



Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

Remissvar – En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

Er referens: Fi2025/00348

Kärnavfallsfonden har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Vi begränsar vårt remissvar till att kommentera förslagen i avsnitt 6.10 *Kärnavfallsfondens uppgifter överförs till Kammarkollegiet*. I det följande skrivs myndigheten "Kärnavfallsfonden" med stor bokstav, och den statliga fonden "kärnavfallsfonden" med liten bokstav.

Generellt om utredningens förslag

Utredningen föreslår att Kärnavfallsfondens uppgifter ska överföras till och inordnas i Kammarkollegiet. Vidare ska ett särskilt beslutsorgan bildas inom Kammarkollegiet som ska ha motsvarande beslutsmandat som Kärnavfallsfondens styrelse har för närvarande. Som skäl anför utredningen att en sådan ledningsform ger bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart och robust finansieringssystem. Vidare anges att det nuvarande myndighetsansvaret inte är en helt optimal lösning för en samlad och effektiv kapitalförvaltning.

Kärnavfallsfonden avstyrker utredningens förslag och instämmer inte i bedömningen att förslaget skulle leda till ovan nämnda förbättringar. Tvärtom anser Kärnavfallsfonden att frågan om myndighetens ledningsform skulle kunna belysas mer utförligt och att utredningens förslag kan dra nytta av en mer grundlig analys. I den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175)* anger regeringen att valet av ledningsform för en myndighet ska utgå från verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt. Kärnavfallsfonden kan inte se att utredningen har adresserat någon av dessa frågeställningar. Det är till och med möjligt att utredningen har missförstått Kärnavfallsfondens nuvarande ledningsform och bevekelsegrunderna för denna.

Kärnavfallsfonden ska enligt förordning (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden ledas av en styrelse och skulle därför kunna kategoriseras som en styrelsemyndighet. Men enligt myndighetsförordning (2007:515) är Kärnavfallsfonden närmast att likställas med en nämndmyndighet, eftersom myndigheten inte har någon myndighetschef. I stället är det styrelsen som kollektivt, precis som fallet med en nämnd, som utgör myndighetens ledning och ansvarar för verksamheten inför regeringen. I praktiken är därför Kärnavfallsfonden en nämndmyndighet som leds av en nämnd.



Enligt Statskontorets rapport *En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter (2024:11)* finns det två centrala kriterier för att bedriva verksamheten som en nämndmyndighet. Det huvudsakliga kriteriet är att verksamheten kräver ett kollektivt beslutsfattande. Det kan till exempel röra sig om att besluten ska baseras på en avvägning mellan olika intressen och aspekter. För Kärnavfallsfondens del utgörs dessa intressen dels av statens intresse, dels av de avgiftsskyldiga tillståndshavarnas intressen. För att tillvarata de senares intressen har regeringen uttryckligen angivit i Kärnavfallsfondens instruktion (2007:1055) att två av styrelsens ledamöter ska utses på förslag av de avgiftsskyldiga tillståndshavarna eller av en organisation som företräder tillståndshavarna.

Det andra kriteriet är att verksamheten behöver en stark organisatorisk gräns mot någon annan verksamhet eller myndighet. I Kärnavfallsfondens fall utgörs detta av den intressekonflikt som kan uppstå mellan Kärnavfallsfonden som kapitalägare och Kammarkollegiet som värmyndighet och kapitalförvaltare. Intressekonflikter kan uppstå av olika skäl. Exempelvis kan det handla om hur stora avgifter som Kammarkollegiet vill ta ut av Kärnavfallsfonden för myndighetsadministrationen respektive kapitalförvaltningen eller om vem som ska förvalta kärnavfallsfondens kapital – Kammarkollegiet eller en extern kapitalförvaltare.

Enligt Kärnavfallsfondens bedömning talar båda dessa kriterier för att Kärnavfallsfondens nuvarande ledningsform är mest lämplig och att den därför bör bibehållas.

Vad gäller utredningens förslag om att inrätta ett särskilt beslutsorgan, så har även denna organisationsform utretts av en handfull statliga utredningar under 2000-talet. I en rapport från 2023 anger Statskontoret att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ, se *Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför?* Bland annat nämns risken för intressekonflikter mellan organet och myndigheten, liksom att det kan vara svårt för utomstående att förstå hur ansvaret fördelas mellan organet och myndigheten. Statskontoret skriver (sid. 7):

”Även om myndigheterna alltså verkar kunna hantera riskerna som förknippas med särskilda organ, innebär dessa risker utmaningar för myndigheterna. Statskontoret instämmer därför med tidigare utredningars bedömningar, att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ. Vi bedömer att särskilda organ bara bör inrättas när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och där inget annat alternativ framstår som bättre.”

Enligt Kärnavfallsfondens uppfattning talar även detta för att Kärnavfallsfondens nuvarande ledningsform bör bibehållas. Det ger både en tydligare ansvarsfördelning och bättre möjligheter att hantera intressekonflikter, jämfört med förslaget om att inrätta ett beslutsorgan. Den nuvarande ledningsformen framstår således som ett bättre alternativ.

Specifikt om enskilda delar i utredningens förslag

Avsnitt 6.10.3 Närmare om förslaget

Det särskilda beslutsorganets uppgifter

Utredningen föreslår att det särskilda beslutsorganet, som ska inrättas inom Kammarkollegiet, ska avgöra motsvarande typer av ärenden som Kärnavfallsfondens styrelse för närvarande avgör. Om utredningen förslag genomförs behöver det förtydligas i Kammarkollegiets instruktion



mer exakt vilka ärenden som avses. Kärnavfallsfondens styrelse utgör i dag myndighetens ledning och beslutar därför i samtliga ärenden som åligger en sådan. Det innebär bland annat att styrelsen beslutar om myndighetens arbetsordning, verksamhetsplan och intern styrning och kontroll såsom anges av 3–4 §§ myndighetsförordningen. Andra viktiga beslut avser myndighetens budget och årsredovisning. Styrelsen är även firmatecknare för myndigheten. Om Kärnavfallsfonden skulle införlivas i Kammarkollegiet skulle den typen av ärenden inte kunna hanteras av det särskilda beslutsorganet, utan skulle föras över till Kammarkollegiets ledning. Det behöver därför förtydligas mer exakt vilka uppgifter som det särskilda beslutsorganet ska ansvara för.

Årsredovisning

Utredningen föreslår att Kärnavfallsfonden bör ha kvar oförändrade bestämmelser gällande årsredovisning. Om utredningens förslag genomförs behöver detta förslag förtydligas. Kravet på att upprätta en årsredovisning följer av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och gäller endast för myndigheter omedelbart under regeringen. Om myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden förs över till Kammarkollegiet kommer allt som rör kärnavfallsfonden att inkluderas i Kammarkollegiets årsredovisning. Det är därför oklart vad utredningen avser med detta förslag. Kanske avser utredningen någon annan typ av ekonomisk redovisning än den årsredovisning som följer av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Avsnitt 6.10.4 Fördelar och nackdelar med en sammanläggning

Kostnadsbesparingar och administrativa rationaliseringar

Utredningen hävdar att en överföring av myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden till Kammarkollegiet möjliggör vissa kostnadsbesparingar och administrativa rationaliseringar. Utredningen utvecklar dock inte detta resonemang, utan hänvisar till en tidigare utredning av Miljödepartementet¹. Enligt denna medför en nedläggning av en myndighet generellt att vissa fasta kostnader försvinner, såsom kostnader för årsredovisning och avgifter för obligatoriska stödsystem inom staten och liknande. För Kärnavfallsfondens del beräknar sagda utredning att besparingen skulle uppgå till högst en miljon kronor per år, men enligt Kärnavfallsfondens årsredovisning för 2024 rör det sig snarare om så lite som 65 000 kronor. Argumentet om kostnadsbesparingar framstår därför inte som särskilt starkt. Det bör dessutom noteras att Kärnavfallsfondens verksamhet är avgiftsfinansierad och att en kostnadsbesparing därför inte kommer statsbudgeten till godo utan enbart de avgiftspliktiga tillståndshavarna. Deras syn på kostnadsbesparing i förhållande till minskat inflytande bör därför väga tungt.

Enligt Miljödepartementets utredning skulle en överföring av myndighetsansvaret även kunna leda till administrativa rationaliseringsmöjligheter. Som exempel nämndes att beslut om utbetalning kan fattas och verkställas inom en och samma myndighet. Även detta tycks bygga på en missuppfattning, då ansvaret för att besluta om utbetalningar åligger Riksgälden eller regeringen. Kärnavfallsfonden fattar inga beslut om utbetalningar. Däremot ansvarar Kärnavfallsfonden för att verkställa dem. Det bör i det sammanhanget understrykas att Kärnavfallsfonden inte har någon egen anställd personal, utan att all handläggning sköts av personal anställda av Kammarkollegiet. Det är därför svårt att se hur en överföring av

¹ Regeringskansliet (2019): *Myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden – inom ramen för finansieringssystemet för omhändertagandet av kärntekniska restprodukter*. Promemoria M2019/01436/Ke.



myndighetsansvaret skulle kunna resultera i administrativa rationaliseringar. Kammarkollegiet sköter ju redan all handläggning åt Kärnavfallsfonden. Något dubbelarbete förekommer inte.

Samordnat helhetsgrepp över den operativa förvaltningen

Utredningen anger att en uppgiftsöverföring till Kammarkollegiet skapar förutsättningar för ett mer samordnat helhetsgrepp över den operativa kapitalförvaltningen, som Kammarkollegiet i huvudsak ansvarar för, och den strategiska förvaltningen, som Kärnavfallsfondens styrelse ansvarar för. Enligt Kärnavfallsfondens uppfattning är det precis tvärtom. I den nuvarande ledningsformen har Kärnavfallsfondens styrelse ett helhetsansvar för alla delar i kapitalförvaltningen, inklusive den operativa. I den föreslagna ledningsformen delas ansvaret däremot upp mellan Kammarkollegiet och det särskilda beslutsorganet.

I inledningen av avsnitt 6.10 anger utredningen även att det nuvarande myndighetsansvaret inte utgör en helt optimal lösning för en effektiv kapitalförvaltning. Kärnavfallsfonden delar inte denna uppfattning, utan anser att den nuvarande kapitalförvaltningen är effektiv. En viktig del i detta är att Kärnavfallsfonden har möjlighet att upphandla externa kapitalförvaltningstjänster i syfte att uppnå bästa möjliga förvaltning för varje enskilt tillgångsslag. Detta synsätt tillämpas även för andra stora statliga kapitalförvaltare, t.ex. AP-fonderna.

Intressekonflikt

Utredningen anger att en myndighetsöverföring till Kammarkollegiet kan medföra en intressekonflikt mellan "Kammarkollegiets uppgift i finansieringssystemet för hantering av kärntekniska restprodukter och Kammarkollegiets roll som en av flera aktörer på kapitalförvaltningsmakaden" (s. 385). Enligt utredningen kan risken för otydlighet och intressekonflikt undvikas genom inrättandet av ett särskilt beslutsorgan inom Kammarkollegiet med motsvarande beslutsmandat som den nuvarande styrelsen har. Kärnavfallsfonden instämmer i att ett sådant beslutsorgan kan bidra till att minska risken för intressekonflikter, men anser att risken ändå är större än om Kärnavfallsfonden bibehålls som självständig myndighet.

Intressekonflikter kan, som nämnts tidigare, uppstå av flera olika skäl. Beslut om vem som ska förvalta kärnavfallsfondens medel eller på vilket sätt de ska förvaltas är bara två exempel av flera. Andra exempel är hur stora avgifter som Kammarkollegiet får ta ut av fonden eller vem (myndigheten eller fondens andelsägare) som ska svara för skada som vållats genom brott eller fel och försummelse i verksamheten. Om även den typen av intressekonflikter är tänkta att hanteras genom inrättandet av det särskilda beslutsorganet, måste beslutsorganets exakta ansvarsområde och beslutsmandat förtydligas.

Intern styrning och kontroll

Utredningen anger att risken för en otydlig uppdelning mellan strategisk och operativ kapitalförvaltning kan hanteras genom en tydlig ordning för intern styrning och kontroll samt ansvarsutkrävande. Kärnavfallsfonden vill dock framhålla att om myndighetsansvaret för kärnavfallsfonden överförs till Kammarkollegiet kommer ansvaret för intern styrning och kontroll att åligga Kammarkollegiets ledning och inte det särskilda beslutsorganet. Detta minskar de avgiftsskyldiga tillståndshavarnas inflytande över, och kontroll av, verksamheten.

Det kan i det sammanhanget nämnas att en viktig del i Kärnavfallsfondens nuvarande kontrollverksamhet är den oberoende risk- och regelefterlevnadsfunktion som Kammarkollegiet



tillhandahåller för Kärnavfallsfondens räkning. Risk- och regelefterlevnadfunktionen rapporterar direkt till Kärnavfallsfondens styrelse och kontrollerar att verksamheten bedrivs med sund riskhantering och regelefterlevnad. Kontrollfunktionen genomför årligen olika typer av utredningar och kontrollaktiviteter på uppdrag av styrelsen, samt rapporterar löpande till styrelsen om eventuella överträdelser och incidenter, främst inom kapitalförvaltningen. Det framgår inte av utredningen hur detta är tänkt att fungera i förhållande till det föreslagna särskilda beslutsorganet.

Beslut i detta ärende har fattats av Kärnavfallsfondens styrelse, ordföranden Mats Dillén samt ledamöterna Anders Bengtsson, Sophie Degenne, Johan Gyllenhoff, Christian Ragnartz, Rose Marie Westman och Björn Österberg. Föredragande har varit kanslichefen Sara Bergström.

Mats Dillén

Sara Bergström

Ordförande

Kanslichef