

Naturskyddsföreningen
Box 4625, 116 91 Stockholm
Telefon: 08-702 65 00
Hemsida: www.naturskyddsforeningen.se
E-mail: info@naturskyddsforeningen.se

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG
Box 7005, 402 31 Göteborg
Telefon: 031-711 00 92
Hemsida: www.mkg.se
E-mail: info@mkg.se

2007-12-06

Era diarienummer: M2007/4543/Mk och M2007/4543/Kk

Till: Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Naturskyddsföreningens och Miljöorganisationernas kärnavfallsgransknings, MKG:s, yttrande över Statens kärnkraftinspektions förslag till kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2008 och 2009 enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen (071026) samt över SKI:s skrivelse "Ytterligare underlag m.m. rörande SKI:s avgiftsberäkningar" (071128)

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, menar att det är mycket bra att Statens kärnkraftinspektion, SKI, har bildat en ny enhet för kärnavfallsekonomi. Enheten innebär förstärkta resurser för att myndigheten ska kunna granska kärnkraftsindustrins underlag för fastställandet av kärnavfallsavgifterna på djupet. Dessutom kan en utökad granskning ske av hur industrin via sitt kärnavfallsbolag SKB använder medlen i Kärnavfallsfonden.

Naturskyddsföreningen och MKG menar att det inte är oväntat att SKI i sitt yttrande bedömer att beräkningarna av de förväntade kostnaderna för att riva kärnkraftverken och att bygga och driva slutförvarsanläggningar i Sverige behöver analyseras närmare. Föreningarna har påpekat behovet av djupare analys av dessa och andra framtida kostnader i tidigare yttranden över kärnavfallsavgifterna.

Naturskyddsföreningen och MKG menar att det inte är tillräckligt att kärnavfallsavgifterna för 2008 och 2009 förblir oförändrade från de som regeringen beslutade för 2007. Föreningarna anser att regeringen för 2008 och 2009 åtminstone ska genomföra SKI:s föreslagna avgiftshöjningar för 2007 dvs till 1,9 öre/kWh för Forsmarks Kraftgrupp AB, 1,3 öre/kWh för OKG AB och 2,0 öre/kWh för Ringhals AB eftersom SKI:s skäl för att dessa avgiftshöjningar har bekräftats i Kärnavfallsfondens reala minskning under 2006.

Efter att ha granskat det ytterligare underlag m.m. rörande SKI:s avgiftsberäkningar som även gått på remiss konstaterar

Naturskyddsföreningen och MKG att det finns goda grunder för regeringen att i stället genomföra den höjning som föreningarna föreslog i yttrandet till 2007 års kärnavfallsavgiftsförslag, dvs till de nivåer i reella termer som rådde för drygt tio år sedan, dvs till ca 3 öre/kWh. I bilaga 4:1 sid 1 till denna skrivelse finns ett diagram som visar att vid en real avkastning på 2,5% per år och en kostnadsökning på 1,5% per år ska avgifterna ligga på ca 3 öre per kWh för alla tre kärnkraftsägarna.

Naturskyddsföreningen och MKG anser att de finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för säkerheter (säkerhetsbeloppen) som SKI föreslår är alldeles för låga och anger fem skäl för detta. Föreningarna saknar resurser för att i detalj föreslå nya nivåer för säkerhetsbeloppen, men med tanke på att kärnavfallsavgifterna för närvarande ligger en tredjedel av vad som förmodligen är en riktig nivå bör en tredubbling av de belopp som SKI föreslår vara en utgångspunkt för de säkerhetsbelopp som sätts för 2008 och 2009.

I övrigt kommenterar föreningarna i detta yttrande:

- Etiskt ekonomiskt ansvar för kommande generationer efter tillslutning
- Behovet av fler scenarier för den framtida utvecklingen av kärnkraften
- Granskningen av kärnkraftsindustrins kostnadsberäkningar för kärnavfallshantering och av hur industrin använder medel ur Kärnavfallsfonden
- Användningen av Kärnavfallsfondens medel för ökat granskningsstöd
- Behovet av stark kontroll av kärnkraftsindustrins säkerheter
- Behov av granskning av hur kärnkraftsindustrin använder kärnavfallsfondens medel för administration och information
- Behov av granskning av hur kärnkraftsindustrin använder kärnavfallsfondens medel för ett program för samhällsvetenskaplig forskning

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Statens kärnkraftinspektion, SKI:s, förslag till kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för 2008 och 2009 enligt lagen (2006:647) och förordningen (2007:161) om finansieringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (Finansieringslagen och Finansieringsförordningen) (071026) samt över SKI:s skrivelse "Ytterligare underlag m.m. rörande SKI:s avgiftsberäkningar" (071128). Föreningarna lämnar härmed in ett gemensamt yttrande.

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, menar att det inte är oväntat att SKI i sitt yttrande bedömer att beräkningarna av de förväntade kostnaderna för att riva kärnkraftverken och att bygga och driva slutförvarsanläggningar i Sverige behöver analyseras närmare. Föreningarna har påpekat behovet av djupare analys av dessa och andra framtida kostnader i tidigare yttranden över kärnavfallsavgifterna.

Kärnavfallsavgiften för 2008 och 2009

Naturskyddsföreningen och MKG menar att det inte är tillräckligt att kärnavfallsavgifterna för 2008 och 2009 förblir oförändrade från de som regeringen beslutade för 2007. Detta förslag rimmar inte med att SKI föreslog regeringen högre avgifter (1,9 öre/kWh för Forsmarks Kraftgrupp AB, 1,3 öre/kWh för OKG AB och 2,0 öre/kWh för Ringhals AB) för 2007 än regeringen beslutade (1,5 öre/kWh för Forsmarks Kraftgrupp AB, 0,9 öre/kWh för OKG AB och 1,3 öre/kWh för Ringhals AB). Huvudskälet till de då föreslagna avgiftshöjningarna var en minskad avkastning på fondkapitalet under de kommande åren fram till 2020. När regeringen beslutade att inte höja avgifterna lika mycket som SKI föreslog gjorde den bedömningen att en något lägre genomsnittlig höjning än den SKI föreslog var befogad. I sin årsredovisning för 2006 redovisar Kärnavfallsfonden att avkastningen under 2006 blev 1,2 procent. Den reala avkastningen (avkastning efter inflation) blev -0,4 procent. Detta är endast den andra gången under fondens existens som den reala avkastningen varit negativ vilket bekräftar att SKI:s skäl för avgiftshöjningar. Därför bör regeringen för 2008 och 2009 åtminstone genomföra SKI:s föreslagna avgiftshöjningar för 2007, dvs till 1,9 öre/kWh för Forsmarks Kraftgrupp AB, 1,3 öre/kWh för OKG AB och 2,0 öre/kWh för Ringhals AB.

Efter att ha granskat det ytterligare underlag m.m. rörande SKI:s avgiftsberäkningar som även gått på remiss konstaterar Naturskyddsföreningen och MKG att det finns goda grunder för regeringen att i stället genomföra den höjning som föreningarna föreslog i yttrandet till 2007 års kärnavfallsavgiftsförslag, dvs återställa till de nivåer i reella termer som rådde för drygt tio år sedan, dvs till ca 3 öre/kWh. I bilaga 4:1 sid 1 till denna skrivelse finns ett diagram som visar att vid en real avkastning på

2,5% per år och en kostnadsökning på 1,5% per år ska avgifterna ligga på ca 3 öre per kWh för alla tre kärnkraftsägarna.

Finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för säkerheter för 2008 och 2009

Naturskyddsföreningen och MKG anser att de finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp för säkerheter (säkerhetsbeloppen) som SKI föreslår är alldeles för låga och att de måste höjas. Det finns minst fem skäl för detta:

1. Det finns stora osäkerheter i den svenska kärnkraftsindustrins slutförvarsprojekt för använt kärnkraftsbränsle. Det är oklart om metoden kommer att klara en miljöprövning av den långsiktiga säkerheten. Även om kärnkraftsindustrins kärnavfallsbolag SKB fortfarande är optimistisk om att kunna visa att deras KBS-metod har en tillräcklig långsiktig säkerhet har det dykt upp frågeställningar som visar på eventuellt stora problem med att garantera den långsiktiga stabiliteten hos de båda konstgjorda barriärerna, dvs kopparkapslarna och lerbufferten. Det har dessutom visat sig att det kan finnas alternativa metoder och alternativa val av plats som kan vara långsiktigt miljömässigt bättre. Detta innebär att kärnkraftsindustrins planering och de därtill kopplade kostnadsberäkningarna kan vara helt fel. En förändring av val av metod eller lokalisering kan både leda till minskade eller ökade kostnader, men risken för ökade kostnader motiverar en höjning av säkerhetsbeloppen.
2. Det är snarare regel än undantag av kostnaderna för större byggprojekt, som slutförvarsprojektet, underskattas i förväg. Dessutom kan det komma att bli oväntade kostnadsökningar under driftsskedet av slutförvarsprojektet. Risken för kostnadsunderskattningar gäller speciellt om underlaget för kostnadsberäkningarna tas fram av en part som tjänar på att underskatta kostnaderna. Detta är fallet i slutförvarsprojektet där kärnkraftsindustrin står för uppskattningarna. Risken för en underskattning av bygg- och driftskostnaderna motiverar högre säkerhetsbelopp.
3. De rivningskostnader för kärnkraftverk som anges av svensk kärnkraftsindustri i det ekonomiska underlaget för uträkning av kärnavfallsavgiften behöver ses över. Motsvarande kalkyler av rivningskostnaderna för reaktorer i ett flertal andra länder ligger betydligt över de svenska. Även innan en revidering av dessa kalkyler görs motiverar denna osäkerhet högre säkerhetsbelopp.
4. Ett slutförvar för använt kärnkraftsbränsle innehåller plutonium, ett ämne som kan användas som råvara vid framställning av kärnvapen. Allt använt kärnkraftsbränsle står därför under internationell övervakning från det ögonblick det tas ut ur kärnkraftsreaktorn. En sådan övervakning behövs under driften av ett slutförvar för använt kärnkraftsbränsle. Dessutom behövs det en kontinuerlig övervakning av slutförvaret även efter tillslutning

om det byggs i enlighet med den metod, KBS-metoden, som kärnkraftsindustrin föredrar att använda. I princip kan inte en sådan övervakning avslutas förrän efter flera hundra tusen år eftersom halveringstiderna för vissa viktiga plutoniumisotoper är mycket långa. De kostnader för långsiktig övervakning efter tillslutning som det nuvarande metodvalet medför efter tillslutning borde täckas av kärnavfallsfinansieringssystemet, åtminstone under en lång tidsperiod. Detta innebär att kärnavfallsavgiften och säkerhetsbeloppen behöver höjas.

5. Ett stort antal kärnkraftverk i världen börjar bli gamla och riskerna för ett större haveri någonstans i världen med en reaktor av samma typ som de svenska kärnkraftsreaktorerna ökar. Dessutom kan det komma att visa sig att risken för olyckor snarare ökar än minskar som ett resultat av att kärnkraftsreaktorer livstidsförlängs genom moderniserande uppgraderingar. En omfattande olycka i en kärnkraftsreaktor med samma grundkonstruktion som någon av de svenska kärnkraftsreaktorerna kan ge krav på en snabbavveckling av kärnkraften. Detta kan ge lägre än planerade intäkter till kärnavfallsfonden. Säkerhetsbeloppen måste läggas på en nivå så att ett sådant intäktsbortfall till fonden täcks upp.

Föreningarna saknar resurser för att i detalj föreslå nya säkerhetsbelopp, men med tanke på att kärnavfallsavgifterna för närvarande ligger på en tredjedel av vad som förmodligen är en riktig nivå bör en tredubbling av de belopp som SKI föreslår vara en utgångspunkt för de säkerhetsbelopp som sätts för 2008 och 2009, dvs samma nivåer för förändring som föreslås för kärnavfallsavgifterna.

Etiskt ekonomiskt ansvar för kommande generationer.

Carl-Reinhold Bråkenhielm, ledamot av Statens råd för kärnavfallsfrågor, Kärnavfallsrådet, har föreslagit att det svenska systemet för finansiering av omhändertagandet av kärnavfall även ska ge utrymme för att kommande generationer ska få tillgång till fonderade medel för att utföra åtgärder på ett slutförvar efter det att det är förslutet. Exempel på sådana förändringar kan vara allt från val av en ny metod för hantering av avfallet till att bekosta förbättringar eller reparationer av slutförvaret. Förslaget grundar sig på den etiska principen att framtida generationer inte ska belastas av kärnkraftsavfallet. I den utredning av ansvaret för ett slutförvar efter tillslutning som myndigheterna SKI och SSI lämnade till regeringen i slutet av 2006 menar myndigheterna att ansvaret då bör övergå till Staten. Även om det kan vara rimligt att Staten tar över det formella ansvaret för avfallet finns det skäl att fundera på om inte det ska skapas ett ekonomiskt utrymme, baserat på att förorenare ska betala, för staten att kunna agera. Naturskyddsföreningen och MKG anser att regeringen bör överväga att utreda hur Kärnavfallsfonden skulle kunna innehålla medel som skulle kunna disponeras av kommande generationer efter förslutning av ett slutförvar .

Behovet av fler scenarier för den framtida utvecklingen av kärnkraften

Naturskyddsföreningen och MKG konstaterar att kärnkraftsindustrin i sina beräkningar förutsätter att kärnkraftsreaktorerna drivs i 50 år (Ringhals och Forsmark) respektive 60 år (Oskarshamn). Eftersom kärnkraften inte är en långsiktigt hållbar energiteknik och därför ska avvecklas anser Naturskyddsföreningen att regeringen ska förelägga industrin att i sitt underlag för avgiftsberäkningar på lika villkor ska räkna med ett avvecklingsscenario för kärnkraften. Ett möjligt scenario är ett som ligger i linje med diskussionerna som fördes under de förhandlingar om kärnkraftsavvecklingen som fördes under 2004. Exempelvis skulle då en tredje reaktor stängas strax i början av 2010-talet och resterande reaktorer avvecklas med cirka tre års mellanrum.

Granskningen av kärnkraftsindustrins kostnadsberäkningar för kärnavfallshantering och av hur industrin använder medel ur Kärnavfallsfonden

Naturskyddsföreningen och MKG menar att det är mycket bra att SKI har bildat en ny enhet för kärnavfallsekonomi med förstärkta resurser för att på djupet granska kärnkraftsindustrins underlag för fastställandet av kärnavfallsavgifterna.

Föreningarna anser att den nya enheten också behöver se till att en ingående granskning hur industrin via sitt kärnavfallsbolag SKB använder medlen i Kärnavfallsfonden och om detta sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Två exempel på vad som behöver granskas är hur mycket av industrins användning av medel ur kärnavfallsfonden som går till administration och information. Ett annat exempel är hur industrin använder medel ur kärnavfallsfonden för ett program för samhällsvetenskaplig forskning. Dessa två exempel behandlas separat nedan.

Användningen av Kärnavfallsfondens medel för ökat granskningsstöd

Naturskyddsföreningen och MKG anser att det är en viktig princip att finansieringen av omhändertagandet av kärnavfallet betalas av dem som använder kärnkraftsel via de som producerar kärnkraftsel. Kärnavfallsavgifterna som betalas in till Kärnavfallsfonden är betalda av användarna av kärnkraftsel och de ska garantera genomförandet av det miljömässigt långsiktigt bästa omhändertagandet av kärnavfallet.

Enligt kärntekniklagen ligger ansvaret för genomförandet av omhändertagandet på kärnkraftsindustrin. Föreningarna menar att detta inte får hindra att regeringen, om det visar sig att kärnkraftsindustrin visar sig ovillig att ta sitt fulla ansvar för eller missköter sitt arbete med omhändertagandet av kärnavfallet, ser till att det under myndigheternas

försorg tas fram den kunskap som behövs för att granska och värdera industrins arbete. För ett sådant agerande finns det gott stöd i kärntekniklagen 11 § och finansieringslagen 15§.

Naturskyddsföreningen och MKG vill i detta sammanhang framföra att allt tal om att medlen i Kärnavfallsfonden är industrins pengar som de fritt kan använda för att arbeta med slutförvarsfrågan är oriktigt. Det är ingen tvekan om att kärnavfallsavgifterna som betalas in i Kärnavfallsfonden av dem som använder el från kärnkraft är svenska folkets pengar. Fondens existens och regeringens och riksdagens hantering av fondens medel ska garantera genomförandet av den långsiktigt miljömässigt bästa omhändertagandet av kärnavfallet. Regeringen har ansvaret för att se till att kärnkraftsindustrin använder fondens medel på bästa sätt.

Behov av stark kontroll av kärnkraftsindustrins säkerheter

Naturskyddsföreningen och MKG anser att regeringen ska ge i uppdrag åt Riksgäldskontoret att noggrant kartlägga och värdera säkerheten i de borgensåtaganden som kärnkraftsindustrin och dess ägare ger för säkerhetsbeloppen. Enligt Riksgäldskontorets senaste yttrande till regeringen (070425) om kärnkraftsindustrins säkerheter anges att det är fråga om borgen eller s k efterborgens till ägarföretag. Regeringen måste dessutom se till att alla säkerheter ställs av huvudbolaget i koncernen som driver kärnkraftverken. Exempelvis anges att efterborgens tas av E.ON Sverige AB när detta bolag först ägs av E.ON Nordic AB som i sin tur ägs av E.ON AG i stället för att E.ON AG står för en borgen.

Behov av granskning av hur kärnkraftsindustrin använder kärnavfallsfondens medel för administration och information

Naturskyddsföreningen och MKG anser att regeringen ska se till att en särskild utredning tillsätts för att utvärdera kärnkraftsindustrins kärnavfallsbolags SKB:s användning av medel ur Kärnavfallsfonden för administration och information. Naturskyddsföreningen och MKG har starka skäl att tro att industrins användning av medel för dessa ändamål innebär ett ineffektivt resursutnyttjande för administration och en ensidig användning av informationsmedel endast för industrins syften. Föreningarna ifrågasätter om denna användning av medel ur Kärnavfallsfonden för information är legitim och har ett brett stöd i samhället..

Behov av granskning av hur kärnkraftsindustrin använder kärnavfallsfondens medel för ett program för samhällsvetenskaplig forskning

Årligen använder kärnkraftsindustrins kärnavfallsbolag ca 10 miljoner kronor för att stödja samhällsvetenskaplig forskning. Naturskyddsföreningen och MKG anser att regeringen ska tillsätta en utredning för hur dessa medel ska kunna föras över så att denna sektorsforskning ska kunna hanteras av en av industrin oberoende instans. MKG planerar återkomma till denna fråga i

sitt yttrande över industrins forskningsprogram FUD-2007 men kan konstatera att med nuvarande konstruktion blir inte viktig forskning som skulle vara intressant att få genomförd utförd samtidigt som industrin i sina utlysningar kraftigt försöker styra forskarna att intressera sig för frågor som industrin har ett eget intresse av att få belysta. Som exempel kan tas följande frågor som lyftes upp i utlysningen 2007 som särskilt viktiga att studera*:

- Bör även det formella beslutsmandatet i högre grad bör vara lokalt och spegla den lokala befolkningens inställning till, och kunskap om, etableringen?
- Är det legitimt att formulera mer eller mindre absoluta tillståndskrav enligt miljöbalken och kärntekniklagen och sedan tilldela olika myndigheter ansvar för var sina kravuppsättningar?
- Är det rimligt att tilldela en verksamhet krav på bästa tillgängliga teknik även om de resurser som en marginell riskökning frigör skulle spara människoliv om de i stället användes till exempelvis ökad trafiksäkerhet?
- Beslutsfattare ska, i bästa fall, fatta beslut baserat på en helhetsbedömning om vad som är bäst för människor och samhället i stort. Är det möjligt i praktiken? Eller är samhället organiserat så att särintressena har makt över allmänintresset, delarna över helheten och kortsiktigheten över det långsiktiga? Vilka är konfliktytorna, var och hur uppstår de, hur ser fördelningen av makt, mandat, vinster och förluster ut och vad är demokrati och vems demokrati ska gälla?
- Får delbeslut tas om detta påverkar det beslut som kommer att fattas i slutändan? Om svaret är nej på denna fråga kan slutsatsen bli att inga viktiga beslut får fattas eftersom alla beslut av någon dignitet får effekter på kommande beslut.
- I ett välfinansierat projekt kan olika aktörer ställa andra krav, på fler utredningar, mer forskning, alternativa metoder och fler undersökningar innan beslut fattas, än i projekt som är underfinansierade. En konsekvens av detta skulle kunna vara att projekt med goda ekonomiska villkor blir väldigt utdragna i tiden och får svårt att ta steget från planeringsfas till genomförandefas eftersom som det alltid kan ställas krav på exempelvis mer forskning. Å andra sidan har i så fall projekt med en begränsad budget större möjligheter att "gå i mål" och genomföras i praktiken? Forskningsfrågor kan här vara: Finns det en koppling mellan finansieringsgrad/finansieringsform och kravbild, och i så fall hur ser den kopplingen ut, för möjligheterna att genomföra stora projekt som syftar till att lösa problem av stor betydelse för människor, miljön och samhället som helhet?

Det är uppenbart för den som följer kärnavfallsfrågan att dessa formuleringar av för industrin intressanta frågeställningar är tänkta att styra forskningen i en riktning som passar industrin. I och med att industrin har dragit igång sitt samhällsvetenskapliga forskningsprogram har även möjligheten för forskare att få medel från andra finansieringskällor för forskning om kärnavfallsfrågor minskat.

* "Utllysning av forskningsmedel: Inbjudan att inkomma med idéskisser till forskningsprojekt med relevans för kärnavfallsfrågan", Kristina Wikström, Svensk kärnbränslehantering AB, SKB, 2007-04-25. Dokumentet finns inte längre på SKB:s hemsida men kan laddas ner från MKG:s hemsida under nyheten om inlämnandet av detta yttrande.

För att få en bredd på den samhällsvetenskapliga forskningen om kärnavfallsfrågor måste regeringen se till att den samhällsvetenskapliga forskningen som utförs med kärnavfallsfondsmedel flyttas från industrins kontroll. Regeringen måste tillsätta en utredning för att undersöka hur detta kan ske på bästa sätt.

Med vänlig hälsning,

Mikael Karlsson

Ordförande, Naturskyddsföreningen

Johan Swahn

Kanslichef, MKG

070-467 37 31

johan.swahn@mkg.se