



**Miljödepartementet**

Departementsråd

Björn Dufva

08-4052291

070-5318638

bjorn.dufva@regeringskansliet.se

## Myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden – inom ramen för finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter

### 1. Förslag och bedömningar

Myndigheten Kärnavfallsfonden behålls med oförändrat mandat.

Kammarkollegiet bör utöver befintliga uppgifter om kansligöromål och kapitalförvaltning även utföra övriga uppdrag åt Kärnavfallsfonden för att verksamheten och fondförvaltningen ska fungera väl. Instruktionen för kärnavfallsfonden förtydligas i detta syfte. Det innebär att Kammarkollegiet åläggs utföra delar av de arbetsuppgifter som Kärnavfallsfondens styrelse i dag utför för att kunna hantera det som följer av ett ändrat placeringsmandat. Myndigheterna bör därtill utveckla och tydliggöra formerna i det avtalsstyrda samarbetet om hur de nya uppgifterna ska hanteras.

Kammarkollegiet bör från Kärnavfallsfondens budget tilldelas de resurser som behövs för att lösa arbetsuppgifterna.

Kärnavfallsfonden bör få i uppdrag att följa upp resultatet av de förändringar som har gjorts med anledning av den ändrade finansieringslagstiftningen och redovisa detta senast 2022.

### 2. Bakgrund

I början av 1980-talet infördes ett särskilt finansieringssystem för att säkerställa finansieringen av ett säkert omhändertagande av det använda kärn-

bränslet och kärnavfall samt för att avveckla och riva de kärntekniska anläggningarna. Finansieringssystemet innebär i korthet att den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor, samt vissa övriga tillståndshavare, ska betala avgifter och ställa säkerheter till staten. Inbetalade avgifter fonderas och betalas sedan ut till inbetalaren för att finansiera sådana kostnader som omfattas av finansieringssystemet. Även vissa myndighetskostnader m.m. finansieras från fonden. Kärnavfallsfonden administreras av myndigheten Kärnavfallsfonden.

På regeringens uppdrag har Strålsäkerhetsmyndigheten, i samråd med Kärnavfallsfonden och Riksgäldskontoret (Riksgälden) sett över finansieringslagstiftningen. De lämnade 2013 sina förslag till regeringen i rapporten Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (M2013/1587/Ke).

Regeringen beslutade den 1 juni 2017 om propositionen Reglerna om finansiering av kärnavfallshanteringen (prop. 2016/17:199) med ändringar i lagstiftningen. Ändringarna trädde i kraft den 20 december 2017.

Ändringarna i lagstiftningen innebär bl.a. att Kärnavfallsfonden har utökade möjligheter att placera fondens medel i t.ex. aktier. Detta kräver mer arbete med förvaltningen av fonden, vilket i sin tur ställer större krav på fondens styrelse.

Regeringskansliet uppdrog 2013 åt en ämnessakkunnig att analysera och föreslå hur myndighetsansvar och beslutsordning enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen) skulle kunna organiseras för att uppnå högre effektivitet i verksamheten och för att om möjligt minska statens risk. Uppdraget redovisades i promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Regeringen beslutade 2017, med promemorian som underlag, att fr.o.m. den 1 september 2018 föra över Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter under finansieringslagstiftningen till Riksgälden. Myndigheten Kärnavfallsfonden behölls med oförändrat mandat.

I februari 2019 tog Miljödepartementet fram en intern uppdragsbeskrivning i syfte att se över hur fondens förändrade förutsättningar för placering på de finansiella marknaderna som beslutades december 2017 påverkar Kärnavfallsfondens verksamhet, samt om det motiverar någon förändring av Kärnavfallsfondens organisering (se bilaga). I uppdragsbeskrivningen framgår det att utredaren ska inhämta information från relevanta myndigheter och beakta annat relevant underlag som har gjorts på detta område. Efter avslutat uppdrag har promemorian bearbetats och beretts inom Regeringskansliet.

I denna promemoria, som utgår från synpunkter från berörda aktörer samt slutsatserna i promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, redovisas förutsättningarna för att behålla Kärnavfallsfonden, alternativt föra över Kärnavfallsfondens uppgifter till Riksgälden eller Kammarkollegiet, de två andra aktörerna inom dagens finansieringssystem. Synpunkter har inhämtats från representanter för Kärnavfallsfondens styrelse, Kammarkollegiet, Riksgälden, Strålsäkerhetsmyndigheten, Vattenfall AB och Uniper AB.

### **3. Nuvarande myndighetsorganisation**

Ansvar för finansieringssystemet är för närvarande uppdelat mellan myndigheterna Kärnavfallsfonden, Kammarkollegiet och Riksgälden. I detta avsnitt redogörs för de tre myndigheternas olika arbetsuppgifter och ansvarsområden.

#### **3.1 Kärnavfallsfonden**

Kärnavfallsfondens verksamhet regleras av förordningen (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden, förordningen (2017:1180) om förvaltningen av kärnavfallsfondens medel och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Kärnavfallsfonden tar emot avgifter som betalas in till kärnavfallsfonden efter beslut av regeringen eller Riksgälden, förvaltar de fonderade avgiftsmedlen och betalar ut fonderade medel efter beslut av regeringen eller Riksgälden.

Kärnavfallsfonden är en myndighet under regeringen (Miljödepartementet) och har inga andra uppgifter än de ovan angivna. Myndigheten utgörs enbart av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen består av ordförande och högst åtta övriga ledamöter som utses av regeringen. Två av ledamöterna ska utses efter förslag av de tillståndshavare som ska betala kärnavfallsavgift.

Myndigheten har inga egna anställda, utan den statliga myndigheten Kammarkollegiet utför kansligöromål åt Kärnavfallsfonden enligt avtal mellan fonden och kollegiet vilket är reglerat i förordningen (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden. Enligt avtalet sköter också Kammarkollegiet den operativa kapitalförvaltningen inom de ramar som styrelsen fastställer, även om viss del av förvaltningen nu lagts ut på externa förvaltare.

Eftersom Kärnavfallsfonden endast består av en styrelse, är grundregeln att alla beslut fattas av styrelsen i sin helhet. Styrelsen får lämna över till ordföranden, vice ordföranden eller någon tjänsteman hos Kammarkollegiet som utför kansligöromål åt Kärnavfallsfonden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av styrelsen. Beslut om att verkställa utbetalningar i enlighet med uppdrag från regeringen eller Riksgälden är delegerat till en tjänsteman hos Kammarkollegiet. I den operativa kapitalförvaltningen är alla beslut överlämnade till Kammarkollegiet inom ramen för de begränsningar som styrelsen beslutat om placeringspolicyn eller annat kompletterande beslut.

### **3.2 Kammarkollegiet**

Kammarkollegiet är en myndighet under regeringen (Finansdepartementet) som har till uppgift att bl.a. tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kollegiet leds av en generaldirektör och har ca 270 anställda med kompetens inom de angivna områdena.

Kammarkollegiet ska enligt 4 § förordningen med instruktion för Kärnavfallsfonden utföra kansligöromål åt fonden enligt avtal mellan fonden och kollegiet. Avtalet omfattar även andra arbetsuppgifter.

Myndighetsadministrationen omfattar alla de administrativa uppgifter som behövs för en statlig myndighet. Som exempel kan nämnas

- att planera och genomföra styrelsemöten och utarbeta beslutsunderlag till Kärnavfallsfondens styrelse samt genomföra mindre utredningar på styrelsens uppdrag,

- kassahantering, löpande bokföring och att upprätta avstämningsrapporter, andra ekonomiska rapporter, förslag till bokslut och årsredovisning,
- diarieföring, ärendehantering och arkivering,
- att sköta kontakter med andra myndigheter, intressenterna i finansieringssystemet och allmänheten samt hantera webbplatsen,
- upphandlings- och avtalsfrågor,
- att tillhandahålla infrastruktur såsom lokaler, it-stöd, telefon, vaktmästeri, reception och liknande.

Den operativa kapitalförvaltningen omfattar bl.a.

- att besluta om och genomföra värdepappersaffärer inom det förvaltningsmandat som Kärnavfallsfondens styrelse fastställt,
- att rapportera om kapitalförvaltningen på det sätt som Kärnavfallsfondens styrelse fastställt,
- värdepappersadministration, inklusive. avstämnings- och beräkningar av avkastning och risk etc., limitkontroller,
- juridisk avtalshantering inom kapitalförvaltningen,
- kontakter med motparter och depåbank,
- att genomföra analyser av finansmarknaden och olika placeringsalternativ samt föredragningar för styrelsen.

### **3.3 Riksgälden**

Riksgälden är en myndighet under regeringen (Finansdepartementet) som har till uppgift att vara statens centrala finansförvaltning. I den uppgiften ingår att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter. Vidare ingår uppgifter för att främja konsu-

mentskyddet och stabiliteten i det finansiella systemet, såsom insättningsgaranti, investerarskydd samt att ge stöd till banker för att motverka en allvarlig finansiell kris.

Riksgälden har ca 180 anställda med kompetens främst inom områdena ekonomi, finansförvaltning och juridik.

Riksgäldens högsta ledning är styrelsen som utses av regeringen. Styrelsen har det yttersta ansvaret för verksamheten och beslutar i frågor som har större betydelse eller är av principiell karaktär. Riksgäldens arbete leds av en riksgäldsdirektör som utses av regeringen.

Riksgäldens uppgifter inom finansieringssystemet regleras i förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (se nedan) och hanteras inom avdelningen för garanti och finansiering. Riksgäldens uppgift är att förvalta och pröva ställda säkerheters värdebeständighet och att vara tillsynsmyndighet för detta regelverk (lag, förordning, myndighetsföreskrifter). Dessa uppgifter finansieras genom kärnavfallsfonden.

Riksgälden ska:

- upprätta förslag till kärnavfallsavgift och finansierings- och kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare,
- besluta om kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp för övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare,
- pröva frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas,
- kontrollera att beslutade avgifter har betalats in och hur utbetalade fondmedel har använts,
- besluta om föreskrifter, förelägganden och dispenser,
- förvalta och pröva de säkerheter som de avgiftsskyldiga ska ställa till Kärnavfallsfonden samt fatta vissa beslut i anslutning till detta.

## 4. Alternativ för organisering av Kärnavfallsfonden

### 4.1 Alternativet att behålla Kärnavfallsfonden

I samband med att placeringsreglerna ändrades så att kapitalet i fonden får placeras i nya tillgångsslag så har Kärnavfallsfondens styrelse valt att handla upp kompletterande kapitalförvaltningstjänster utanför Kammarkollegiet. Kammarkollegiet stöttar i dag Kärnavfallsfonden i detta arbete men mycket av arbetet med att identifiera, utvärdera och följa upp olika aktörer har gjorts av Kärnavfallsfondens styrelse vilket har medfört en ökad arbetsbelastning på styrelsen. Denna arbetsbelastning kommer sannolikt att minska något fr.o.m. 2020 men inte till den nivå som gällde innan lagstiftningen ändrades 2017.

Kostnader för förvaltning av fonden ökade fr.o.m. 2018, framförallt med anledning av de ändrade placeringsreglerna. Kostnaderna för 2017 uppgick till ca 15 mnkr, vilket ökade till ca 21 mnkr 2018 och Kärnavfallsfondens budget för 2019 är beräknad till ca 24 mnkr. De kostnader som har ökat med anledning av ändrade placeringsregler är främst ersättningar till kapitalförvaltare, myndighetsadministration och konsulter.

I alternativet att behålla Kärnavfallsfonden har nedan identifierats som tänkbara lösningar för att hantera utökade uppgifter:

1. Tillföra Kärnavfallsfonden egen personal under styrelsen för att sköta de nya uppgifterna. I ett sådant scenario skulle också många av de uppgifter som Kammarkollegiet i dag utför under avtal kunna föras över till Kärnavfallsfonden.
2. Anställa styrelsens ordförande på heltid som samarbetar nära med Kammarkollegiet, som i sin tur ges tillräckliga resurser för samarbetet.
3. Att Kärnavfallsfonden utvecklar samarbetet med Kammarkollegiet på så sätt att kollegiet under avtal utför delar av de arbetsuppgifter som i dag utförs av styrelsen.
4. Tydliggöra instruktionen för Kärnavfallsfonden och införa en bestämmelse om att Kammarkollegiet för fondens räkning ska utföra de arbetsuppgifter som anges i 8 och 9 §§ förvaltningsförordningen.

Inga andra fondförvaltare skulle därmed vara aktuella, utan fondförvaltningen skulle begränsas till statlig regi.

#### **4.2 Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Kammarkollegiet**

I detta alternativ integreras Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Kammarkollegiet.

Kollegiet har kompetens inom främst ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering (försäkring), upphandling och administration. Med denna bas har myndigheten många uppdrag från regeringen att utföra olika myndighetsuppgifter m.m. Uppdragen ligger under flera departements ansvarsområden. Mot denna bakgrund, och eftersom Kammarkollegiet f.n. utför kansligöromål m.m. åt Kärnavfallsfonden, skulle ett utökat ansvar inom finansieringssystemet med anknytning till Kärnavfallsfonden kunna läggas direkt på myndigheten Kammarkollegiet. Ett alternativ där alla uppgifter inom Kärnavfallsfonden samlas till Kammarkollegiet beskrivs i det följande.

Som tidigare nämnts är de viktigaste uppgifterna för Kärnavfallsfondens styrelse att besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för Kammarkollegiets operativa förvaltning samt att bevaka och följa upp förvaltningen.

För den strategiska kapitalförvaltningen av kärnavfallsfonden inom Kammarkollegiet bör det finnas ett beslutsorgan med motsvarande uppgifter som Kärnavfallsfondens styrelse har nu. Därför bör Kammarkollegiets kärnavfallsfonddelegation inrättas som ett särskilt beslutsorgan för den strategiska kapitalförvaltningen inom kollegiet. Delegationen, som ersätter Kärnavfallsfondens styrelse, bör utses av regeringen. Två ledamöter utses efter förslag av de avgiftsskyldiga (samma ordning som nu gäller för Kärnavfallsfondens styrelse).

Det kan noteras att Kammarkollegiet redan nu har ett särskilt beslutsorgan (fonddelegationen) för kapitalförvaltningen. Med hänsyn till kärnavfallsfondens storlek och vikten av att de avgiftsskyldiga ges möjlighet att nominera två ledamöter, bör det ändå inrättas ett särskilt beslutsorgan i form av kärnavfallsfonddelegationen.

Alternativet innebär följande konsekvenser:



- Myndigheten Kärnavfallsfonden läggs ned. Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom Kärnavfallsfonden inte har några anställda.
- Kammarkollegiet får nya uppgifter från Kärnavfallsfonden. Överföringen av uppgifter från Kärnavfallsfonden till Kammarkollegiet rör främst beslutsfattandet, eftersom personal vid kollegiet redan utför de flesta arbetsuppgifterna. Kollegiet skulle dock behövas tillräckliga resurser för att hantera de nya uppgifter den ändrade lagstiftningen fört med sig.
- Kärnavfallsfonden tas upp i Kammarkollegiets löpande bokföring och årsredovisning.
- In- och utbetalningar som rör kärnavfallsfonden kommer att hanteras internt inom Kammarkollegiet, vilket innebär mindre administration än nu.
- Löpande bokföring av värdepapperstransaktioner kan liksom hittills ske smidigt genom kopplingar mellan kollegiets olika stödsystem.

#### **4.3 Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Riksgälden**

I detta alternativ samlas Kärnavfallsfondens och Kammarkollegiets uppgifter inom finansieringssystemet till Riksgälden.

Alternativet innebär att Riksgälden behåller nuvarande uppgifter inom finansieringssystemet. Riksgälden tar dessutom över samtliga uppgifter från Kärnavfallsfonden. De viktigaste uppgifterna för Kärnavfallsfondens styrelse är att besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för Kammarkollegiets operativa förvaltning samt att bevaka och följa upp förvaltningen. Att lägga en sådan kapitalförvaltningsuppgift på Riksgälden skulle kunna medföra en potentiell intressekonflikt, eftersom myndigheten har som uppgift att förvalta statskulden och därvid söka uppnå en så låg upplåningskostnad som möjligt. Därför bör Riksgäldens kärnavfallsfonddelegation inrättas som ett särskilt beslutsorgan för den strategiska kapitalförvaltningen inom Riksgälden. Delegationen, som ersätter Kärnavfallsfondens styrelse, bör utses av

regeringen. Två ledamöter utses efter förslag av de avgiftsskyldiga (samma ordning som nu gäller för Kärnavfallsfondens styrelse).

Alternativet innebär också att Riksgälden får ett uttalat systemansvar för finansieringssystemet.

Alternativet innebär följande konsekvenser:

- Myndigheten Kärnavfallsfonden läggs ned. Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom Kärnavfallsfonden inte har några anställda.
- Riksgälden tar över samtliga kansligöromål från Kammarkollegiet. Riksgälden behöver bygga upp den kompetens och resurser som i dag finns i Kammarkollegiet. Det kan bli aktuellt med verksamhetsövergång.
- Riksgälden får nya arbetsuppgifter med att ta fram beslutsunderlag till kärnavfallsfonddelegationen i bl.a. strategiska kapitalförvaltningsfrågor. Delvis kan Riksgälden ta hjälp av Kammarkollegiets kapitalförvaltning på samma sätt som Kärnavfallsfonden har gjort hittills. Det finns också kompetens på detta område inom Riksgälden, som redan nu har motsvarande uppgifter beträffande insättningsgarantifonden.
- Kärnavfallsfonden tas upp i Riksgäldens löpande bokföring och årsredovisning. In- och utbetalningar som rör kärnavfallsfonden kommer att hanteras internt inom Riksgälden, vilket innebär mindre administration än nu. Löpande bokföring av värdepapperstransaktioner måste utföras av Riksgälden. Detta kräver samverkan med Kammarkollegiet och andra, som sköter den operativa kapitalförvaltningen. Riksgälden och Kammarkollegiet har redan erfarenhet av detta, eftersom en liknande förvaltningsmodell tillämpas för insättningsgarantifonden.

## 5. Bedömning av alternativen för organisering av Kärnavfallsfonden

### 5.1 Alternativet att behålla Kärnavfallsfonden

Bedömning av alternativen som framkommer och beskrivs under rubrik 4.1.

## Kärnavfallsfonden anställer egen personal

I ett scenario där Kärnavfallsfonden anställer egen personal för att sköta de nya uppgifterna, torde det också vara lämpligt att till Kärnavfallsfonden föra över många av de uppgifter som Kammarkollegiet i dag utför under avtal. Myndigheten skulle dock bli liten och sårbar varför denna lösning inte rekommenderas. Vid remitteringen av promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet från 2013 invände flera instanser mot att koncentrera samtliga delar av finansieringssystemet till en liten myndighet med just sårbarheten som argument. Den myndigheten skulle ha haft ca 15 –20 anställda. Alternativet ovan skulle innebära högst 10 anställda och ett behov av konsulter för att kunna täcka hela kompetensbehovet, varför argumentet om sårbarhet synes än starkare i detta fall.

Myndigheten Kärnavfallsfonden bildades 1996 som en följd av propositionen Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader m.m. (prop. 1995:96:83) som baserades på betänkandet Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader (SOU 1994:107). Utredaren föreslog att Kärnavfallsfonden skulle få placera delar av fondkapitalet i aktier m.m. Utredaren anförde då följande om Kärnavfallsfonden:

I syfte att öka avkastningen på de fonderade medlen föreslår vi att en fristående enhet benämnd Kärnavfallsfonden inrättas. Förslaget innebär att nuvarande system med kontoinlåning i Riksbanken avvecklas.

Kärnavfallsfonden bör ha en styrelse som utses av regeringen. I styrelsen bör ingå högst sju personer med ingående erfarenhet av strategiska frågeställningar vid kapitalplaceringar och med sakkunskap inom finansiell ekonomi. Mot bakgrund av det formella ansvar för kärnavfallsprogrammet som kärntekniklagen ålägger de avgiftsskyldiga menar vi, att regeringen till två av styrelseplatserna bör utse personer med anknytning till kärnkraftsproducerande företag. ....

Till sin hjälp bör en styrelse, förutom chefen för fondförvaltningen, ha ett expertråd som förbereder och analyserar ärenden för styrelsen. I denna utformning blir förvaltningen en liten organisation.

Inget har framkommit som talar emot dagens organisering av finansieringsverksamheten. Tvärtom så lovordas arbetsfördelningen mellan myndighet-

erna och Kärnavfallsfondens styrelses oberoende roll. Samarbetet mellan styrelsen och Kammarkollegiet anses fungera väl och vara effektivt. Samtliga hörda instämmer dock i att den nya lagstiftningen medfört nya arbetsuppgifter som på lång sikt, när uppstartsarbetet är klart 2020, bör kunna hanteras av 1 eller 2 årsarbetskrafter.

Kärnavfallsfonden skulle givetvis kunna knyta ett expertråd till sig enligt utredarens förslag ovan, men det torde vara mer kostnadseffektivt att ha tillgång till denna expertis i Kammarkollegiet.

### **Styrelseordförande på heltid**

Kärnavfallsfondens styrelse skulle kunna stärkas genom att ordföranden arbetar heltid. Kammarkollegiet ges då också resurser för att genom tydliga direktiv från styrelsen utföra sina arbetsuppgifter men nu i nära samarbete med ordföranden. Alternativet innebär att Kärnavfallsfondens oberoende roll stärks i relationen till Kammarkollegiet. Nackdelar kan vara att ordföranden får en betydligt starkare roll i relation till övriga styrelseledamöter. Avgörande är också att finna rätt person till ordförandeposten. Alternativet förutsätter att den jävrisik som pekats på bedöms vara ringa. I dag finns ingen styrelse inom staten där ordförande arbetar heltid varför det sannolikt skulle bli svårt att genomföra alternativet.

### **Utveckla det avtalsstyrda samarbetet mellan fonden och kollegiet**

Kärnavfallsfondens styrelse bör kunna utveckla samarbetet med Kammarkollegiet på så sätt att kollegiet utför delar av de arbetsuppgifter som i dag utförs av styrelsen. Eftersom kollegiet är kapitalförvaltare har flera under sonderingarna pekat på risken för en jävssituation då Kärnavfallsfonden ska upphandla nya fondförvaltare. Kammarkollegiet ska ju då stå för det underlag styrelsen ska ta ställning till och skulle kunna ge sig själva favörer. Detta bör dock kunna hanteras genom att Kärnavfallsfonden ser över avtalet med kollegiet och genom tydliga direktiv reglerar hur arbetet ska bedrivas. Genom att det alltid är Kärnavfallsfondens styrelse som tar besluten bör jävsproblematiken kunna undvikas. Jävrisiken får dessutom bedömas vara ringa då Kammarkollegiet inte heller har några vinstkrav på verksamheten.

### **Begränsa till endast statlig intern förvaltning**

Skulle jävrisiken i alternativen för Kammarkollegiet som beskrivs under rubrik 5.2 bedömas som så stor att dessa alternativ är olämpliga så kan i

stället Kammarkollegiet ges ansvar för hela fondförvaltningen. Därmed undviks konkurrenssituationen i samband med upphandling.

Det skulle således i 4 § förordningen med instruktion för Kärnavfallsfonden kunna införas en bestämmelse om att Kammarkollegiet för fondens räkning ska utföra de arbetsuppgifter som anges i 8 och 9 §§ förvaltningsförordningen. Att Kammarkollegiet som statlig myndighet inom ramen för sin expertis ger stöd åt en annan statlig myndighet förefaller naturligt och ingen upphandling skulle behövas. En statlig intern förvaltning underlättar också kontroll och bör minska statens risk. Kammarkollegiets förvaltning har hittills visat sig kostnadseffektiv och man har inga vinstkrav för egen del. Kompetens och resurser skulle i detta alternativ behöva byggas upp inom Kammarkollegiet. Inga andra fondförvaltare skulle vara aktuella varför de redan ingångna avtalen skulle behöva löpa ut under en övergångsperiod.

Flera av argumenten ovan skulle även kunna tala för detta alternativ, oavsett av bedömningen av jävsrisken i Kammarkollegiet.

## **5.2 Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Kammarkollegiet**

Alternativet Kammarkollegiet har som främsta fördel den nära kopplingen till förvaltningen av kapitalet i kärnavfallsfonden. Kompetensmässigt passar verksamheten väl in i Kammarkollegiet, som också har erfarenhet av att hantera myndighetsuppgifter inom olika delar av den statliga verksamheten.

Det skulle innebära en kostnadsbesparing jämfört med nuvarande ordning eftersom Kärnavfallsfonden läggs ner som egen myndighet. Däremot blir Kärnavfallsfondens styrelse i praktiken kvar, men i form av ett beslutsorgan inom Kammarkollegiet. Att lägga ned en myndighet innebär en direkt besparing genom att vissa fasta kostnader faller bort. Det gäller kostnader för t.ex. revision, årsredovisning, avgifter för obligatoriska stödsystem inom staten och liknande. För Kärnavfallsfondens del kan sådana besparingar beräknas bli högst en miljon kronor per år. Utöver denna besparing innebär koncentrationen till en myndighet också andra administrativa rationaliseringsmöjligheter. Som exempel kan nämnas att beslut om utbetalningar kan fattas och verkställas inom en och samma myndighet.

I alternativet Kammarkollegiet ligger dock en risk för intressekonflikt vilket flera instanser (Kärnavfallsfonden, Kungliga Tekniska Högskolan) framförde vid remitteringen av promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och vilket också framförts under sonderingarna. Kammarkollegiet är en av många aktörer på kapitalförvaltningsmarknaden vilket innebär att en jävssituation skulle kunna uppstå om alternativet valdes.

Inrättandet av en kärnavfallsfondsdelegation skulle minska denna risk. Flera instanser (Kungliga Tekniska Högskolan, Kärnavfallsfonden, Kammarkollegiet, och Strålsäkerhetsmyndigheten) var dock i samband med remitteringen av den ovan nämnda promemorian tveksamma till lösningen med en delegation eftersom det uppstår otydligheter rörande hur ansvarsutkrävande ska kunna ske.

### **5.3 Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Riksgälden**

Alternativet Riksgälden har som främsta fördel att finansieringssystemet kan integreras i den myndighet som betecknas som ”statens centrala finansförvaltning” och som numera också har ansvaret för övriga delar av finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter. Även mot bakgrund av att finansieringssystemet syftar till att begränsa statens risk för att stå för det ekonomiska sistahandsansvaret för kärnavfallet är Riksgälden en lämplig myndighet.

Det skulle på samma sätt som alternativet Kammarkollegiet innebära en kostnadsbesparing jämfört med nuvarande ordning eftersom Kärnavfallsfonden läggs ner som egen myndighet. Alternativet innebär däremot att Riksgälden måste bygga upp ny verksamhet för att ta över många av de arbetsuppgifter Kammarkollegiet i dag utför åt Kärnavfallsfonden. Detta innebär sannolikt en initial extra kostnad på flera miljoner kronor.

Även i detta alternativ uppstår intressekonflikter såsom framfördes av remissinstanserna angående promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet från 2013. Riksgälden ger i dag ut värdepapper som Kärnavfallsfonden placerar fondmedel i. Riksgälden ska i alternativet bestämma om de själva eller annan förvaltare ska ges uppdraget.

Inrättandet av en kärnavfallsfondsdelegation skulle minska denna risk. Flera instanser var som nämnts tveksamma till lösningen med en delegation eftersom det uppstår otydligheter rörande hur ansvarsutkrävande ska kunna ske.

Riksgälden är i dag enligt finansieringsförordningen tillsynsmyndighet över kärnkraftsägarna. Att som i alternativet Riksgälden då ha samma kärnkraftsindustri i en kärnavfallsfondsdelegation inom myndigheten utgör ytterligare en intressekonflikt som skulle behöva hanteras.

## 6. Sammanfattande slutsatser och bedömningar

Under sonderingarna med berörda myndigheter och aktörer har ingen framfört att den nuvarande myndighetsorganisationen skulle ha några större brister. Tvärtom anses Kärnavfallsfonden ha en viktig roll i att skapa tydlighet när det gäller fondförvaltningen och kärnkraftsföretagens insyn i denna. Det framgår av sonderingarna, men också av remissvaren på promemorian Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, att Kärnavfallsfondens och Kammarkollegiets samarbete får goda vitsord. Samsyn råder dock om att fondförvaltningen i dag kräver ökade resurser (1 eller 2 årsarbetskrafter) för att avlasta styrelsen.

De intressekonflikter som finns i alternativen om att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheterna Riksgälden eller Kammarkollegiet torde vara betydligt svårare att hantera än den eventuella intressekonflikt som kan uppstå i det avtalsstyrda samarbetet mellan Kärnavfallsfonden och Kammarkollegiet. Den senare bör kunna hanteras genom tydliga direktiv från Kärnavfallsfonden. Vare sig alternativ Riksgälden eller alternativ Kammarkollegiet bör således mot bakgrund av ovanstående genomföras.

Myndigheten Kärnavfallsfonden bör behållas med oförändrat mandat. Kärnavfallsfonden bör tilldelas de extra resurser som behövs för att avlasta styrelsen. Den ökade kostnaden bör bäras av kärnavfallsfonden.

Vidare har nedan förslag identifierats som möjliga för att skapa bra förutsättningar för myndigheten Kärnavfallsfonden och fondens förvaltning:

1. Kammarkollegiet åläggs att utföra delar av de arbetsuppgifter Kärnavfallsfondens styrelse i dag utför. Detta regleras genom tydliga

direktiv i avtalet mellan myndigheterna och genom ändringar i fondens instruktion. Kammarkollegiet tilldelas de resurser som behövs från Kärnavfallsfondens budget.

2. Kammarkollegiet får i uppdrag att sköta all fondförvaltning.

För förslaget i punkt 1 finns den intressekonflikt som redovisats tidigare, dvs. att Kammarkollegiet är en av flera möjliga fondförvaltare. De uppgifter som kollegiet skulle utföra är bl.a. att utreda nya fondförvaltare och ge förslag till styrelsen, samt att följa upp och utvärdera den externa fondförvaltningen. Hur detta arbete ska ske bör kunna regleras genom tydliga direktiv från styrelsen. Det är också styrelsen som tar alla slutgiltiga beslut om fondförvaltningen varför alternativet inte bör påverka styrelsens oberoende. I de fall Kammarkollegiet har getts en roll som fondförvaltare måste dock styrelsen stå för utvärdering och uppföljning. Så var dock fallet redan innan lagändringarna genomfördes. Även om Kammarkollegiet getts ytterligare uppgifter bör styrelsen kunna hantera detta även fortsättningsvis. Den jävrisik som pekats på bedöms som ringa varför detta alternativ bör kunna genomföras.

Förslaget som framgår under punkt 2 löser problemet med jävrisik om den inte bedöms vara ringa. Förslaget torde också vara att föredra om statens risk ska minimeras. Kärnavfallsfonden är en statlig fond även om det är kärnkraftsindustrin som betalar avgifterna till fonden. Syftet med fonden är att minska statens ekonomiska risk. Det skulle därför vara naturligt att staten tar hela ansvaret genom en intern fondförvaltning. Kammarkollegiet torde då vara den myndighet som är bäst skickad att sköta förvaltningen under direktiv från Kärnavfallsfondens styrelse.

Kärnavfallsfondens styrelse har dock redan beslutat om att anlita externa förvaltare för bl.a. utländska aktier. Det är lämpligt att detta arbete får fortsätta under en period för att sedan utvärderas.

Mot bakgrund av att jävrisiken i Kammarkollegiet bedöms vara ringa och att styrelsen beslutat om att anlita externa fondförvaltare är förslag enligt punkt 1 att föredra i dagsläget. Detta innebär att Kammarkollegiet åläggs att utföra delar av de arbetsuppgifter Kärnavfallsfondens styrelse i dag utför. Detta bör regleras genom tydliga direktiv i avtalet mellan myndigheterna och genom ändringar i fondens instruktion. Kammarkollegiet bör tilldelas de resurser som behövs ur Kärnavfallsfondens årliga budget.



Det bör göras en ändring i 4 § förordningen med instruktion för Kärnavfallsfonden så att bestämmelsen i stället får följande lydelse:  
”Kammarkollegiet utför kansligöromål, förvaltar fondmedel samt utför övriga uppdrag åt Kärnavfallsfonden enligt avtal mellan fonden och kollegiet.”

Genom en sådan formulering i instruktionen blir det tydligt att den påtalade jävsrisken i Kammarkollegiet bedöms som ringa och att Kärnavfallsfondens styrelse kan anlita Kammarkollegiet för flera av de uppgifter som styrelsen hittills utfört.

Kärnavfallsfonden bör dock ges i uppdrag att följa upp resultatet av de förändringar som har gjorts med anledning av den ändrade lagstiftningen från december 2017 och redovisa detta senast 2022, framförallt gäller detta frågan om externa fondförvaltare. Utifrån denna redovisning bör det sedan övervägas om externa fondförvaltare ska anlitas även framdeles eller om kapitalförvaltningen ska ske helt i statlig regi.