



Miljödepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över promemorian Myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden – inom ramen för finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter

Sammanfattning av Kammarkollegiets synpunkter

Kammarkollegiet tillstyrker i första hand promemorians förslag att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Kammarkollegiet och att ett särskilt beslutsorgan bildas inom Kammarkollegiet som i huvudsak får motsvarande uppgifter som Kärnavfallsfondens styrelse har i dag. Beslutsorganet bör, på samma vis som i Kärnavfallsfonden, ha representanter från kärnkraftsindustrin.

Kammarkollegiet tillstyrker i andra hand alternativet att behålla Kärnavfallsfonden.

Kammarkollegiet avstyrker alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Riksgälden.

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget i promemorian att följa upp resultatet av de förändringar som har gjorts med anledning av den ändrade finansieringslagstiftningen. Uppdraget bör utföras av en från Kammarkollegiet, alternativt Kärnavfallsfonden oberoende utredare och tiden för redovisning av uppdraget bör preciseras till senast vid slutet av 2022.

Bakgrund och disposition av Kammarkollegiets yttrande

Frågan om myndighetsansvaret i finansieringssystemet har tidigare analyserats i en promemoria från 2013-06-25 *Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (PM 2013)*. Utredaren skulle lämna förslag för hur myndighetsansvaret kunde organiseras för att uppnå en högre effektivitet i systemet och om möjligt minska statens risk. Med PM 2013 som underlag beslutade regeringen 2017 att Strålsäkerhetsmyndighetens



uppgifter under finansieringslagstiftningen fr.o.m. den 1 september 2018 skulle föras över till Riksgälden. Även om den i övrigt inte föranlett några andra ändringar avseende myndighetsansvaret är den fortfarande relevant.

PM 2013 är en utgångspunkt för vårt yttrande och två andra är statens krav på systemet, dvs:

1. *Ett robust ramverk med ett effektivt resursutnyttjande inom staten.*
2. *En organisation där det inte uppstår skadliga intressekonflikter.*

Detta yttrande innehåller en kortare beskrivning av kraven ovan och därefter går vi igenom utredarens förslag utifrån dessa krav.

Ett robust ramverk med ett effektivt resursutnyttjande inom staten

Finansieringssystemet för omhändertagandet av kärntekniskt avfall är komplext och behovet av specialistkompetens är ytterst viktig. Det handlar om kompetens för bland annat avancerade skattningar av de framtida kostnaderna, kreditriskfrågor kopplade till tillståndshavarnas förmåga att stå framtida åtaganden och kapitalförvaltningsfrågor rörande hur staten på bästa sätt investerar tillståndshavarnas avgifter fram till då de ska användas.

För detta behövs det både en bred och djup kompetensbas, men det krävs också en kritisk massa för att upprätthålla kontinuitet i det strategiska arbetet rörande dessa frågor.

Kammarkollegiet bedömer att frågeställningarna rörande finansieringssystemet är så pass komplicerade och specialiserade att det är högst motiverat att dela upp ansvaret på mer än en myndighet för att garantera att det finns en tillräckligt hög specialistkompetens inom de olika frågeställningarna. Det finns dock ingen nytta med att dela upp ansvaret på fler myndigheter än nödvändigt då detta riskerar att öka riskerna i systemet där frågor riskerar att ramla mellan de olika stolarna.

Avseende dessa frågor har både Kammarkollegiet och Riksgälden, var och en inom sitt expertområde, en väl uppbyggd kompetensbas. Vi anser att befintliga specialistmyndigheters kompetens ska utnyttjas, var och en inom sitt specialistområde. Rollerna bör tydliggöras och förstärkas. Regeringen kan även överväga att komplettera uppdragen med tydliga samverkansuppdrag. Att bygga upp parallella kompetenser är både svårt och dyrt.

En organisation där det inte uppstår skadliga intressekonflikter

I regeringens promemoria beskrivs möjligheten att låta Kammarkollegiet eller Riksgälden ta över Kärnavfallsfondens ansvarsområde. Både Riksgälden och Kammarkollegiet är myndigheter med flera olika ansvarsområden inom staten.

Vid en flytt av Kärnavfallsfondens ansvarsområden till någon av dessa myndigheter kan det uppstå olika typer av intressekonflikter. Det kan röra sig om kopplingar till myndigheternas övriga ansvarsområden eller om hur incitamentsstrukturen för myndigheten ser ut kopplat till sin roll i systemet.

Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheten Kammarkollegiet

Vi anser att alternativet att integrera Kärnavfallsfonden i Kammarkollegiet är den lösning som skapar bäst förutsättningar för ett robust och långsiktigt system. Kammarkollegiet bedömde redan i yttrandet till PM 2013 att alternativet med en nära anknytning till kapitalförvaltning var att föredra framför en nära anknytning till verksamhet på kärnsäkerhetsområdet eller till statens centrala finansförvaltning.

Ett robust ramverk med ett effektivt resursutnyttjande inom staten

Kammarkollegiets uppgift är att tillhandahålla service inom statliga områden som ekonomi, juridik, riskhantering, upphandling, administration och kapitalförvaltning. Myndigheten har både bred och djup kompetens inom dessa ansvarsområden.

Vi anser att utgångspunkten bör vara att utnyttja befintlig kompetens så långt som möjligt och vi bedömer att vår kompetens är väl lämpad för att ta över Kärnavfallsfondens uppgifter. Vi hanterar redan i dag en majoritet av uppgifterna och sköter bl.a. deras kanslifunktion. Den stora skillnaden i ett nytt system skulle vara övertagandet av den strategiska allokeringen av Kärnavfallsfonden.

Vi konstaterar samtidigt att den strategiska förvaltning, som Kärnavfallsfonden i dag ansvarar för, inte fullt ut går att särskilja från den operativa förvaltningen som Kammarkollegiet till stor del hanterar i dag. En effektiv strategisk allokering bygger inte enbart på en god strategisk portföljanalys utan även på hänsynstagande gällande mängder av operativa begränsningar kopplade till den



strategiska analysen. Även operativ kompetens angående exekvering är ytterst viktig vid valet av strategisk allokering. I alla dessa frågor har Kammarkollegiet en både bred och djup kompetens med lång dokumenterad erfarenhet.

Vår bedömning är att det över tid skulle vara mycket mer kostnadseffektivt att överföra uppgiften gällande strategisk allokering till Kammarkollegiet samtidigt som systemet skulle bli mer robust. Kollegiet behöver dock tillföras resurser för att hantera uppgiften.

Risk för intressekonflikter

Promemorian tar upp risken för intressekonflikt som kan föreligga med alternativet att Kammarkollegiet tar över Kärnavfallsfondens uppgifter. Kollegiet anser att en sådan risk bör beaktas, men att den kan hanteras på ett tillfredställande sätt.

Det första är att, som föreslås i promemorian, bilda ett särskilt beslutsorgan. I likhet med promemorians förslag tycker vi att detta beslutsorgan bör, på samma sätt som i Kärnavfallsfondens styrelse, ha representanter från industrin. Ansvarsområdet bör i stort motsvara det som Kärnavfallsfondens styrelse har i dag. Den viktigaste uppgiften för beslutsorganet är att besluta om fondens strategiska allokering. Kammarkollegiet, som har god erfarenhet av en sådan organisationsstruktur tillstyrker att ett sådant beslutsorgan bildas. Modellen bidrar till att skapa en tydlighet i ansvar och befogenhet framförallt vad gäller de strategiska förvaltningsbesluten och de löpande operativa förvaltningsbesluten. Verksamheten i Kammarkollegiet kommer i så fall att i sin helhet att vara underställd Kammarkollegiets generaldirektör med undantag för det särskilda beslutsorganets beslutanderätt. Denna ansvarsfördelning mellan delegation och förvaltningsorganisation skulle fungera på samma sätt som den mellan styrelse och organisation i exempelvis en AP-fond. Denna ansvarsfördelning och beslutanderätt bör regleras i författning. Enligt kollegiets mening bör risken för intressekonflikter på så sätt minska avsevärt. Denna bedömning gjorde Kammarkollegiet redan vid remitteringen av PM 2013; uppgiften i promemorian att Kammarkollegiet var tveksam till lösningen med en delegation stämmer därmed inte.

Skulle regeringen dessutom reglera i vilken omfattning Kammarkollegiet ska stå för den operativa förvaltningen så kan det hävdas att det inte skulle finnas någon intressekonflikt. Vi bedömer att en sådan tydlighet vore bra. Denna fråga behandlas närmare i slutet av denna promemoria.



Alternativet att behålla Kärnavfallsfonden

Alternativet att behålla Kärnavfallsfonden är enligt Kammarkollegiets bedömning godtagbart. Vi anser samtidigt att det inte är lämpligt att bygga upp en större organisation inom Kärnavfallsfonden. Om Kammarkollegiet via förordningen bemyndigas att utföra arbetsuppgifterna kan det skapas ett väl fungerande system.

Ett robust ramverk med ett effektivt resursutnyttjande inom staten

Kammarkollegiet bedömer att lösningen med Kärnavfallsfonden som egen myndighet inte fullt ut leder till ett robust ramverk eller ett effektivt resursutnyttjande inom staten.

Med de nya investeringsreglerna så har det enligt promemorian uppstått behov av ökade resurser. Vi delar denna bedömning. Samtidigt är dessa resurser ofta högspecialiserade och kräver en kritisk massa för att kunna leverera godtagbar kvalitet över tid. Det skulle vara både svårt och dyrt att bygga upp en sådan kompetensbas i Kärnavfallsfonden och vi konstaterar som tidigare nämnts att en sådan kompetensbas redan finns inom Kammarkollegiet.

Promemorian presenterar ett par vägar framåt för att hantera eventuellt utökade uppgifter för Kärnavfallsfonden. Det första förslaget är att fonden tillförs egen personal. Detta skulle i princip innebära att Kärnavfallsfonden bygger upp liknande kompetens som redan finns på Kammarkollegiet. Samtidigt kommer organisationen inte kunna utgöra en kritisk massa för den kompetens och kontinuitet som systemet fodrar.¹

¹ I sammanhanget kan tilläggas att kostnader för att bilda en ny myndighet kan bli betydande. Kammarkollegiet deltar i processen i bildandet av nya myndigheter och har därför erfarenhet av de kostnader det kan röra sig om. Även om KAF i dag är en myndighet kan det dock konstateras att det måste tillföras resurser som är likvärdiga med de kostnader som är uppstår vid bildande av en ny myndighet. För exempelvis Upphandlingsmyndigheten uppgick dessa kostnader till ca 17,8 miljoner kr och bestod av dels kostnader för organisationskommittén 2,2 miljoner kr dels kostnader för köp av IT-tjänster, telefoni, flyttkostnader, omorganisation, metodstöd, samt tjänster från Statens Servicecenter för 15,6 miljoner kr.

Det andra förslaget är att anställa en ordförande på heltid. Kollegiet avstyrker det förslaget med hänvisning till de nackdelar som förs fram i promemorian.

Kammarkollegiet bedömer att inget av dessa två förslag bidrar till att bygga ett långsiktigt robust system med ett effektivt resursutnyttjande.

Regeringens promemoria presenterar även två förslag där de utökade uppgifterna skulle hanteras av Kammarkollegiet. Det ena alternativet vilar på att Kammarkollegiet, som i dag, under avtal utför delar av arbetsuppgifterna. Det andra alternativet innebar att 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. Ingen annan fondförvaltning skulle därmed vara aktuell, utan fondförvaltningen skulle begränsas till statlig regi. Kammarkollegiet anser att frågan om ansvarsuppdelning och resurs- och kunskapsutnyttjandet inom staten rörande dessa frågor är viktiga. Därför anser Kammarkollegiet att det är att föredra att regeringen styr via förordningen hur systemet ska organiseras och inte via avtal mellan myndigheter.

Om regeringen trots de presenterade bristerna anser det lämpligt att bibehålla Kärnavfallsfonden som en separat myndighet så vill Kammarkollegiet tillstyrka det sista av ovan presenterade förslag, där Kammarkollegiet via regleringen får ett utökat ansvar.

Kammarkollegiet vill dessutom instämma i promemorians förslag av vikten av att samarbetet mellan Kärnavfallsfonden och kollegiet utvecklas.

Vi delar bedömningen att under detta scenario behöver Kammarkollegiet få tillräckliga resurser för att hantera de nya uppgifter den ändrade lagstiftningen för med sig samt ökade resurser för att avlasta Kärnavfallsfondens styrelse.

Risk för intressekonflikter

Kammarkollegiet bedömer risken som mycket låg att det skulle finnas intressekonflikter i Kärnavfallsfonden vad gäller hanterandet av de uppdrag de sköter i dag.

Alternativet att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i Riksgälden

Kammarkollegiet bedömer att det vore olämpligt att Riksgälden tar över Kärnavfallsfondens uppgifter. Det löser inte de omnämnda problemen. Samtidigt byggs det upp svåröverskådliga risker.

Ett robust ramverk med ett effektivt resursutnyttjande inom staten

Riksgälden har i dag ingen uppbyggd kompetens vad gäller kapitalförvaltning. Att bygga upp en sådan kritisk massa är svårt och dyrt. Denna kostnad bedöms vara betydligt större än de besparingar som skulle göras vid en nedläggning av Kärnavfallsfonden. Samtidigt har regeringen redan en myndighet med kapitalförvaltningskompetens i form av Kammarkollegiet.

Risk för intressekonflikter

Kammarkollegiet ser betydande risk att denna lösning skulle leda till allvarliga intressekonflikter.

Riksgälden ansvarar för statens skuldförvaltning. Detta görs bland annat genom att Riksgälden emitterar obligationer. Detta är samma obligationer som Kärnavfallsfonden är köpare av. Dessa dubbla stolar är högst problematiska. Det är svårt att säkerställa att ingen information från den ena delen av verksamheten otillbörligt skulle kunna komma till nytta i den andra. Även om verksamheten skulle lyckas att fullt ut särskilja uppdragen finns en betydande risk att marknaden misstror denna förmåga. Att marknaden har förtroende för Riksgäldens verksamhet är avgörande för att Riksgälden effektivt ska kunna fullgöra sina åtaganden som skuldförvaltare.

Riksgälden är även ansvarig resolutionsmyndighet. Detta uppdrag innebär att Riksgälden från stund till annan sitter på mycket känslig information angående bankernas välbefinnande. Detta är samma banker vars obligationer Kärnavfallsfonden handlar och har stora innehav i. Även här kan man sträva efter att särskilja informationen, men oavsett hur väl detta lyckas finns stor risk

för att dessa dubbla stolar riskerar att minska Riksgäldens förtroende som resolutionsmyndighet.

Riksgälden har därutöver tillsynsuppgifter över vissa av aktörerna i finansieringssystemet och att då ha några av dessa aktörer representerade i en kärnavfallsdelegation inom myndigheten utgör ytterligare en intressekonflikt.

Riksgälden är en av Sveriges mest centrala myndigheter. Förtroendet för verksamheten är av yttersta vikt. Kammarkollegiet anser att det vore olämpligt att riskera detta förtroende.

Ett förtydligande angående Kammarkollegiets ansvar som kapitalförvaltare

Som grundläggande princip anser Kammarkollegiet att statligt fonderat kapital som har ett strategiskt värde bör förvaltas av staten. Om det finns ett för staten strategiskt värde så bör ordningen att staten tar ansvaret för förvaltningen vara tydligt reglerad i förordning.

Kammarkollegiet bedömer att Kärnavfallsfonden är av sådan strategisk vikt att utgångspunkten bör vara att den ska förvaltas inom staten och att detta då ska tydliggöras i förordningen.

Kammarkollegiet förvaltar även andra för staten strategiskt viktiga tillgångsportföljer, som t.ex. Insättningsgarantifonden och sparmedel från Pensionsmyndigheten. Att förtydliga ansvarsområdet skulle leda till att Kammarkollegiet enklare skulle kunna planera och vara resursstarka framåt.

Kammarkollegiet vill även lyfta att det finns ett flertal synergieffekter med att förvaltningen är samlad på en myndighet. Det ökar förmågan att bibehålla en kritisk massa av kompetens på myndigheten. Men det handlar även om hanteringen i sig där det uppkommer paretoförbättrande (dvs. förändringar som medför att minst en person får högre nytta utan att situationen försämras för någon annan) synergier som ökar avkastningen mellan de olika statliga fonderna.

Flera av de strategiskt viktiga portföljerna äger dessutom stora volymer av svenska statspapper. En långsiktigt ansvarsfull repositionering är inte enbart viktig för intjänningen, utan även för marknadslikviditeten och marknadsens funktionsätt. Likviditeten i svenska statsobligationer har betydelse för den



finansiella stabiliteten. Kammarkollegiet anser därför att staten tydligare bör ta ansvar för de medel som förvaltas av staten och i reglering tydliggöra Kammarkollegiets roll. Detta skulle leda till långsiktigt mer robusta strukturer.

Avslutande slutsatser och synpunkter

Kammarkollegiet bedömer att alternativet att Kammarkollegiet tar över Kärnavfallsfondens uppgifter skulle leda till ett robustare och mer kostnadseffektivt system.

Kammarkollegiet bedömer vidare att om regeringen trots allt vill bibehålla Kärnavfallsfonden som egen myndighet så bör Kärnavfallsfonden inte växa, utan den ökade arbetsbelastningen i stället hamna på Kammarkollegiet. Detta bör förtydligas i regleringen. Kärnavfallsfonden bör alltså vara ett fristående beslutsorgan, medan den operativa verksamheten sker på Kammarkollegiet där kompetensen och delvis resurserna redan finns.

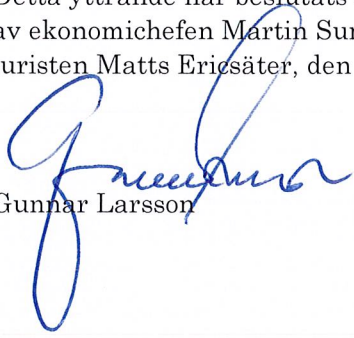
Kammarkollegiet bedömer det olämpligt att Riksgälden skulle ta över Kärnavfallsfondens uppgifter. Både för att de i dag saknar kompetens i frågorna, men framförallt för att de potentiella intressekonflikterna skulle riskera att sänka förtroendet för myndighetens kärnverksamheter.

Kammarkollegiet beskriver även i mer allmänna ordalag nyttan med att tydliggöra statens och Kammarkollegiets roll i strategiskt viktiga tillgångsportföljer som kärnavfallsfonden. Kammarkollegiet bedömer att en sådan tydlighet skulle vara till stor nytta för att säkerställa fortsatt långsiktig robust förvaltning.

Slutligen bedömer Kammarkollegiet, i likhet med promemorian, att i det fall ansvar och arbetsbördor ökar på Kammarkollegiet så är det viktigt att det regleras hur det ska tillföras nödvändiga resurser.



Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Gunnar Larsson i närvaro av ekonomichefen Martin Sundelius, avdelningschefen Bengt Svelander och juristen Matts Ericäter, den senare föredragande.



Gunnar Larsson



Matts Ericäter