



Miljödepartementet

Kemikalieenheten

Ämnessakkunnig

Olle Stångberg

Tel: 08-4053553

Mobil: 070 4985821

E-post: olle.stangberg@environment.ministry.se

Framväxten av nuvarande organisationsmodell för finansieringssystemet

Statens kärnbränslenämnd

När finansieringssystemet infördes 1982 inrättades Statens kärnbränslenämnd (SKN) med uppgift bl.a. att hantera systemet. SKN hade tre huvuduppgifter:

1. Att granska kärnkraftföretagens forsknings- och utvecklingsprogram för hantering och slutlig förvaring av det använda kärnbränslet samt rivning av kärnkraftverken.
2. Att handlägga frågor som rör finansiering av omhändertagande av kärnavfall samt rivning av kärnkraftverken (inkl. att förvalta de medel för framtida utgifter för avfallshanteringen som kärnkraftsindustrin årligen betalar in).
3. Att ge allmänheten information om det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs för att slutförvara det använda kärnbränslet på ett säkert sätt.

SKN:s verksamhet leddes av en överdirektör. SKN hade en styrelse på högst tio personer inkl. överdirektören. År 1992 var antalet anställda knappt tio personer.

Till SKN var knutet ett råd för kärnavfallsfrågor (KASAM), som motsvaras av det nuvarande Kärnavfallsrådet (M 1992:A).

SKN:s uppgifter beträffande kapitalförvaltningen av de fonderade avgiftsmedlen var begränsade. Det dåvarande regelverket föreskrev att de inbetalade avgifterna skulle sättas in på räntebärande konto i Riksbanken (ett konto för varje avgiftsskyldigt företag). Räntan var reglerad och motsvarade den s.k. statslåneräntan, som fastställdes av Riksgäldskontoret och gällde för en kalendermånad i taget.

Statsslåneräntan baserades på räntan på statsobligationer med tio års löptid.

Organisationsförändring 1992

Den 1 juli 1992 genomfördes en organisationsförändring som innebar att myndigheten SKN lades ned och samtliga arbetsuppgifter överfördes till Statens kärnkraftinspektion (SKI). Föredragande statsråd anförde bl.a. följande (prop. 1991/92:99 s.12).

”Vid en genomgång av SKN:s fördjupade anslagsframställning har jag funnit att den organisation som nämnden utgör med sammanlagt nio personer knutna till verksamheten inte har förutsättningar att nå en sådan styrka till rimliga kostnader och att organisationen saknar den flexibilitet som krävs för att inte vara alltför sårbar för olika slag av störningar. Jag har därför låtit undersöka möjligheterna att ytterligare samordna verksamheterna inom kärnavfallsområdet mellan SSI¹, SKI och SKN.

- - -

Jag föreslår att SKN läggs ned som egen myndighet och att verksamheten förs över till SKI. Jag föreslår vidare att KASAM knyts direkt till Miljö- och naturresursdepartementet i stället för att i administrativt hänseende vara knuten till en myndighet.

- - -

SKI skall förse regeringen med underlag för dess årliga beslut om avgifter enligt finansieringslagen för påföljande år. För att självständigt kunna bedöma och verifiera de kostnadsberäkningar som SKB lämnar till SKI bör myndigheten försäkra sig om att ha tillgång till erforderlig teknisk och naturvetenskaplig kompetens.

- - -

När det gäller frågan om finansiering och kapitalförvaltning delar jag SKN:s uppfattning att möjligheterna till en bättre förräntning av fonderade medel bör utredas. En översyn av finansieringslagen bör därför ske i syfte att undersöka möjligheterna att förändra formerna för kapitalförvaltningen så att en hög och säker avkastning på fonderade medel kan tryggas. Jag avser därför att inom kort återkomma till regeringen med förslag om hur utredningsarbetet bör bedrivas.

Ändringar av finansieringslagen och myndighetsorganisationen 1996

Den utredning som aviserades 1992 genomfördes under åren 1993 – 94 av Kärnbränslefondsutredningen. Resultatet av utredningen presenterades i betänkandet Säkrare finansiering av framtida

¹ Statens strålskyddsinstitut

kärnavfallskostnader(SOU:1994:107). Betänkandet låg till grund för regeringens förslag till riksdagen i prop. 1995/96:83. De beslutade lagändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1996, innebar i huvudsak följande.

I syfte att säkra finansieringen av de framtida avfallskostnaderna kompletterades reaktorinnehavarnas skyldighet att betala avgifter med en skyldighet att också ställa säkerheter. Vidare ändrades förvaltningen av de fonderade medlen i syfte att uppnå en högre avkastning. Medlen skulle förvaltas i en särskild fond, Kärnavfallsfonden, och placeras i Riksgäldskontoret i stället för i Riksbanken. Även de avgiftsmedel som tas in enligt den s.k. Studsvikslagen skulle förvaltas i Kärnavfallsfonden.

Samtidigt ändrades myndighetsorganisationen den 1 januari 1996.

För förvaltningen av Kärnavfallsfonden inrättades en ny myndighet, Kärnavfallsfondens styrelse, med samma uppgifter och organisationsmodell som myndigheten Kärnavfallsfonden har för närvarande. Placeringsmöjligheterna var inledningsvis begränsade till konto i Riksgäldskontoret. Kontoplaceringarna kunde dock göras på villkor som avspeglade vad som gällde för nominella och reala statsobligationer. Den 1 juli 2002 ändrades detta så att kontoplaceringar i Riksgäldskontoret på villkor som liknade statsobligationer slopades och ersattes med placeringar på marknaden för nominella och reala statsobligationer.

Med anledning av att säkerheter infördes som en komponent inom finansieringssystemet fick Riksgäldskontoret uppgiften att pröva vilka säkerheter som kan godtas av staten.

SKI behöll de uppgifter som myndigheten redan hade inom finansieringssystemet.

Finansieringsutredningen 2003-04 och författningsändringar 2006-08

Åren 2003-04 genomfördes en ny översyn av finansieringssystemet av Finansieringsutredningen, som presenterade sina resultat i betänkandet Betalningsansvaret för kärnavfallet (SOU 2004:125). Betänkandet låg till grund för regeringens förslag till riksdagen i prop. 2005/06:183. Förslagen ledde fram till en ny finansieringslag 2006², som i sin tur ledde till en ny finansieringsförordning 2008³.

Ändringarna i lag och förordning medförde inga organisatoriska förändringar.

² SFS 2006:647

³ SFS 2008:715

Finansieringsutredningen tog i sitt arbete upp även myndighetsorganisationen. Statskontoret fick i uppdrag av utredningen att beskriva processen för uttag av medel ur kärnavfallsfonden samt belysa problem och möjligheter till förbättringar. I sin underlagsrapport till utredningen⁴ skrev Statskontoret följande.

”Ta bort SKI:s ansvar för den finansiella tillsynen

SKI är i grunden en teknisk organisation med ansvar för att granska och övervaka kärnkraftsindustrins arbete med att hitta en slutförvarsmetod och en plats där de kan bygga ett slutförvar. En viktig uppgift är därför granskningen och utvärderingen av forskningsprogrammet. SKI ställer krav på anläggningarnas tekniska utformning från säkerhetssynpunkt och tillståndshavarnas skyldigheter när det gäller verksamheter av betydelse för säkerheten. Tillståndsprövningarna av nya anläggningar för kärnavfallsprogrammet blir framöver SKI:s viktigaste uppgift.

SKI:s huvuduppgift är därmed att vara prövnings- och säkerhetsmyndighet. Den finansiella tillsynen av kärnavfallsprogrammet är en verksamhet som varken passar in eller ges tillräcklig plats i organisationen.

Statskontoret föreslår därför att Finansieringsutredningen av principiella skäl överväger om den ekonomiska granskningen och kontrollen av kärnavfallsprogrammet kan flyttas till någon annan myndighet med kunskap och erfarenhet av finansiella frågor.

Det finns dock en del praktiska problem med en sådan lösning. Statskontoret kan inte se någon naturlig hemvist för denna kanslifunktion vid någon befintlig myndighet. Det krävs också att den myndighet som svarar för den ekonomiska tillsynen har goda kontakter med SKI. En lösning skulle kunna vara att flytta ansvaret till Kärnavfallsfondens styrelse. Det skulle dock kräva en annan organisation av verksamheten och utökade resurser till kanslifunktionen.”

I slutbetänkandet⁵ refererade utredaren Statskontorets rapport och förde därefter ett resonemang om organisatoriska frågor som utmynnade i följande sammanfattning.

- SKI föreslås få ansvar för att lämna förslag om avgifter för att täcka förväntade kostnader för respektive

⁴ SOU 2004:125 (volymen Underlagsrapporter s. 291-292)

⁵ SOU 2004:125 (huvudtext s. 150 – 153)

reaktorinnehavare och behörighet att besluta om uttag av fondmedel.

- Kärnavfallsfondens styrelse föreslås få ansvar för förvaltningen av fondmedel. Myndigheten föreslås byta namn till Kärnavfallsfondernas styrelse.
- Riksgäldskontoret föreslås få ansvar för att bedöma ägarbolags relativa betalningsförmåga, att ta ut och administrera eventuella riskavgifter och allmänt hantera statens ekonomiska risk.
- En samrådsgrupp föreslås bildas mellan de tre myndigheterna. Samrådsgruppen föreslås rapportera till regeringen en gång under en treårig avgiftsperiod.

Dessa förslag genomfördes med följande avvikelser. Kärnavfallsfondens styrelse bytte namn, men det nya myndighetsnamnet blev Kärnavfallsfonden i stället för det föreslagna Kärnavfallsfondernas styrelse. Någon formell samrådsgrupp mellan de berörda myndigheterna organiserades inte.

Inom SKI inleddes en resursförstärkning för att hantera uppgifterna inom finansieringssystemet. Organisatoriskt placerades denna verksamhet i en egen enhet med en chef som rapporterade direkt till generaldirektören.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bildas genom att SKI slås samman med Statens strålskyddsinstitut (SSI) under 2008

Den 1 juli 2008 bildades den nya Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samtidigt som SKI och SSI upphörde som egna myndigheter. SSM tog över samtliga uppgifter från SKI och SSI. Inom SSM fick uppgifterna inom finansieringssystemet den organisatoriska placering som de har för närvarande.