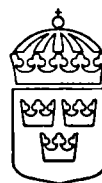


Regeringens proposition

1985/86: 132

om ändringar i finansieringssystemet för
använt kärnbränsle, m. m.



Prop.
1985/86: 132

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 13 mars 1986 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i finansieringssystemet för använt kärnbränsle m. m. De avgifter som innehavarna av kärnkraftsreaktorer betalar in till staten för att finansiera framtida kostnader för hantering av använt kärnbränsle, avveckling av anläggningar m. m. skall i sin helhet vara placerade på räntebärande konto i riksbanken. Reaktorinnehavarnas rätt till återlån av de inbetalade medlen föreslås avskaffad.

Det anmäls vidare att statens kostnader för den fortsatta avvecklingen av det europeiska bolaget för upparbetning av bestrålat kärnbränsle, Eurochemic, inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) kommer att finansieras från de medel som betalas in till staten inom ramen för finansieringssystemet.

Lag om ändring i lagen (1981: 669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981: 669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.

dels att 8 § skall upphöra att gälla,

dels att 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 § Frågor om kompletterande forsknings- och utvecklingsverksamhet, övervakning och kontroll av slutförvar, *utlåning till reaktorinnehavare av inbetalade avgifter* samt användande av inbetalade avgifter prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

10 § Frågor om kompletterande forsknings- och utvecklingsverksamhet, övervakning och kontroll av slutförvar samt användande av inbetalade avgifter prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.
 2. I fråga om amorteringar och räntor avseende lån som beviljats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition med förslag om ändringar i finansieringssystemet för använt kärnbränsle, m. m.

1 Inledning

Enligt lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m. (finansieringslagen) föreligger skyldighet för innehavare av kärnkraftsreaktor att till staten erlægga vissa avgifter i förhållande till den levererade energin. Avgiftssatsen beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Medlen är avsedda att användas till att ersätta reaktorinnehavarna för deras kostnader för slutlig hantering av använt kärnbränsle, rivning av reaktoranläggningar och forskning på kärnavfallsområdet. Vidare används medlen för att täcka vissa kostnader som staten har i sammanhanget för bl. a. tillsyn och kompletterande forskning. Avgifterna sätts in på räntebärande konto i riksbanken. Medlen får även lånas ut till de reaktorinnehavare som har svarat för inbetalningen inom ramar som har meddelats i en tillämpningsförfordning.

År 1981 inrättades nämnden för hantering av använt kärnbränsle (numera statens kärnbränslenämnd) som förvaltningsmyndighet för statens övergripande ansvar för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall från detta samt för avveckling och rivning av reaktoranläggningar. Nämnden har bl. a. till uppgift att handlägga de nämnda finansieringsfrågorna.

Jag tillkallade i juli 1983 med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté med uppgift att se över vissa frågor om resurser och organisation för den statliga verksamheten på kärnavfallsområdet. Kommittén skulle också, vilket utvecklades ytterligare i tilläggsdirektiv i mars 1984, utreda alternativ till det nuvarande systemet för förvaltning av de fonderade medlen.

Kommittén överlämnade i september 1984 sitt betänkande (SOU 1984:76) Samordnad kärnavfallshantering – planering, tillsyn och finansiering. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av kommittébetänkandet, en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissvaren finns fogade som bilaga till propositionen 1984/85: 120.

†1 Riksdagen 1985/86. I saml. Nr 132

Efter beslut av riksdagen våren 1985 (prop. 1984/85: 120, NU 30, rskr. 362) har kärnbränslenämndens resurser förstärkts och dess arbetsuppgifter anpassats till den grundsyn i kärnavfallsfrågor som kommer till uttryck i den nya lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Förslag om en reform av finansieringssystemet har aviserats till 1985/86 års riksmöte.

2 Finansieringssystemet

Kärntekniklagen och finansieringslagen bygger på synsättet att staten har det övergripande ansvaret för den kärntekniska verksamheten, däribland hantering av kärnavfall och avveckling av kärntekniska anläggningar.

Utgångspunkten för finansieringssystemets utformning är att alla kostnader, även de framtida, för hanteringen av kärnkraftproduktionens restprodukter skall bäras av dem som utnyttjar kärnkraften. Elproduktionen i kärnkraftverk kommer att avslutas helt senast år 2010, medan ca två tredjedelar av sluthanteringskostnaderna beräknas infalla efter denna tidpunkt. Det nuvarande finansieringssystemet innebär att avgifter läggs på produktionen av kärnkraft och att avgiftsmedlen fonderas och förvaltas av staten för att vara tillgängliga när utgifterna uppstår. Med hänsyn till den långa tid som förvaltningen måste pågå ter sig denna roll för staten som naturlig.

Finansieringssystemets nuvarande utformning och omfattning

Avgiften enligt finansieringslagen har enligt regeringens beslut varit 1,7 öre per kWh levererad elenergi från kärnkraftverk t. o. m. år 1983 och därefter 1,9 öre per kWh. Det ankommer på kärnbränslenämnden att varje år föreslå regeringen vilken avgift som skall utgå.

Innan finansieringssystemet trädde i kraft avsatte kärnkraftföretagen medel för sluthanteringen internt i sina bokslut. De medel som per den 31 december 1981 var fonderade inom kraftföretagen uppgick till sammanlagt 2230 milj. kr. Övergången till det nuvarande finansieringssystemet skedde successivt under år 1982. Nämnden beslöt sålunda i december 1982 om en särskild engångsavgift, varigenom de inom företagen avsatta fonderna kunde upplösas. Beslutet kom att innebära att reaktorägarna skulle betala in sammanlagt 2285 milj. kr. som en engångsavgift. Samtidigt beslöts om ersättningar till reaktorägarna för uppkomna kostnader t. o. m. utgången av år 1982. Sedan dessa ersättningar dragits av skulle återstående medel kvarstå hos företagen men balanseras av räntebärande fordringar för nämnden. Dessa medel har med förtur använts till ersättningar genom ett kvittningsförfarande och har under januari 1986 till fullo tagits i anspråk.

Följande sammanställning visar storleken av räntebärande fordringar, inbetalda avgiftsmedel, utbetalda ersättningar samt medel som vid respektive års utgång funnits avsatta hos kärnbränslenämnden för att täcka framtida hanteringskostnader (milj. kr.):

	Fordringar	Avgifter	Ersättningar	Avsatt för framtida hanteringskostnader
1982	1 189	634	1 231	1 707
1983	611	664	922	1 636
1984	200	924	894	1 835
1985	13	1 061	777	2 325

Ersättningarna har i första hand föranletts av färdigställande och drift av centrallagret för använt kärnbränsle (CLAB) och transportsystemet för bl. a. använt kärnbränsle. Vidare har ersättningar lämnats för betalningar inom ramen för tidigare ingångna uppdragskontrakt med det franska företaget Cogéma.

Statens vattenfallsverk övertog år 1981 Gränges kraftverksrörelse av Gränges AB. Köpeskillingen uppgick till drygt 1 miljard kronor. Vattenfallsverkets förvärv av anläggningar och aktier finansieras normalt över anslaget Statens vattenfallsverk: Kraftstationer m.m. Vid förvärvet av Gränges kraftverksrörelse tillämpades emellertid en annan finansiering, nämligen att sådana medel utnyttjades som var disponibla för verket till följd av dess avsättningar av medel inom ramen för finansieringssystemet (prop. 1981/82: 25 bil. 10 punkt 2, NU 13, rskr. 82). Vattenfallsverket har hittills av dessa medel lånat ca 385 milj. kr. För att finansiera resterande del av köpeskillingen har verket behov av ytterligare lån.

Möjligheten att låna tillbaka inbetalda medel (återlån) har utnyttjats av ytterligare två reaktorinnehavare. OKG AB har lånat 330 milj. kr., som ingår i finansieringen av Oskarshamn III. Sydsvenska Värmekraft AB har lånat 370 milj. kr. för investeringar i bl. a. filteranläggningen för Barsebäcksverket och i Sydkrafts överförings- och distributionssystem. För Forsmarks Kraftgrupp AB har ännu inte funnits något utrymme för återlån.

Sammanlagt har hittills 1 085 milj. kr. lånats ut. OKG AB och statens vattenfallsverk har i februari 1986 begärt att få låna ytterligare 190 milj. kr. resp. 120 milj. kr.

Återbetalningen av de lån som har lämnats sträcker sig fram till åren omkring år 2000 och har enligt amorteringsplanerna sin största omfattning mot slutet av lånens löptid. I lånevillkoren finns klausuler som reglerar frågor om förtida in- eller slutbetalning och om justeringar av räntesatsen. Dessa klausuler liknar till sin utformning dem i banklån av motsvarande slag.

Kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet

Den inledningsvis nämnda kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet har undersökt den framtida utvecklingen av in- och utbetalningar av medel, fondernas storlek och låneutrymmet enligt nuvarande bestämmelser. Kommittén har därvid redovisat de antaganden som den hade gjort om den framtida produktionen av kärnkraftsel, kostnader

som skall täckas av de fonderade medlen samt avkastningen på det förvaltade kapitalet. Inbetalningarna ligger i ett referensfall på en jämn nivå fram till ca år 2000 och upphör helt år 2010 i samband med kärnkraftens avveckling. Utbetalningarna beräknas bli störst dels under 1980-talet, dels under åren 2010–2020, då investeringarna för sluthantering har stor omfattning. Som följd av dessa betalningsströmmar väntas utrymmet för att bevilja nya återlån växa under 1990-talet och under de första åren av 2000-talet hålla sig på nivån 500–800 milj. kr. per år i nuvarande penningvärde. Därefter minskar det snabbt. Från omkring år 2020 överväger återbetalningarna av lån.

De olika antaganden som kommittén har redovisat i fråga om avkastning av kapitalet, likviditetskrav m. m. leder till varierande utfall av låneutrymmets utveckling, men förloppet i stort över tiden följer samma mönster som i referensfallet.

I kommittébetänkandet föreslogs att återlånesystemet från omkring år 1990 skulle avlösas av ett annat system som tillgodoser säkerhetskrav för de fonderade medlen, krav på real avkastning och energisektorns kreditbehov mer allmänt. Kommittén har redovisat alternativen direktlån, förvaltning omfattande även aktier och obligationer samt fondering i riksgäldskontoret.

Vid remissbehandlingen har kärnkraftsföretagen motsatt sig att återlånesystemet avskaffas. Riksbanksfullmäktige och fullmäktige i riksgäldskontoret förordar däremot att systemet avskaffas redan före år 1990. Från flera håll avstyrks vidare specialdestinering av kapital till energisektorn.

Föredragandens överväganden

För egen del vill jag anföra följande. De fonderade avgiftsmedlen utgör ett sparande som ger utrymme för investeringar inte bara inom kraftindustrin utan också inom övriga sektorer i ekonomin. För att kreditmarknaden skall fungera som instrument för effektiv kapitaltilldelning för investeringar bör i princip alla investeringsprojekt underkastas traditionell kreditprövning. Inte heller strävan att realsäkra fonderade medel ger motiv för att utlåning endast skall ske till kärnkraftsföretagen. Det finns enligt min mening inte anledning till att ge investeringar i kraftindustrin särskild prioritet vid långivningen. Rätten till återlån av inbetalda medel är mot denna bakgrund inte motiverad. Jag föreslår därför att återlånesystemet avskaffas.

Enligt min mening bör de inbetalda avgifterna i enlighet med nuvarande ordning förvaltas genom att de sätts in på konto i riksbanken. Detta är ett administrativt enkelt sätt att kanalisera medlen till kreditmarknaden.

Avkastningen på de fonderade medlen har hittills varit knuten till den s. k. prioriterade räntan. Denna har genomgående legat lägre än de marknadsbestämda räntorna. Det är enligt min mening rimligt att så långsiktigt fonderade medel som det här är frågan om ges en avkastning som ligger i paritet med de räntesatser som gäller på den långa kapitalmarknaden. Jag har som en förutsättning för mina överväganden utgått från att avkastningen på de i riksbanken fonderade medlen i fortsättningen kan knytas till räntenivån vid statens långfristiga upplåning och justeras då förändringar i

ränteläget påkallar det. Jag har under hand erfarit att riksbanken har funnit att en sådan ordning är möjlig. Det ankommer på regeringen att utfärda föreskrifter om förvaltningen av de fonderade medlen, bl. a. att följa hur avkastningskravet tillgodoses.

Eftersom möjligheten till återlån faller bort till följd av de förslag jag har redogjort för förändras också vattenfallsverkets möjligheter att slutligt finansiera förvärvet av Gränges kraftverksrörelse. Jag avser därför att senare återkomma till denna fråga.

Återlån som lämnats före den 1 juli 1986 bör inte nu påverkas av reformen. Jag har för avsikt att senare inbjuda låntagarna till överläggningar för att pröva möjligheten till omplaceringar av dessa lån.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för finansdepartementet.

3 Ersättning till det europeiska bolaget Eurochemic i likvidation

Eurochemic, ett europeiskt bolag för upparbetning av bestrålat kärnbränsle, initierades år 1956 som ett samarbetsprojekt inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och dess atomenergiorgan (Nuclear Energy Agency, NEA). En konvention om samarbetet undertecknades år 1957 och trädde i kraft år 1959. Sverige ratificerade konventionen i januari 1960. Det ursprungliga syftet var att demonstrera upparbetning av använt kärnbränsle. Bolagets anläggningar förlades till Mol i Belgien och uppförandet påbörjades år 1960. Upparbetningen pågick under åren 1966–1975. I slutet av år 1971 beslutade Eurochemics styrelse att verksamheten skulle läggas ned. Redan ingångna kontrakt krävde en fortsättning fram till år 1975, varefter avvecklingen inleddes. Ca 180 ton bränsle, mest från tung- och lättvattenreaktorer, hade då upparbetats. Häri ingick även svenskt använt kärnbränsle från kraftvärmeverket Ägesta.

Efter driftens upphörande vid Eurochemic har anläggningarna dekontaminerats från radioaktiva föroreningar, och det radioaktiva avfallet har beretts för slutförvaring. Detta arbete avslutades under åren 1983–1984. Dock kommer det högaktiva upparbetningsavfallet enligt planerna att vara slutligt behandlat för slutförvaring först på 1990-talet.

Eurochemic trädde i likvidation i juli 1982. Avvecklingen sker enligt en konvention från år 1978. Deltagarländerna har att gemensamt svara för avvecklingskostnaderna, medan arbetet med att omhänderta det radioaktiva avfallet administreras och utförs av den belgiska staten. Betalningsplanen för återstående kostnader har på deltagarländernas begäran omförhandlats till en paketlösning för att därigenom undvika osäkerhet beträffande kvarvarande skyldigheter. Ett förslag härom kommer att läggas fram i NEA:s s. k. Special Group i april 1986. Förslaget innebär en årlig ersättning till belgiska staten. Ersättningen uppgår för Sveriges del till ungefär 27 milj. belgiska francs, eller ca 4 milj. kr. (1986 års penningvärde), under åren 1987 – 1990. Därmed skulle samtliga återstående förpliktelser avseende Eurochemic vara uppfyllda.

För närvarande bestrids kostnaderna för Eurochemic för svenskt vidkommande från anslaget B 4. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) under femte huvudtiteln.

Det svenska deltagandet i Eurochemicprojektet syftade till att vinna erfarenheter i sluthanteringssteget för använt kärnbränsle. Enligt finansieringslagen har en kraftreaktorinnehavare skyldighet att svara även för statens kostnader för kompletterande forsknings- och utvecklingsverksamhet för sluthanteringen. Därtill kommer att bränsle från den av vattenfallsverket innehavda Ågestareaktorn har bearbetats av Eurochemic. De återstående kostnaderna för Eurochemicprojektets avveckling bör därför enligt min mening anses falla under finansieringslagens bestämmelser och således finansieras med avgiftsmedel. Kärnbränslenämnden förutsätts beakta detta utgiftsbehov i sitt förslag till avgift fr. o. m. år 1987.

Jag föreslår att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu har anfört om kostnaderna för avvecklingen av det europeiska bolaget för upparbetning av bestrålat kärnbränsle, Eurochemic.

Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att uppdra åt statens kärnbränslenämnd att ombesörja att ersättning utgår till Eurochemic avseende den svenska delen av de återstående avvecklingskostnaderna.

Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Hellström.

4 Upprättat lagförslag

Inom industridepartementet har i anslutning till vad jag nyss har anfört under 2 utarbetats:

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om finansieringen av det svenska deltagandet i avvecklingen av Eurochemic.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Innehållsförteckning

Prop. 1985/86: 132

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1986-03-13	3
1 Inledning	3
2 Finansieringssystemet	4
Finansieringssystemets nuvarande utformning och omfattning ...	4
Kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet	5
Föredragandens överväganden	6
3 Ersättning till det europeiska bolaget Eurochemic i likvidation ...	7
4 Upprättat lagförslag	8
5 Hemställan	8
6 Beslut	8

