uppskattningar av framtida kostnader och förväntad elproduktion.

# Utskottets överväganden

## Skrivelsen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2017/18:141 Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering till handlingarna. Följdmotionen avslås.

Jämför reservationen (-).

### Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns stora osäkerheter i, och oenigheter om, hur omfattande de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet kan bli. Finansieringssystemet har sannolikt varit underfinansierat, och statens ekonomiska säkerheter har varit otillräckliga. Regeringen och de ansvariga myndigheterna har inte gjort några samlade bedömningar av riskerna eller rapporterat om dessa till riksdagen. Detta försvårar insyn i, och beslut om, finansieringssystemet. Riksrevisionen anser också att SSM och Riksgäldskontoret inte har använt sina möjligheter att besluta om föreskrifter och riskbegränsande villkor för att begränsa statens risk. Bristerna bör ses mot bakgrund av att felaktiga uppskattningar av enskilda poster i systemet kan uppgå till tiotals miljarder kronor. Att förutsättningarna för finansieringssystemet kan förändras snabbt understryker vikten av att bristerna åtgärdas, anför Riksrevisionen.

### Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av att det enligt Riksrevisionen saknas en samlad analys och rapportering av riskerna i finansieringssystemet och för att ytterligare minska statens risk lämnas följande rekommendationer.

#### *Till regeringen*

- Se till att de samlade riskerna för staten kan bedömas. För att åstadkomma detta behöver regeringen ge en myndighet ett formellt helhetsansvar för analys och bedömning av risker i finansieringssystemet. Ansvaret bör innefatta att inhämta information från de övriga aktörerna och sammanställa resultaten så att de samlade riskerna för staten kan bedömas. När SSM:s uppgifter inom kärnavfallsfinansieringen under 2018 ska flytta till Riksgäldskontoret kan det vara lämpligt att ge Riksgäldskontoret ett sådant helhetsansvar.

- Utveckla rapporteringen av de samlade riskerna i finansieringssystemet till riksdagen. En återkommande rapportering av helheten i systemet, där frågor om systemets balans, statens samlade risk utifrån ställda ekonomiska säkerheter och Kärnavfallsfondens utvidgade placeringsreglemente ingår, skulle kunna öka transparensen och insynen i systemet. Rapporteringen bör även inkludera information i det fall regeringens beslut om kärnavfallsavgift och säkerheter avviker väsentligt från SSM:s bedömning. Det kan ske genom en utvecklad rapportering i budgetpropositionerna, i resultatkrivelser till riksdagen, i Årsredovisning för staten eller genom en kombination av sådan rapportering.
- Låta utreda om moderbolagen i stället för reaktorbolagen ska ha det primära betalningsansvaret. Nuvarande ordning där reaktorbolagen, inte moderbolagen, har det primära ansvaret innebär att staten får stå för eventuell ytterligare risk som kan uppstå om de säkerheter som reaktorbolagen har ansvar för är för lågt värderade. Denna del av den totala risken skulle kunna minskas med en ordning där moderbolagen är ansvarsskyldiga, oavsett belopp.

Det är enligt Riksrevisionen rimligt att kostnadsberäkningarna i finansieringssystemet använder samma utgångspunkter och liknande bedömningar som i andra delar av den statliga verksamheten.

- Låta en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa de externa ekonomiska faktorerna (EEF). Detta gäller särskilt de makroekonomiska faktorerna som har stor påverkan på kostnadsberäkningarna.

#### *Till Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret*

- Använd aktivt föreskriftsrätten och rätten att utfärda riskbegränsande villkor samt andra verktyg som de enligt finansieringslagstiftningen har tillgång till. Det skulle öka transparensen i beräkningarna och minska statens risk.

### **Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer**

Med den aktuella skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad. Regeringen redovisar sina bedömningar och åtgärder i de mest relevanta frågorna enligt nedanstående.

#### *Statens samlade risk*

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats när det gäller kostnadssidan. Den 1 juni 2017 överlämnades propositionen Reglerna om finansiering av kärnavfallshanteringen (prop. 2016/17:199, bet. 2017/18:FöU2, rskr. 2017/18:17). De nya lagkraven trädde i kraft den 1 december 2017, och följdändringarna i finansieringsförordningen trädde i kraft den 20 december 2017. Den nya lagstiftningen tydliggör hur kostnadsberäkningarna ska göras. Detta

kommer att överbrygga vissa av de oenigheter som i dag finns mellan aktörerna och därmed bidra till att minska statens risk, menar regeringen.

Nya kostnadsberäkningar ska göras vart tredje år för att ligga till grund för beslut om nya avgifter och säkerhetsbelopp. Genom dessa återkommande uppdateringar minskas statens risk, menar regeringen.

Tillståndshavarna ska ställa ekonomiska säkerheter för ett kompletteringsbelopp. Kompletteringsbeloppet ska motsvara en skälig uppskattning av de kostnader som kan uppkomma till följd av oplanerade händelser. Syftet är bl.a. att ta hänsyn till de osäkerheter som följer av att kostnaderna faller ut under ett långt tidsspann. Den nya lagstiftningen ställer även krav på avstängda reaktorer.

Den nya lagstiftningen innebär att Kärnavfallsfonden framöver kan placera vissa fondmedel i bl.a. aktier. Det bör medföra en ökad avkastning, men även större risker för staten än tidigare. För att motverka detta införs ett krav på aktsamhet i fondförvaltningen. Kompletteringsbeloppet ska framöver även omfatta en oförutsedd utveckling på tillgångssidan, och inte som tidigare endast på kostnadssidan.

Det finns osäkerheter när det gäller de framtida avgiftsintäkterna, men dessa är inte lika stora som för kostnaderna, anför regeringen. Regeringen har beslutat förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntechniska restprodukter, enligt vilken kostnadsberäkningarna nu ska baseras på en antagen driftstid på 50 år i stället för som tidigare 40 år. För de reaktorer som togs sist i drift 1985 innebär detta att avgifterna ska vara slutbetalda 2035, dvs. om knappt 18 år. För övriga reaktorer ska avgifterna vara slutbetalda tidigare än så. Denna period är avsevärt kortare än den period under vilken kostnaderna för en avveckling av anläggningarna och slutförvar för kärnavfallet kan utvecklas. Osäkerheterna för avgiftsintäkterna bör således vara betydligt mindre, enligt regeringen.

En kvarstående osäkerhet är de eventuella kostnadsökningar som uppstår efter 2035. Tillståndshavarnas ansvar kvarstår dock ända tills kärnavfallet är slutligt omhändertaget och är inte beroende av att reaktorerna är i drift.

Riksrevisionen har pekat på att det är oklart när säkerheterna kan tas i anspråk och att detta inneburit en ökad risk för staten. Den nya lagstiftningen tydliggör att säkerheterna ska kunna tas i anspråk utan att fondens medel har förbrukats.

Regeringen instämmer i att ett helhetsansvar för analys och bedömning av risker i finansieringssystemet behövs och gav därför den 31 augusti 2017 SSM och Riksgäldskontoret i uppdrag att förbereda och genomföra en överföring av SSM:s ansvar under finansieringslagstiftningen till Riksgäldskontoret. Överföringen ska vara genomförd den 1 december 2018. Genom detta samlas ansvaret för finansieringsfrågorna på färre aktörer, och en bättre helhetssyn skapas. Riksgäldskontoret kommer genom de nya arbetsuppgifterna att ha ett övergripande ansvar för att analysera och bedöma riskerna i finansieringssystemet. Regeringen kommer i det fortsatta arbetet att överväga att ytterligare förtydliga detta ansvar.



### *Regeringens rapportering till riksdagen*

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning när det gäller rapportering till riksdagen om riskerna i finansieringssystemet. Regeringen anger dock att riksdagen inte vid något tillfälle har lyft frågan om en sådan rapportering, vilket är vanligt när riksdagen ser behov av en specifik redovisning.

Regeringen avser att i kommande budgetpropositioner till riksdagen redovisa en samlad bedömning av t.ex. systemets balans och statens samlade risk. Denna redovisning bör ske vart tredje år i samband med att regeringen beslutat om kärnavfallsavgifter och ekonomiska säkerheter för kommande treårsperiod. Den första redovisningen kommer således att lämnas i budgetpropositionen för 2019 och som en komplettering till den information som årligen lämnas om kärnavfallsfondens resultat m.m.

### *Det primära betalningsansvaret*

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att frågan om det primära betalningsansvaret bör utredas. Regeringen tillsatte den 29 juni 2017 en särskild utredare (dir. 2017:76) för att göra en översyn av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. I utredarens uppdrag ingår att se över frågor om ansvar, bl.a. när det gäller byte av tillståndshavare och förutsättningar för ägarprövning vid förändringar i ägandet av reaktorbolag. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018. Regeringen avser att se över frågan men avvaktar resultatet av utredningen eftersom andra ansvarsfrågor omfattas av utredningsdirektiven.

### *Kostnadsberäkningar i finansieringssystemet*

Regeringen instämmer med Riksrevisionen i att det är rimligt att finansieringssystemet för omhändertagandet av kärntekniska restprodukter använder samma utgångspunkter för sina kostnadsberäkningar som andra delar av den statliga verksamheten.

Regeringen avser att i dialog med Riksgäldskontoret se över denna fråga så snart Riksgäldskontoret tagit över SSM:s ansvar under finansieringslagstiftningen.

## **Motionen**

I motion 2017/18:4028 anför Mikael Jansson (SD) att det fortfarande finns utrymme för förbättringar trots att regeringen har beaktat flera av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen. Regeringen anger att den har för avsikt att rapportera om exempelvis systemets balans och statens samlade risk vart tredje år i budgetpropositionerna till riksdagen. Enligt motionärens mening är detta inte tillräckligt, och i motionen uttrycks därför att rapporteringen bör ske mer frekvent, minst två gånger per mandatperiod.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer med Riksrevisionen och regeringen om vikten av att det inte finns osäkerheter i, och oenigheter om, hur omfattande de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet för kärnavfallshantering kan bli.

Utskottet välkomnar sålunda ännu en gång de åtgärder som regeringen redan vidtagit, t.ex. vad avser de nyligen införda reglerna om finansiering av kärnavfallshanteringen, vilka utskottet nyligen behandlade i betänkande 2017/18:F6U2.

Det är även positivt, anser utskottet, att SSM:s ansvar under finansieringslagstiftningen överförs till Riksgäldskontoret. Genom denna åtgärd samlas ansvaret för finansieringsfrågorna, och en bättre helhetssyn bör kunna åstadkommas.

Utskottet bedömer att de åtgärder som regeringen nu aviserar i sin skrivelse är relevanta, t.ex. att de samlade bedömningarna av riskerna ska rapporteras till riksdagen vart tredje år. Detta är en rimlig ambitionsnivå för närvarande. Motion 2017/18:4028 (SD) avstyrks därmed.

Utskottet ser fram emot att ta del av det framtida översynsarbetet i enlighet med skrivelsen, t.ex. vad avser det primära betalningsansvaret.

Vidare ser utskottet positivt på att Riksrevisionen belyser SSM:s och Riksgäldskontorets möjligheter att besluta om föreskrifter och riskbegränsande villkor för att ytterligare begränsa statens risk.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2017/18:141 Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering till handlingarna.

# Reservation

## Åtterrapportering till riksdagen, punkt 1 (-)

av Mikael Jansson (-).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2017/18:4028 av Mikael Jansson (SD).

### *Ställningstagande*

I den aktuella skrivelsen lägger Riksrevisionen fram ett antal rekommendationer till regeringen. Flera av dessa har regeringen också beaktat, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar, anser jag. En av rekommendationerna är att regeringen bör utveckla rapporteringen av de samlade riskerna i finansieringssystemet till riksdagen. Riksrevisionen ger flera olika alternativ för hur denna rapportering skulle kunna genomföras, t.ex. i budgetpropositionerna, i resultatskrivelser till riksdagen eller i årsredovisningen för staten.

Regeringen har valt alternativet att genomföra rapporteringen av t.ex. systemets balans och statens samlade risk i kommande budgetpropositioner till riksdagen, en rapportering som man aviserar kommer att ske vart tredje år.

Enligt min mening är denna rapportering inte tillräcklig. Jag anser i stället att rapporteringen bör ske mer frekvent, minst två gånger per mandatperiod. Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:141 Riksrevisionens rapport om finansieringssystemet för kärnavfallshantering.

### Följdmotionen

*2017/18:4028 av Mikael Jansson (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om frekvent återrapportering till riksdagen av riskerna med finansieringssystemet och tillkännager detta för regeringen.