

Yttrande

Hanteringsklass: Öppen R1 T1
Diarienummer RG 2023/330, 2023/331
2024-04-08

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Vattenfall AB:s överklagande gällande beslut om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden

(KN2023/03085)

Bakgrund

Riksgäldskontoret (Riksgälden) beslutade den 5 april 2023 om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2020 (RG 2023/330) och beslut om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2021 (RG 2023/331).

Vattenfall AB (Vattenfall) överklagade besluten den 27 april 2023. I överklagandet begärde Vattenfall anstånd med att utveckla överklagandet. Riksgälden överlämnade Vattenfalls överklagande till regeringen den 28 april 2023. Den 12 januari 2024 förelade regeringen Riksgälden att yttra sig över Vattenfalls överklagande. Vattenfalls överklagande består av två delar daterade den 30 juni 2023 respektive den 9 november 2023. Yttrandet ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 10 april 2024.

Det beslutade återbetalningsbeloppet för respektive år är i sin helhet hänförligt till bonusrelaterade kostnader.

Riksgälden ändrar inte sin bedömning

Återbetalning till kärnavfallsfonden

Vattenfall anser att bolaget åläggs att återbetala medel till ”kärnavfallsfonden” istället för den fond som avser avgifter enligt lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsvikslagen). Det innebär enligt Vattenfall att fondmedel återbetalas till fel fond.

Riksgälden konstaterar att enligt 5 a § i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) menas i den lagen med kärnavfallsfonden den fond som avgifter har avsatts i för att finansiera framtida grundkostnader, merkostnader och kostnader som avses i 1 § Studsvikslagen. Vidare framgår av 16 § finansieringslagen att fondmedel som har utbetalats från fonden för sådan användning som anges i 14 § första stycket (avser kärnavfallsavgifter) eller 15 § (avser fondmedel hänförliga till den upphävda Studsvikslagen, så kallade Studsviksavgifter) men inte använts i enlighet med de bestämmelserna ska återbetalas till kärnavfallsfonden eller avräknas mot kommande utbetalningar. Riksgälden anser därför att det, inte bara för kärnavfallsavgifter utan även för Studsviksavgifter, är korrekt att ange att felaktigt använda medel ska återbetalas till kärnavfallsfonden.

Prövning enligt finansieringslagen

Vattenfall anser att Riksgäldens prövning av bolagets fondmedelsanvändning avseende Studsviksavgifter har gjorts enligt fel lag.

Finansieringslagen trädde ikraft den 1 januari 2008 och Studsvikslagen upphörde att gälla 2017. Finansieringslagen reglerar användningen av såväl kärnavfallsavgifter som medel hänförliga till den upphävda Studsvikslagen. Enligt Riksgäldens uppfattning har därmed rätt lag tillämpats vid prövningen.

Av 15 § finansieringslagen följer bland annat att fondmedel som är hänförliga till avgifter enligt den upphävda Studsvikslagen trots 14 § finansieringslagen endast får användas för att ersätta sådana kostnader som anges i Studsvikslagen. Riksgälden bedömde de i ärendet aktuella kostnaderna utifrån finansieringslagens bestämmelser. I besluten hänvisade myndigheten endast till 4 § finansieringslagen. Riksgälden konstaterar dock att en hänvisning till 15 § finansieringslagen rätteligen borde ha gjorts i besluten.¹

Riksgälden konstaterar att de aktuella bonusrelaterade kostnaderna varken omfattas av 4 § eller 15 § finansieringslagen. Riksgälden har därför haft fog för att fatta beslut om återbetalning.

Riksgäldens revision är förenlig med proportionalitetsprincipen

Vattenfall anser att Riksgäldens agerande inom ramen för revisionerna inte har varit förenligt med proportionalitetsprincipen enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹ Riksgälden har på sida 2 i revisionsrapporten avseende Vattenfalls AB:s användning av medel ur kärnavfallsfonden för 2020 respektive 2021 avseende Ågesta redogjort för tillämpningen av 15 § finansieringslagen.

Riksgälden har i enlighet med 48 § förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) skyldighet att revidera hur utbetalade fondmedel har använts. Enligt 16 § finansieringslagen ska fondmedel som inte använts i enlighet med bestämmelserna i 14 § första stycket eller 15 § finansieringslagen återbetalas till kärnavfallsfonden eller avräknas mot kommande utbetalningar. Vidare har Riksgälden enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900) en skyldighet att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Riksgälden har därmed det yttersta ansvaret för att det underlag som finns i ärendet är sådant att ett materiellt korrekt beslut kan fattas.

Riksgälden konstaterar att förekomsten av bonusrelaterade kostnader inte har framgått vare sig i utbetalningsansökan eller i den redovisning av fondmedelsanvändningen som Vattenfall initialt lämnade in. För att Riksgälden skulle kunna ta ställning till om aktuella fondfinansierade bonuskostnader är förenliga med finansieringslagen eller ska återbetalas i enlighet med 16 § finansieringslagen krävdes att Riksgälden vidtog utredningsåtgärder i den omfattning som skett. Riksgäldens åtgärder har därför varit helt avgörande vid revisionen för att myndigheten skulle få information om att Vattenfall använder fondmedel till bonusrelaterade kostnader och på vilket sätt.

Fördelning mellan kärnavfallsavgifter och Studsvikavgifter

Vattenfall anser inte att det går att reda ut om 2021 års återbetalningskrav är hänförligt till kärnavfallsavgifter eller Studsvikavgifter helt eller delvis.

Riksgälden konstaterar att Vattenfall tidigare har redovisat att av totalt förbrukade medel ur kärnavfallsfonden för 2021 om 119 044 109 kronor avser 62 716 917 kronor Studsvikavgifter och 56 327 192 kronor medel från kärnavfallsfonden som inte avser Studsvikavgifter (kärnavfallsavgifter). Det innebär att 52,7 procent av totalt förbrukade medel för 2021 är hänförliga till Studsvikavgifter och att motsvarande siffra för kärnavfallsavgifter är 47,3 procent. Riksgälden anser att en rimlig utgångspunkt för en fördelning är de procentsatser som framgår ovan och som följer av förbrukningen på totalnivå.

Riksgälden har inte accepterat kostnaderna i tidigare skede

Vattenfall anser att det inte är förenligt med finansieringslagen att inom ramen för revisionen underkänna kostnader som har accepterats vid kontroll av kostnadsberäkning samt vid prövning av ansökan om utbetalning av fondmedel. Kostnader som faller utanför finansieringslagen borde enligt Vattenfall aldrig ha avsatts som fondmedel överhuvudtaget. Om de ändå har

gjort det bör de återbetalas från kärnavfallsfonden till tillståndshavaren (jämför 14 § andra stycket finansieringslagen).

Riksgälden granskar kostnadsberäkningar för tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare i syfte att besluta om relevanta kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp. Enligt 14 § finansieringsförordningen utgår förslagen från inlämnade kostnadsberäkningar. Granskningen av kostnadsberäkningarna syftar inte till att verifiera huruvida alla enskilda kostnadsposter omfattas av finansieringslagen. Det saknar därför betydelse om bonusrelaterade kostnader skulle ha ingått i kostnadsberäkningen. Dessutom har Riksgälden inte kunnat se att det framgår i den aktuella kostnadsberäkningen att bonusrelaterade kostnader skulle ingå.

Vid en ansökan om utbetalning av medel ur kärnavfallsfonden prövar Riksgälden däremot om ansökta kostnader kan anses omfattas av de ändamål som anges i finansieringslagen. Vid Riksgäldens prövning av ansökan om medel ur kärnavfallsfonden kan Riksgälden endast pröva kostnader som framgår av ansökan. Det har inte framgått av Vattenfalls ansökan för 2020 eller 2021 att bonusrelaterade kostnader har ingått, varför någon prövning av dessa kostnader inte varit påkallad. Att ansökan har omfattat ”personalkostnader” saknar betydelse.

Riksgälden konstaterar att Vattenfalls hänvisning till 14 § andra stycket finansieringslagen inte är relevant för prövningen av detta ärende.

Fondfinansiering av bonusrelaterade kostnader

Vattenfall anser att det är missvisande att tala om bonuskostnader. Kostnaderna hänför sig till den komponent inom Vattenfallkoncernens interna schablonpriserna som tar höjd för rörlig löneersättning. Vidare är det enligt Vattenfalls uppfattning fel att pröva om en rörlig ersättning (”bonuskostnad”) faller inom ramen för finansieringslagens tillämpningsområde genom att titta på vilka mål och parametrar som avgör om den rörliga ersättningen ska betalas ut. Vattenfall anser att det relevanta för att avgöra om dessa kostnader får fondfinansieras är om den personal som kostnaderna hänför sig till har utfört arbete som faller inom ramen för den verksamhet som finansieringslagen och/eller 1 § Studsvikslagen medger. Vattenfall menar att de ”bonuskostnader” bolaget har haft har utgjort kostnader för utförande av sådan verksamhet som avses i 4 § finansieringslagen och/eller i 1 § Studsvikslagen.

Riksgälden konstaterar att de aktuella schablonpriserna enligt Vattenfalls uppgifter bland annat tar höjd för rörlig löneersättning. Den kostnad som belastat kärnavfallsfonden till följd av den komponent inom

schablontimpriserna som avser rörlig löneersättning är således en direkt konsekvens av Vattenfalls bonussystem. Enligt Riksgälden måste även denna kostnad vara förenlig med finansieringslagen.

Vad gäller de bonusrelaterade kostnadernas förenlighet med finansieringslagen vidhåller Riksgälden den bedömning av kravet på koppling mellan prestation och utfall som framgår av de överklagade besluten.

Sammanfattning

Riksgälden har haft fog för att fatta beslut om återbetalning. Vad Vattenfall har anfört föranleder ingen annan bedömning.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern John Liljedahl.

Stockholm den 8 april 2024

Karolina Ekholm, beslutande

John Liljedahl, föredragande