

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över AB Svafos överklagande gällande beslut om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden

(KN2023/03084)

Bakgrund

Riksgäldskontoret (Riksgälden) beslutade den 5 april 2023 om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2020 (RG 2023/332) och beslut om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2021 (RG 2023/333).

AB Svafo (Svafo) överklagade besluten den 26 april 2023. I överklagandet begärde Svafo anstånd med att utveckla överklagandet. Riksgälden överlämnade Svafos överklagande till regeringen den 28 april 2023. Den 12 januari 2024 förelade regeringen Riksgälden att yttra sig över Svafos överklagande. Svafos 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.

De beslutade återbetalningsbeloppen är i huvudsak hänförliga till bonusrelaterade kostnader.

Riksgälden ändrar inte sin bedömning

Återbetalning till kärnavfallsfonden

Svafo 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). Detta innebär enligt Svafo 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

Svafo 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 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

Svafo 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 Svafos användning av medel ur kärnavfallsfonden för 2020 respektive 2021 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 Svafo 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 Svafo använder fondmedel till bonusrelaterade kostnader och på vilket sätt.

Riksgälden har inte accepterat kostnaderna i tidigare skede

Svafo anser att det inte är förenligt med vare sig finansieringslagen eller Studsvikslagen att inom ramen för revisionen underkänna kostnader som har accepterats vid prövning av ansökan om utbetalning av fondmedel.

Vid en ansökan om utbetalning av medel ur kärnavfallsfonden prövar Riksgälden 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 Svafos 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.

Fondfinansiering av bonusrelaterade kostnader

Svafo anser att det är 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. Svafo anser vidare att det relevanta för att avgöra om dessa kostnader får fondfinansieras är om de anställda som kostnaderna hänför sig till har utfört

arbete som faller inom ramen för den verksamhet som finansieringslagen och/eller 1 § Studsvikslagen medger. Svafo menar att de ”bonuskostnader” bolaget har haft har utgjort kostnader för utförande av sådan verksamhet som avses i 4 § finansieringslagen och 1 § Studsvikslagen.

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 Svafo 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