

2019-10-01

Dnr 2019/657

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden – inom ramen för finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter (M2019/01436/Ke)

Sammanfattning

Riksgälden ser positivt på att Kärnavfallsfondens organisering har varit föremål för en översyn. Riksgälden kan konstatera att förändringarna i lagstiftningen och framför allt behovet att samordna analysarbetet är det viktigaste motivet för att se över ansvarsfördelningen inom finansieringssystemet. Detta behandlas inte i den remitterade promemorian. Behovet av att använda samma modell och beräkningsresultat som underlag för förslag till kompletteringsbelopp och tillgångsallokering är ett starkt argument för att samla all analysverksamhet på samma myndighet. Förslagen i promemorian leder så vitt Riksgälden kan bedöma snarare till att samordningen vad gäller analysen av systemets skuldsida och besluten om strategisk allokering försvåras.

Riksgälden avstyrker därför promemorians förslag att Kammarkollegiet åläggs att utföra ytterligare arbetsuppgifter inom ramen för sitt uppdrag att utföra kansliuppgifter åt Kärnavfallsfonden.

Riksgälden föreslår i stället att Kärnavfallsfonden behålls som egen myndighet och att all analysverksamhet samlas till Riksgälden. Denna lösning skapar en samlad organisation för analys av skulder och tillgångar i finansieringssystemet. En sammanhållen analys kommer således att ligga till grund för å ena sidan förslag på kärnavfallsavgifter och säkerheter, å andra sidan beslut om strategisk allokering av tillgångsportföljen. Statens risker kopplade till finansieringssystemet hanteras därmed på ett samlat och ändamålsenligt sätt. I och med att all verksamhet samlas på Riksgälden får myndigheten också ett naturligt ansvar för att löpande följa och analysera alla delar i finansieringssystemet och vid behov initiera utvecklings- eller förändringsinsatser. Detta kan ses om en utvidgning av det tillsynsansvar som Riksgälden har idag till ett övergripande systemansvar.

Vidare föreslår Riksgälden att Kärnavfallsfondens roll i finansieringssystemet och på vilket sätt Fonden tar sina strategiska allokeringsbeslut tydliggörs och regleras. Kärnavfallsfondens skyldighet att samverka och samordna besluten om strategisk kapitalförvaltning med Riksgälden bör också regleras. Riksgälden bör utreda dessa frågor och, efter samråd med Kärnavfallsfonden, lämna förslag på hur samordningen bör organiseras och lämna nödvändiga författningsförslag.

Riksgäldens och Kärnavfallsfondens uppgifter i finansieringssystemet

Riksgälden har ett brett uppdrag inom finansieringssystemet för kärnavfall. De delar där det framförallt finns beröringspunkter och samordningsbehov med Kärnavfallsfondens arbete rör Riksgäldens uppdrag att beräkna finansieringssystemets riskbuffert, det så kallade kompletteringsbeloppet¹. Enligt den reviderade lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) och reviderade förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) har Riksgälden ansvaret för att analysera och bedöma risker i finansieringssystemet och att beräkna systemets kompletteringsbelopp så att risker både i systemets tillgångar och skulder (se bilaga 1) beaktas.

En bärande tanke finansieringslagen och finansieringsförordningen är att en helhetssyn på tillgångar och skulder (se bilaga 1) ska eftersträvas. Mot den bakgrunden har Kärnavfallsfonden i uppdrag att förvalta kapitalet aktsamt. Detta är reglerat i 13 § finansieringslagen där det framgår att fondmedlen ska förvaltas aktsamt, vilket enligt förarbetena² till lagen innebär att placeringsinriktningen ska utformas så att avkastning och risk i fonden så långt som möjligt bidrar till att säkerställa finansieringen av de framtida kostnader som avgifterna är avsedda för. Det är med andra ord en central uppgift för Kärnavfallsfonden att vid förvaltningen av fondens medel utgå från finansieringssystemets skuldsida. Detta är dock inte närmare reglerat i förordningen (2017:1180) om förvaltningen av kärnavfallsfondens medel (förvaltningsförordningen) eller i Kärnavfallsfondens instruktion.

Kärnavfallsfonden är en styrelsemyndighet utan anställda. Kärnavfallsfonden utför ingen operativ kapitalförvaltning. Styrelsens viktigaste uppgifter är kopplade till utarbetande och fastställande av en placeringspolicy som fastställs årligen samt att bevaka och följa upp förvaltningen.

Samarbete och samordning mellan myndigheterna idag

Den nya lagstiftningen på kärnavfallsfinansieringsområdet innebär att såväl Kärnavfallsfonden som Riksgälden har behov av att i sina respektive verksamheter analysera skulder och tillgångar i finansieringssystemet i ett samlat sammanhang. För Riksgäldens del innebär detta att det finns behov av att utveckla en ny metodik och ta fram en ny beräkningsmodell för att bestämma kompletteringsbeloppet. För Kärnavfallsfonden finns ett behov av en modell som utgör underlag för fondens allokeringsstrategi.

Eftersom bägge myndigheterna har behov av en modell där finansieringssystemets skulder och tillgångar kan analyseras samlat är utgångspunkten att det bör vara samma modell som ligger till grund för respektive myndighets arbete. Riksgälden och Kärnavfallsfonden

¹ I praktiken finns det fyra kompletteringsbelopp. Ett för varje reaktorinnehavare.

² Prop. 2016/17:199 s. 30

tecknade i december 2018 en samarbetsöverenskommelse. Överenskommelsen syftar till att Kärnavfallsfonden och Riksgälden tillsammans och genom användande konsulter ska utveckla en modell där finansieringssystemets skulder och tillgångar analyseras samlat. Överenskommelsen avser endast utvecklingsarbetet och kan sägas upp med tre månaders varsel.

Det som utvecklas är en ALM-modell (Asset-Liability Management), ett analysverktyg som används av många andra aktörer på finansmarknaderna, exempelvis försäkringsföretag, pensionsförvaltare och tjänstepensionsföretag. Kärnavfallsfonden ansvarar för de delar i utvecklingsarbetet som är relaterade till fondtillgången. Riksgälden ansvarar för de delar som avser utvecklingsarbete relaterat till avgiftstillgången och skulden.

En tydligare helhetssyn på finansieringssystemets tillgångar och skulder är nödvändig

Som framgått ovan sker viss samordning av analysarbetet mellan Riksgälden och Kärnavfallsfonden redan idag. Det finns dock ett antal restriktioner kring detta och samarbetet bygger i princip på frivillighet. Det finns inte heller någon överenskommelse om samarbete efter att själva modellutvecklingen är klar.

För att myndigheternas analyser ska vara konsistenta krävs att de använder samma antaganden, metoder och indata i ALM-analysen. Ansvar för indata, antaganden och metoder fördelas, med den nuvarande myndighetsstrukturen, så att Riksgälden ansvarar för modellering av finansieringssystemets kostnader och avgiftsintäkter samt den övergripande modellutformningen, medan Kärnavfallsfonden ansvarar för modelleringen av fondtillgången. Kammarkollegiet stödjer Kärnavfallsfonden praktiskt i denna fråga.

Baserat på ALM-analysens resultat bör Kärnavfallsfonden besluta om den långsiktiga strategiska allokeringen. Riksgäldens beräkningar av och förslag på kompletteringsbelopp utgår från ett antal föreskrivna utgångspunkter som således även Kärnavfallsfonden måste använda, exempelvis reglerna för reaktorernas återstående livslängd och att samtliga nuvärden ska beräknas med samma diskonteringsränta. Riksgäldens slutliga beräkning av kompletteringsbeloppet baseras i sin tur på den långsiktiga allokering som Kärnavfallsfonden beslutat.

Sammanfattningsvis är det Riksgäldens bedömning att en tydligare helhetssyn på finansieringssystemets tillgångar och skulder är nödvändig. Det finns således ett mycket stort behov av att samordna arbetet med att ta fram underlag för beslut om strategisk allokering och kompletteringsbelopp. Riksgälden bedömer att det behövs en tydligare process i ALM-analysen så det uppnås konsistens mellan Kärnavfallsfondens och Riksgäldens uppdrag och mål i finansieringssystemet.

Förslag i promemorian

Promemorian granskar tre olika alternativ för att organisera verksamheten:

1. Kärnavfallsfonden behålls.
2. Kärnavfallsfondens verksamhet integreras i Kammarkollegiet.
3. Kärnavfallsfondens verksamhet integreras i Riksgälden.

Av promemorians överväganden framgår att alternativen 2 och 3 ovan (Kärnavfallsfonden integreras i Kammarkollegiet eller Riksgälden) skulle utformas på liknande sätt: en fonddelegation skulle inrättas inom den aktuella myndigheten. Denna delegation skulle besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för den operativa förvaltningen samt att bevaka och följa upp fondens avkastning och risk. Bägge dessa alternativ för organisering avförs dock, i första hand på grund av bedömda jävsrisker.

För Kammarkollegiets del pekas på risker med att kollegiet är en av många aktörer på kapitalförvaltningsmarknaden vilket innebär att en jävssituation skulle kunna uppstå om alternativet valdes. Den främsta fördelen med alternativet Kammarkollegiet är den nära kopplingen till förvaltningen av kapitalet i kärnavfallsfonden.

För Riksgäldens del bedöms att det uppstår intressekonflikter. Riksgälden ger i dag ut värdepapper som Kärnavfallsfonden placerar fondmedel i. Riksgälden ska, enligt promemorian, bestämma om de själva eller annan förvaltare ska ges uppdraget att bedriva den operativa förvaltningen. Vidare pekar promemorian på att Riksgälden är i dag är tillsynsmyndighet över tillståndshavarna enligt finansieringsförordningen. Att ha representanter för kärnkraftsindustri i en kärnavfallsfondsdelegation utgör, enligt promemorian, ytterligare en intressekonflikt som skulle behöva hanteras. Fördelarna med att överföra ansvaret till Riksgälden är att kärnavfallsfonden kan integreras i den myndighet som numera har ansvaret för övriga delar av finansieringssystemet. Även mot bakgrund av att finansieringssystemet syftar till att begränsa statens risk bedöms att Riksgälden är en lämplig myndighet.

Promemorians förslag är alternativ 1, dvs. att Kärnavfallsfonden behålls med oförändrat mandat och att uppgifter överförs på Kammarkollegiet. Kammarkollegiet föreslås att utöver befintliga uppgifter som kansligöromål och kapitalförvaltning, även utföra övriga uppdrag åt Kärnavfallsfonden, exempelvis delar av de arbetsuppgifter som Kärnavfallsfondens styrelse i dag utför för att kunna hantera ett ändrat placeringsmandat.

Motivet till att alternativ 1 förordas är i huvudsak att de intressekonflikter som finns i alternativen att integrera Kärnavfallsfondens verksamhet i myndigheterna Riksgälden eller Kammarkollegiet i promemorian bedöms vara betydligt svårare att hantera än den eventuella intressekonflikt som kan uppstå i det avtalsstyrda samarbetet mellan Kärnavfallsfonden och Kammarkollegiet. Den senare bör, enligt promemorian, kunna hanteras genom tydliga direktiv från Kärnavfallsfonden.

Enligt promemorian bör förslaget 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, enligt promemorian, 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.

Alternativet att tillföra Kärnavfallsfonden egen personal under styrelsen för att sköta de nya uppgifterna avförs bl.a. med motiveringen att denna lösning skulle skapa en liten och sårbar myndighet.

Riksgäldens bedömning: All analysverksamhet bör samlas till Riksgälden

Förslagen i promemorian skulle leda till att Kammarkollegiet i praktiken blir ytterligare en aktör i finansieringssystemet. Detta kommer inte att underlätta den samordning som behöver ske. Förslagen leder så vitt Riksgälden kan bedöma snarare till att samordningen försvåras eftersom ytterligare en myndighet introduceras. Det är också helt emot regeringens tidigare beslut att minska antalet myndigheter med roller i finansieringssystemet.

Förändringarna i lagstiftningen och framför allt behovet att samordna ALM-analysen är det viktigaste motivet för att se över ansvarsfördelningen inom finansieringssystemet. Det behandlas inte i den remitterade promemorian. Behovet av att använda samma ALM-modell och beräkningsresultat som underlag för förslag till kompletteringsbelopp och tillgångsallokering är ett starkt argument för att samla all analysverksamhet på samma myndighet.

Vidare delar Riksgälden inte slutsatsen i promemorian att statens risk kommer att minska om staten tar över hela den operativa förvaltningen. Statens risk hanteras genom att analys och beslut kring fondens allokering, placeringspolicy och säkerheter samordnas. I själva verket kan statens risk öka till följd av att brister i ALM- och riskanalys leder till bristfälligt underbyggda beslut om långsiktig allokering och placeringspolicy. Dessa beslut har större betydelse för statens risk än beslut som tas i den operativa förvaltningen.

Mot bakgrund av vad som framförts ovan avstyrker Riksgälden promemorians förslag att Kammarkollegiet åläggs att utföra ytterligare arbetsuppgifter inom ramen för sitt uppdrag att utföra kansliuppgifter åt Kärnavfallsfonden.

Riksgälden föreslår att Kärnavfallsfonden behålls som egen myndighet och att all analysverksamhet samlas hos Riksgälden. Denna lösning skapar en sammanhållen organisation för analys av skulder och tillgångar i finansieringssystemet. Potentiella svårigheter att samordna arbetet mellan myndigheterna exempelvis på grund av skilda beslutsprocesser och prioriteringar undviks. Statens risker kopplat till finansieringssystemet hanteras på ett samlat och ändamålsenligt sätt.

I och med att all analys samlas på Riksgälden får myndigheten också ett naturligt ansvar för att löpande följa och analysera alla delar i finansieringssystemet och vid behov initiera utvecklings- eller förändringsinsatser. Detta kan ses om en utvidgning av det tillsynsansvar som Riksgälden har idag till ett övergripande systemansvar.

Kammarkollegiet utför, även fortsättningsvis, administrativa uppgifter för Kärnavfallsfonden, vilket innebär hantering av kärnavfallsfondens placeringar, affärer och betalningar.

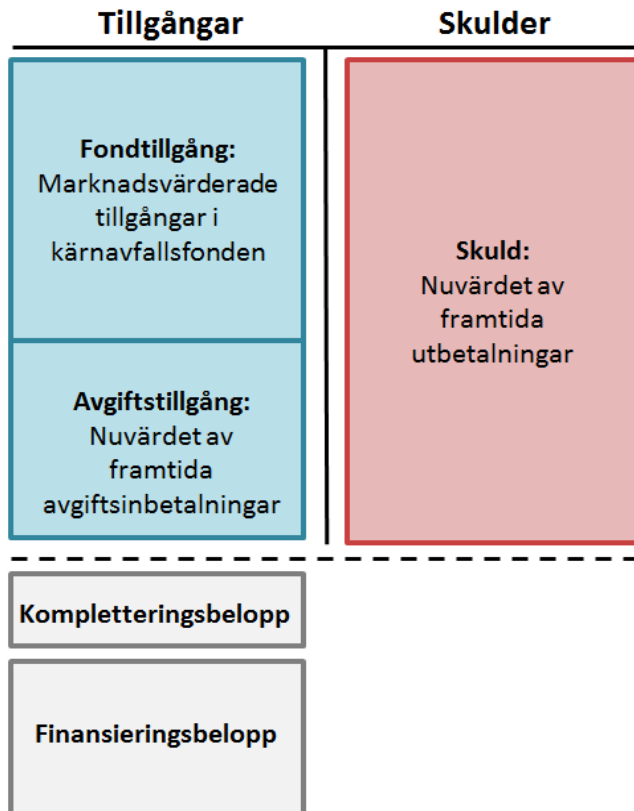
Kärnavfallsfondens roll i finansieringssystemet och på vilket sätt Fonden tar sina strategiska allokeringsbeslut behöver tydliggöras och regleras. Kärnavfallsfondens skyldighet att samverka och samordna besluten om strategisk kapitalförvaltning med Riksgälden bör också regleras. Dessa frågor bör utredas. Riksgälden bör hålla i utredningen bl.a. mot bakgrund av att Kärnavfallsfonden inte har någon anställd personal. Efter samråd med Kärnavfallsfonden, lämnas förslag på hur samordningen ska organiseras samt nödvändiga författningsförslag.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av enhetschefen Peter Stoltz. I den slutliga beredningen har t.f. avdelningschefen Peter Mårtensson, seniora analytikern John Eliasson och seniora analytikern Per Nyström deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Peter Stoltz, föredragande

Bilaga 1: Principiell balansräkning för en avgiftsskyldig i finansieringssystemet³



³ Det bör noteras att det finns olika balansräkningar för alla avgiftsskyldiga och inget solidariskt ansvar för finansieringen av kostnaderna. Det är också bara reaktorinnehavare som ska ställa säkerhet för kompletteringsbelopp.