



YTTRANDE
13 januari 2014
Dnr. 6-32-13

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Rapporten ”Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715)” samt promemorian ”Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet”

M2013/1587/Ke

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har inga särskilda invändningar mot SSM:s rapport eller Miljödepartementets promemoria. I yttrandet utvecklas några frågeställningar i syfte att motivera Konjunkturinstitutets ställningstagande. I några fall där flera olika alternativ föreslås, redovisas Konjunkturinstitutets preferenser.

Konjunkturinstitutet anser att:

- Diskonteringsräntan bör beräknas utifrån förväntad avkastning på kärnavfallsfonden och den föreslagna metoden för beräkning av förväntad avkastning är lämplig.
- Kärnavfallsfonden bör ges utökade placeringmöjligheter.
- Osäkerhetsberäkningarna bör kompletteras med uppskattning av riskerna för kostnadsökningar i avfallshanteringen då dessa så kallade volymrisker sannolikt är av mycket stor betydelse.
- Kostnads- och intäktskalkylerna bör granskas noggrannare genom oberoende revisioner av exempelvis Riksrevisionen. SSM:s ansvarsområden kan behöva utvidgas.
- Kärnavfallsavgiften bör baseras på förväntad produktion – inte realiserad produktion – för att eliminera risken för optimistiska produktionsplaner.
- Konjunkturinstitutet delar uppfattningen att måttliga förändringar av kärnavfallsavgiften inte påverkar marknadspriset på el på kort sikt och att de samhällsekonomiska konsekvenserna är små.
- Myndighetsansvaret bör koncentreras till SSM eller en helt ny myndighet som endast har ansvar för finansieringsfrågorna.

HELHETSSYN PÅ TILLGÅNGAR OCH SKULDER ÄR VIKTIGT

Syftet med rapporten är att ”förtydliga principerna för beräkning av kärnavfallsavgifter och förvaltning av medlen i kärnavfallsfonden samt att se över bestämmelserna om säkerheternas användning i syfte att förbättra den finansiella säkerheten för staten”.

Det är viktigt att tillgångar och skulder analyseras med ett helhetsperspektiv. De senaste årens höga avkastning i kärnavfallsfonden kan exempelvis inte tas till intäkt för att balansräkningen för systemet som ska finansiera hanteringen av kärnavfallet har blivit starkare. Tvärtom har de rådande och förväntat framtida låga realräntorna på de tillgångar fondens tillåts placera i, inneburit att systemets balansräkning har försvagats. Tillgångssidan har förvisso stärkts, men skulderna i systemet har samtidigt ökat. Det beror på att nuvärdet av framtida kostnader för avfallshanteringen har blivit högre till följd av lägre diskonteringsränta.

Ett ekvivalent synsätt, men möjligen lättare att förstå för en lekman, är att avkastningen på fondens tillgångar kommer att bli lägre de kommande åren. Med rådande låga marknadsräntor är det nuvarande marknadsvärdet av kärnavfallsfondens obligationsinnehav högt, men avkastning de närmaste åren kommer att vara låg. Nedgången i marknadsräntorna som har ökat marknadsvärdet i fonden har förskjutit förmögenhetsprofilen över tiden. Men den har inte inneburit ett minskat behov av avgiftsintäkter, tvärtom behöver avgifterna höjas för att motverka den lägre avkastningen.

Kostnadskalkylen bör baseras på förväntad avkastning i kärnavfallsfonden

Syftet med kärnavfallsfonden är att förväntade kostnader för avfallshanteringen ska ha samlats in under tiden produktionen av kärnkraftsel äger rum. Det är bara under denna tid som produktionsbolagen har resurser att bekosta avfallshanteringen. Finansiellt starkare moderbolag som har annan verksamhet och/eller andra tillgångar skulle kunna finansiera avfallshanteringen, men när produktionen av kärnkraftsel har upphört har de svaga incitament att bekosta avfallshanteringen. Därför har samhället valt att kräva en finansiering i förväg av kostnaderna för avfallshanteringen. Givet incitamentsproblematiken är det ett lämpligt förfaringsätt.

Om man accepterar ovanstående synsätt, vilket Konjunkturinstitutet gör, följer att man bör basera kostnadskalkylen på förväntad avkastning i kärnavfallsfonden. Eventuella skillnader mellan denna avkastning och samhällsekonomisk avkastning för kärnkraftsproduktion eller andra placeringar är inte relevanta. Det är de faktiska tillgångarna i kärnavfallsfonden som måste räcka till för att bekosta avfallshanteringen oavsett hypotetiska antagen om avkastning.

Låga marknadsräntor nu bör inte slå igenom fullt ut i kostnadskalkylen

De senaste årens mycket låga marknadsräntor för statsobligationer och säkerställda obligationer bör inte tas till intäkt för att avkastningen på dessa tillgångar för evigt kommer att vara låg. Marknaderna för obligationer med löptider över ca 10 år är inte särskilt likvid i Sverige. Dessutom finns det särskilda argument för varför räntorna kan vara extra nedpressade nu, exempelvis de så kallade kvantitativa lättnader som många av världens stora centralbanker nu ägnar sig åt i finanskrisens spår.

Lämpligt med utökade placeringsmöjligheter

Det finns flera skäl som talar för att det är lämpligt att utöka kärnavfallsfondens placeringsmöjligheter. Det är inte säkert att obligationsmarknaden i alla lägen fungerar som

en perfekt marknad. I ett läge med nedpressade obligationsräntor, som åtminstone delvis kan misstänkas vara av övergående natur, är det viktigt att kunna öka avkastningen i fonden genom alternativa placeringar.

Statsobligationer garanterar en nominell avkastning, men det som är avgörande för hela systemets finansiella styrka är den reala avkastningen. I de långsiktiga kalkyler som är relevanta här är inflationsrisken betydande. Risken i den reala avkastningen kan minskas, utan att förväntad avkastning blir lägre, genom att placera i reala tillgångar som exempelvis realobligationer eller aktier. Eftersom likviditeten i realobligationsmarknaden är låg kan det vara lämpligt att placera en viss andel av fonden i aktier. Konjunkturinstitutet har inte tagit ställning till hur stor denna andel bör vara.

KOSTNADS- OCH INTÄKTSKALKYLERNA BÖR GRANSKAS NOGGRANNARE

Incitamentsstrukturen är sådan att kärnkraftsindustrin som räknar på kostnaderna och intäkterna har incitament att underfinansiera kärnavfallsfonden. Det innebär att kalkylerna måste granskas noga. Det finns olika sätt att göra detta. SSM:s ansvarsområden kan behöva utvidgas. Oberoende revisioner av kalkylen bör göras av exempelvis Riksrevisionen.

Volymrisker bör beaktas i osäkerhetsberäkningarna

Osäkerhetsberäkningarna bör kompletteras med uppskattning av riskerna för kostnadsökningar i avfallshanteringen då dessa så kallade volymrisker sannolikt är av mycket stor betydelse. I de simuleringar som gjort hittills har inte volymrisker beaktats. Trots det blir kompletteringsbeloppen förhållandevis höga för att med 95 procents konfidsgrad täcka finansieringsbehovet. Simuleringsmetoderna bör vidareutvecklas så att beslutsfattaren (regeringen) på ett meningsfullt sätt kan ta ställning till vilken konfidsgrad staten ska kräva.

Kärnavfallsavgiften bör baseras på förväntad produktion

I de nuvarande intäktskalkylerna baseras kärnavfallsavgiften på den av industrin förväntade produktionen men de faktiska inbetalningarna till kärnavfallsfonden baseras på realiserad produktion. Det finns en tydlig bias i industrins förväntade produktion – den faktiska produktionen har blivit betydligt lägre. Det är viktigt att både intäktskalkyl och faktiska avgiftsinbetalningar baseras på produktionsförväntningar som i genomsnitt stämmer med produktionsutfallen för att eliminera risken för att optimistiska produktionsplaner orsakar underfinansiering av systemet. Detta kan göras antingen genom att basera beräkningen av avgiften på ett glidande medelvärde av faktiskt realiserad produktion eller genom att ett golv för avgiftsinbetalningarna sätts som är lika med förväntade avgifter som är oberoende av hur stor den faktiska produktionen blir.

FÖRÄNDRAD KÄRNAVALLSAVGIFT PÅVERKAR INTE ELPRISET PÅ KORT SIKT

Konjunkturinstitutet delar uppfattningen att måttliga förändringar av kärnavfallsavgiften inte påverkar marknadspriset på el på kortare sikt och att de samhällsekonomiska konsekvenserna därmed är mycket små. Förändrad kärnavfallsavgift påverkar kassaflödet och vissa resultatmått i produktionsbolagen vilket på längre sikt påverkar investeringar och därmed produktionen av kärnkraftsel. Men så länge som kärnavfallsavgiften speglar kostnaderna för avfallshanteringen är denna påverkan önskvärd. Om kostnaderna bedöms bli högre och avgiften därför höjs, ska det sända signaler till kärnkraftsindustrin att investeringar i kärnkraftsproduktion är mindre lönsam.

ARBETSUPPGIFTERNA BÖR KONCENTRERAS TILL SSM

För att underlätta att en helhetssyn styr övervägandena inom finansieringssystemet är det lämpligt att så långt möjligt samla arbetsuppgifterna inom en myndighet. Den största svårigheten med att beräkna avvecklingskostnader och lämplig kärnavfallsavgift härrör från beräkningen av framtida kostnader för hanteringen av avfallet. Den enda myndighet som i dagsläget har kompetens inom detta område är SSM. Kompetens inom finansiella frågor och kapitalförvaltning kan lättare upphandlas från andra myndigheter eller privata aktörer. Myndighetsansvaret bör därför koncentreras till SSM eller en helt ny myndighet med endast ansvar för finansieringsfrågorna. Konjunkturinstitutet förordar därmed ”alternativ SSM” i Miljödepartementets promemoria.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Jesper Hansson.

Mats Dillén

Jesper Hansson