



2004/174-5

Kärnavfallsfondens uttagsprocess





MISSIV

DATUM
2004-08-30
ERT DATUM
2004-03-12

DIARIENR
2004/174-5
ER BETECKNING

Finansieringsutredningen (M 2003:01)
Vasagatan 8-10
103 33 Stockholm

Uppdrag om kärnavfallsfondens uttagsprocess

Finansieringsutredningen (M 2003:01) gav den 12 mars 2004 Statskontoret i uppdrag att beskriva processen för uttag ur kärnavfallsfonden. I uppdraget ingick att beskriva hur uttagsprocessen fungerar i praktiken och vilka kontrollmöjligheter Statens Kärnkraftinspektion (SKI) använder. Dessutom skulle Statskontoret belysa problem med och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen.

Uppdraget redovisas härmed i promemorian *Kärnavfallsfondens uttagsprocess*.

Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Elisabeth Ferm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Elisabeth Ferm

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Kärnavfallsfonden	9
1.2 Uppdraget till Statskontoret	9
1.3 Metod och genomförande	10
1.4 Rapportens disposition	10
2 Formella grunder och ansvarsfördelning	11
2.1 Kärnkraftsföretagens producentansvar	11
2.2 Regelverket kring uttagsprocessen	11
2.3 Kärnavfallsprogrammet – SKB:s uppgift	13
2.4 Statlig tillsyn – SKI:s ansvar	14
2.5 Förvaltning av avgiftsmedel – Kärnavfallsfondens styrelse	15
3 Grund för ersättning ur kärnavfallsfonden	17
3.1 Utgifterna för kärnavfallsprogrammet	17
3.2 Forskningsprogram	18
3.3 Långsiktig kalkyl	18
3.4 Betalningsplan/budget för SKB	19
3.5 Koppling mellan planprocessen och betalningsplanen	20
4 Uttagsprocessen	21
4.1 Processens olika steg	21
4.2 Granskning av betalningsplanen	22
4.3 Utbetalning av medel	24
4.4 Kostnadsuppföljning och revision	25
4.5 Reglering av förskott och räntereglering	25
5 Problem med och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen	27
5.1 Analys av uttagsprocessen	27
5.2 En bättre uttagsprocess	29
 Bilaga 1 Uppdraget	 33

Sammanfattning

Statskontoret fick den 12 mars 2004 i uppdrag av Finansieringsutredningen att beskriva processen för uttag ur kärnavfallsfonden. Projektet skulle beskriva hur uttagsprocessen fungerar i praktiken och vilka kontrollmöjligheter Statens Kärnkraftinspektion (SKI) använder. Dessutom skulle Statskontoret belysa problem och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen.

Vi har identifierat följande **problem** med uttagsprocessen:

- Kärnavfallsprogrammet bygger på en rollfördelning som sätter klara gränser för tillsynsmyndighetens möjligheter att påverka.
- Den årliga processen med snäva tidsramar för granskning och kontroll gör att systemet är hårt pressat.
- SKI är präglade av en teknik- och säkerhetskultur som sätter gränser för att i praktiken använda de ekonomiska verktygen.
- Det finns en osäkerhet om vilket mandat SKI har från statsmakterna att använda de ekonomiska verktygen.
- Regelverket kring uttagsprocessen är oklart och/eller följs inte. Korta tidsfrister och brister i redovisningen av kostnader försvårar granskning och uppföljning.
- Systemet är inte transparent. Vilka fakturor som betalats redovisas inte öppet. Det finns ingen kontroll av om kostnaderna för olika projekt är rimliga.
- Myndigheten verkar inte ha riktigt klart för sig hur långt granskningen kan sträcka sig och vad som ingår i den finansiella tillsynen.

Statskontoret anser att villkoren för den ekonomiska tillsynen av kärnavfallsprogrammet stegvis kan **förbättras**:

Ett tydligare uppdrag till tillsynsmyndigheten

Statskontoret anser att systemet kan förbättras inom ramen för nu gällande bestämmelser genom att tillsynsmyndigheten ges ett tydligare uppdrag. Denna förbättring skulle kunna införas på relativt kort sikt.

Statskontoret föreslår därför att finansieringsförordningen ses över och att det tydliggörs hur myndigheten kan använda de ekonomiska verktygen. När det gäller rutinerna för uttagsprocessen bör det i förordningen hänvisas till föreskrifter som myndigheten får i uppdrag att utforma. Föreskrifterna bör vara bindande för reaktorägarna och ange tidsfrister och hur kostnader ska redovisas. Det bör också anges vilka sanktioner som sätts in om bestämmelserna inte följs.

Övergå till en treårig process

Statskontoret menar att en förändring av systemet till en treårig process skulle kunna frigöra resurser och ta bort onödig administration. Statskontoret föreslår därför att Finansieringsutredningen överväger möjligheterna att övergå till en treårig process.

Genom att övergå till att besluta om avgifter och säkerheter vart tredje år i samband med att forskningsprogrammet behandlas, kan myndigheten ägna mer tid åt granskning och uppföljning. Plandokumentet skulle därmed vara styrande även för uttagsprocessen. Medel kan även med denna förändring utbetalas kvartalsvis, men enligt plandokumentets prognos för de närmaste tre åren. Reaktorägarna bör även i denna modell kontinuerligt redovisa till myndigheten hur och till vad medlen används. Avstämning och uppföljning av hur medlen har använts bör dock göras efter treårsperiodens slut.

Risken för likviditetsbrist i fonden kan minimeras om det samtidigt införs bestämmelser om en anmälningsskyldighet vid större förändringar av verksamheten.

Ta bort SKI:s ansvar för den finansiella tillsynen

SKI:s huvuduppgift är 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.

1 Inledning

1.1 Kärnavfallsfonden

Företag med tillstånd att driva kärnkraftverk har enligt svensk lag skyldighet att på ett säkert sätt ta hand om allt kärnavfall från verksamheten och rivningen av kärnkraftverken. Företagen ska bygga och driva anläggningar för att ta hand om och slutförvara kärnavfall. De ska också genomföra forsknings- och utvecklingsarbete om metoder för slutförvaring samt ta fram ett fullständigt beslutsunderlag inför valet av plats för slutförvar. I ansvaret ingår att reaktorinnehavarna ska svara för de faktiska kostnader som uppkommer vid avfallshantering.

I detta syfte byggde kraftföretagen under 1970-talet upp egna interna fonder för framtida avfallskostnader. Dessa fonder överfördes i början av 1980-talet till det statliga finansieringssystemet. Riksdagen beslutade år 1981 att en reaktorinnehavare årligen, så länge reaktorn är i drift, ska betala en avgift för att finansiera omhändertagandet av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Avgiften utgår med ett visst belopp per kilowattimme levererad el från kärnkraftverken.

Pengarna placerades tidigare på räntebärande konton i Riksbanken. Sedan år 1996 samlas de fonderade medlen i kärnavfallsfonden. Huvuddelen av medlen är i dag placerade i svenska statens realränteobligationer på den reguljära marknaden. I och med att utbetalningar ur fonden kommer att ske under lång tid ska reaktorägarna också ställa säkerheter till staten för att garantera att det finns tillräckligt med pengar för framtida kostnader om fonden skulle visa sig vara otillräcklig.

Kärnkraftföretagen har rätt att löpande använda fondmedel för kostnader som de redan har för åtgärder som syftar till en säker hantering och slutförvaring av det använda kärnbränslet och annat radioaktivt avfall.

1.2 Uppdraget till Statskontoret

Regeringen har uppdragit åt Finansieringsutredningen (M 2003:01) att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer.

Utredningen har uppdragit åt Statskontoret att översiktligt beskriva processen för reaktorinnehavarnas uttag och användning av fondmedel.

Tyngdpunkten ska ligga på hur uttagsprocessen fungerar i praktiken, dvs. vilka olika kontrollmöjligheter som SKI har och använder inom ramen för

sin tillsynsroll. Hur prövar och granskar myndigheten underlaget för utbetalningarna? Hur följer myndigheten upp hur pengarna använts?

Statskontoret ska belysa de eventuella problem med och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen som kommer fram i samband med kartläggningen.

Uppdraget ska redovisas i en promemoria som lämnas till utredningen senast den 31 augusti 2004.

1.3 Metod och genomförande

Kartläggningen bygger på en genomgång av gällande regler och rutiner för uttagsprocessen. För att ytterligare belysa hur uttagsprocessen går till har intervjuer genomförts med ett urval personer vid Statens Kärnkraftinspektion (SKI), Kärnavfallsfondens styrelse och Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB).

1.4 Rapportens disposition

Avsnitt 2 innehåller en beskrivning av de regelmässiga grunderna för uttagsprocessen och vilka formella möjligheter staten har för styrning och kontroll. I avsnitt 3 ges en kort beskrivning av de dokument som ligger till grund för ersättning ur kärnavfallsfonden.

Utifrån dessa beskrivningar presenteras därefter i avsnitt 4 en översiktlig kartläggning av de olika stegen i uttagsprocessen. Syftet är att få en uppfattning om vilka kontrollmöjligheter SKI har och använder inom ramen för sin tillsyn.

I avsnitt 5 belyser Statskontoret de problem som framkommit vid kartläggningen och lämnar förslag till förbättringar av uttagsprocessen.

2 Formella grunder och ansvarsfördelning

2.1 Kärnkraftsföretagens producentansvar

Den svenska regleringen på kärnavfallsområdet skiljer sig i viktiga delar från såväl övriga svenska bestämmelser om hantering av miljöfarliga ämnen som motsvarande lagstiftning i andra länder. Reglerna fastställer ett stegvis utvecklings- och genomförandearbete med tydliga uppgifter för både kraftföretagen och staten. De definierar ett starkt producentansvar under samhällets överinseende.

De grundläggande principerna för fördelningen av ansvaret för kärnavfallet mellan staten och industrin utvecklades redan under 1970-talet och 1980-talets början. Modellen gäller än i dag, även om den vid flera tillfällen har vidareutvecklats och förtydligats.

Lagstiftningen vilar på tre grundprinciper (prop. 1980/81:90):

- Kostnaderna för avfallshanteringen ska täckas av intäkterna av den elproduktion som ger upphov till avfallet.
- Den som bedriver verksamhet där radioaktiva restprodukter uppkommer, ska svara för att dessa tas om hand på ett säkert sätt.
- Staten har ett övergripande ansvar för det radioaktiva avfallet.

Rollfördelningen innebär att kraftindustrin har fullt ansvar för planering, genomförande och finansiering av kärnavfallsprogrammet och att staten bedriver tillsyn av verksamheten. Reaktorinnehavarna ska i bolagsform gemensamt driva utvecklingen av ett system för att omhänderta använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Utöver tillsynen bestämmer staten hur mycket avgiftsmedel som ska fonderas, ansvarar för förvaltningen samt beslutar om hur de fonderade medlen får användas.

2.2 Regelverket kring uttagsprocessen

Kärntekniklagen

I lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) finns bestämmelserna om att reaktorinnehavaren har det tekniska och ekonomiska ansvaret för hantering och slutförvaring av kärnavfall. Enligt lagen ska reaktorinnehavarna även gemensamt svara för att en allsidig forsknings-

och utvecklingsverksamhet bedrivs. Forskningsprogrammet ska inlämnas till staten var tredje år för granskning och utvärdering. I samband med detta kan staten vid behov ställa villkor om den fortsatta FoU-verksamheten (10-14 §§).

I tillhörande förordning (1984:14) anges att SKI är central tillsynsmyndighet och att myndigheten ska lämna ett eget yttrande över forskningsprogrammet.

I kärntekniklagens inledande bestämmelser definieras bl.a. vad som avses med kärnavfall:

- använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar,
- radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning (och inte ska användas för vissa specificerade ändamål),
- material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat, och
- radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas.

Finansieringslagen

När det gäller kostnadsansvaret hänvisar kärntekniklagen till bestämmelserna i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen). Det anges att reaktorinnehavaren ska betala en årlig avgift till staten så länge reaktorn är i drift. Avgifterna förvaltas av Kärnavfallsfondens styrelse.

Avgifterna ska enligt finansieringslagen finansiera alla kostnader för att omhänderta använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorerna. Därutöver ska säkerheter ställas för kostnader som uppstår om reaktorn stängs av i förtid och för oförutsedda kostnader.

Med omhändertagande menas hantering och slutförvaring, avveckling och rivning av reaktorerna samt forskning och utveckling. Avgiften ska också täcka de kostnader som staten har enligt kärntekniklagen och finansieringslagen. Det är kostnader för kompletterande FoU, för att pröva frågor om avgiftens och säkerheternas storlek och användning, för kärnavfallsfondens förvaltning samt för statens och kommunernas information till allmänheten. Enligt beslut år 2004 får avgiften även användas för bidrag till ideella organisationer som deltar i miljöprövningsprocessen.

Finansieringslagen reglerar innehållet i den kostnadsberäkning (plandokumentet) som årligen ska lämnas av reaktorinnehavarna och som ligger till grund för beräkning av avgiften och för att bestämma storleken på säkerheterna. Avgiften beräknas på grundval av lagens villkor om en drifttid som uppgår till 25 år, den s.k. intjänandetiden. Om reaktorerna drivs en längre

tid beräknas ett tillägg för kostnaderna för avfallshanteringen av det tillkommande bränslet utöver 25 års drifttid.

Av beräkningen ska dessutom framgå kostnaderna för de åtgärder som avses bli vidtagna inom en tidsrymd av om minst tre år. Lagen innehåller också bestämmelser om reaktorinnehavarnas skyldighet att lämna de upplysningar och de handlingar regeringen eller myndigheten behöver för att fastställa avgiften och säkerheter samt pröva frågor om användning av medlen.

Finansieringsförordningen

Det är enligt finansieringsförordningen (1981:671) SKI som prövar frågor om användning av avgiftsmedel och Kärnavfallsfondens styrelse som förvaltar avgifter och säkerheter. Kostnadsberäkningen ska ha inkommit till SKI senast den 30 juni varje år. SKI ska sedan senast den 31 oktober lämna den till regeringen med ett eget yttrande som innehåller förslag till avgifter och säkerheter för nästa år.

I förordningens stadgas att SKI beslutar om hur och i vilken utsträckning kärnavfallsfondens medel får användas till de kostnader som en reaktorinnehavare har under en kommande tidsperiod. Kostnaderna ska avse åtgärder som fanns med i kostnadsberäkningen när avgiften bestämdes.

I förordningen anges att avgiften ska betalas till kärnavfallsfonden kvartalsvis i efterhand. Avgiftsmedel betalas ut till reaktorinnehavarna förskottsvis inför varje kvartal.

Myndighetsbeslut om ersättningsrutiner

Även i SKI:s instruktion (1988:523) anges att inspektionen beslutar om användningen av avgiftsmedel enligt finansieringslagen.

SKI har efter hörande av kraftföretagen 1996-03-20 beslutat om ersättningsrutiner till reaktorinnehavarna enligt finansieringslagen. Rutinerna gäller betalningsplaner, ändringar av planer, begäran om förskott, beslut om ersättningar, reglering av förskott, räntereglering samt revision av användningen av avgiftsmedel. Rutinerna beskrivs närmare i avsnitt 3 och 4.

2.3 Kärnavfallsprogrammet – SKB:s uppgift

Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, är kärnkraftsföretagens gemensamt ägda företag med huvuduppgift att utveckla, bygga och driva systemet för omhändertagandet av använt kärnbränsle. Kärnkraftföretagen har sedan år 1977 ett lagstadgat producentansvar för att ta hand om det radioaktiva avfallet från kärnkraftverken. På uppdrag av kärnkraftverkens ägare ansvarar SKB för att ta hand om och slutförvara använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.

Verksamheten omfattar drift av system och anläggningar för transport, central mellanlagring av använt bränsle (CLAB) och slutförvaring av radioaktivt driftavfall (SFR). Dessutom genomför SKB forskning, teknisk utveckling, analyser, undersökningar, projektering, kostnadsberäkningar och samhällskontakter för planerade etableringar av anläggningar inför slutförvaringen.

En stor del av den nuvarande verksamheten är det s.k. kärnbränsleprogrammet, som omfattar inkapsling och slutförvaring av det använda kärnbränslet. Målet är att ansöka om lokalisering och uppförande av inkapslingsanläggningen år 2006 och av djupförvaret år 2008.

Det planerade forsknings-, utvecklings- och demonstrationsarbetet om djupförvaring sammanfattas sedan år 1986 vart tredje år i ett program som redovisas till myndigheter och regering (enligt kärntekniklagen). SKB upprättar också varje år den kostnadsberäkning som krävs enligt finansieringslagen och utarbetar en betalningsplan för nästkommande år.

Verksamheten är till största delen avgiftsfinansierad. Av en omsättning på drygt 1 miljard kronor år 2003 utgör ca 90 procent ersättning från kärnavfallsfonden. Resterande medel kommer direkt från reaktorägarna och från internationella konsultuppdrag.

2.4 Statlig tillsyn – SKI:s ansvar

SKI ansvarar för tillsyn av säkerheten vid kärnkraftverk och avfallsanläggningar. SKI har också ansvar för att granska säkerheten i det planerade avfallsprogrammet. Enligt kärnteknikförordningen ska SKI granska, utvärdera och lämna ett eget yttrande till regeringen om kärnkraftsföretagens forskningsprogram. Myndigheten ska allmänt följa utvecklingen och ta initiativ till kompletterande FoU inom kärnsäkerhets- och kärnavfallsområdet.

SKI har ansvar för att varje år granska kärnkraftindustrins kostnadsberäkningar för avfallshanteringen och att föreslå storleken på avgifter och säkerheter till regeringen, som därefter fastställer avgiften.

SKI beslutar om användningen av avgiftsmedel enligt finansieringslagen.

Verksamheten finansieras i huvudsak med tillsynsavgifter från kärnkraftindustrin. SKI kan även begära medel över statsbudgeten. Framtida myndighetskostnader för tillsyn av avfallsanläggningar och nedlagda reaktorer kommer att finansieras ur kärnavfallsfonden.

Frågor som rör kärnavfallsfonden handhas av avdelningen för kärnavfalls-säkerhet. Avdelningen har därmed även hand om finansierings- och kapital-

frågor. Avdelningen ansvarar för säkerheten i samband med kärnavfall samt granskar och inspekterar kärnavfallsanläggningar. Avdelningen granskar och har löpande tillsyn över SKB:s program för slutförvaring av använt kärnbränsle samt övervakar att pengar avsätts för framtida kostnader för slutförvaring av använt kärnbränsle m.m. Dessutom genomförs kompletterande utredningar/forskning inom kärnavfallsområdet. En mindre andel av forskningsmedlen inom avdelningen, ca 5–6 procent, används till området kostnadsanalys t.ex. rivningsstudier, indexstudier och effektivitetsstudier. Dessa genomförs i samarbete med externa forskare eller konsulter.

Kärnavfallsfrågan är den minsta verksamheten vid SKI, med mindre än 15 procent av personalen. Avdelningen för reaktorsäkerhet svarar personalmässigt för mer än 40 procent av verksamheten. En person arbetar i dag med finansierings- och kapitalfrågorna. Övriga personer vid avdelningen bistår med teknisk kompetens vid bedömning och granskning av forskningsprogram, kostnadsberäkningar och budget från SKB. SKI har nyligen anställt ytterligare en person inför projekteringen av inkapslingsanläggningen. Denna person kommer även att utföra vissa arbetsuppgifter inom finansieringsområdet.

2.5 Förvaltning av avgiftsmedel – Kärnavfallsfondens styrelse

Kärnavfallsfondens styrelse är en statlig myndighet som sedan år 1996 förvaltar de fonderade medlen i kärnavfallsfonden. Kammarkollegiet har hand om styrelsens administration. Styrelsen, som består av högst sju personer utsedda av regeringen, beslutar om placering av fondens kapital. Två av ledamöterna utses på förslag av reaktorinnehavarna eller SKB.

Styrelsen ska enligt sin instruktion uppbära de avgifter som betalas enligt finansieringslagen. Styrelsen ska ombesörja att utbetalningar efter begäran av SKI verkställs till reaktorinnehavarna för kostnader som ska täckas av avgiftsmedel.

Kärnavfallsfondens fondkapital var vid slutet av år 2003 ca 30,3 miljarder kr. Under perioden 1982 till 2003 har sammanlagt ca 25 miljarder kr betalats in i avgifter och de finansiella intäkterna har uppgått till ca 21,3 miljarder kr. Kostnaderna, i huvudsak ersättning till reaktorinnehavarna, var under samma period ca 16 miljarder kr. Under år 2003 tillfördes fonden avgiftsinbetalningar på ca 0,5 miljarder kr och utbetalningarna under året uppgick till ca 1,1 miljarder kr (inklusive 0,1 miljarder in- och utbetalningar enligt Studsvikslagen). Kapittillväxten var drygt 1 miljard kronor.

Fonden har under åren 1996–2003 kunnat uppvisa en hög genomsnittlig real avkastning på över sex procent.

3 Grund för ersättning ur kärnavfallsfonden

3.1 Utgifterna för kärnavfallsprogrammet

Avgifterna från reaktorinnehavarna ska täcka samtliga kostnader som har samband med de restprodukter som verksamheten ger upphov till. Även statens kostnader ska betalas ur kärnavfallsfonden.

Tabell 1 visar de årliga utgifterna för kärnavfallsprogrammet mellan 1982 och 2003 samt hur kostnaderna fördelas på olika ändamål. Kostnaderna har sedan mitten av 90-talet ökat vilket beror på att forskningsverksamheten övergått till storskaliga tester inför slutförvaringen, nyinvesteringar i mellanlagret CLAB och att platsundersökningarna intensifierats.

Under perioden 1982–2003 har sammanlagt 14,3 miljarder kronor använts för kärnavfallsprogrammet, räknat i löpande priser. Av dessa har ca 3 miljarder gått till det nu avslutade projektet upparbetning av använt bränsle i Frankrike. Mellanlagret CLAB har hittills kostat ca 4,5 miljarder kronor, varav 1,4 miljarder för driften. Drygt 4 miljarder kronor har satsats på forskning, utveckling och demonstration. Platsundersökningarna och lokalisering har hittills kostat knappt 800 miljoner kronor.

Kostnaderna för kärnavfallsprogrammet kommer att fortsätta att öka under det närmaste decenniet eftersom stora investeringar kommer att göras i anläggningar för inkapsling och slutförvar.

Tabell 1. Årliga utgifter för kärnavfallsprogrammet mellan år 1982 och 2003. Miljoner kr (löpande priser).

Årtal	Milj kr	Ändamål	Milj kr
1982–1984	3 046,1	Administration Information/Kommunikation	360,5
1985	776,9	Lokalisering	209,8
1986	780,6	FUD	262,7
1987	699,6	System o anläggningar	4 144,9
1988	568,6	Systemanalys	34,4
1989	626,7	CLAB investering	40,7
1990	481,2	CLAB drift	2 296,4
1991	309,8	CLAB 96	1 441,7
1992	339,3	CLAB etapp 2	41,3
1993	395,4	Upparbetning investering	747,3
1994	431,7	Upparbetning drift	2 802,7
1995	397,8	SFR inv o drift	303,1
1996	412,1	MOX-bränsle	126,6
1997	522,0	Transport investering	3,8
1998	518,8	Transport drift	162,5
1999	615,0	Kommunikationsteknik	486,5
2000	644,5	Platsundersökningar	72,4
2001	777,8	IT	521,4
2002	924,3	Övrigt	124,3
2003	1 017,5		102,7
1982–2003	14 285,7		14 285,7

3.2 Forskningsprogram

SKB utformar vart tredje år ett forskningsprogram. SKI har ansvar för att granska och övervaka programmet. Det anger en tidsplan för vilka åtgärder inom forskning, utveckling och demonstration som ska genomföras de närmaste åren (minst sex år enligt kärntekniklagen). SKB kommer att lämna ett nytt forskningsprogram till SKI i september 2004, FUD-program 2004.

3.3 Långsiktig kalkyl

Enligt finansieringsförordningen ska reaktorinnehavarna, i praktiken SKB, senast under juni månad varje år lämna en kostnadsberäkning till SKI. Med ledning av denna ska SKI senast den 31 oktober föreslå regeringen storleken på den avgift som reaktorinnehavarna ska betala under det närmaste året och de säkerhetsbelopp som ska ställas. SKI:s avgiftsförslag skickas på remiss av regeringen och sedan beslutar regeringen under december månad om efterföljande års avgifter och säkerhetsbelopp.

SKB redovisar sin kostnadsberäkning i det s.k. plandokumentet. PLAN 2003 avser de beräknade kostnaderna för år 2004.

SKB:s kostnadsberäkningar innehåller 40 kalkylobjekt. SKI lägger till ytterligare ett objekt, framtida myndighetskostnader.

Kostnadsberäkningen för att bestämma avgiften görs med sannolikheten 50 procent att det totala beloppet ska täcka de framtida kostnaderna.

3.4 Betalningsplan/budget för SKB

Reaktorinnehavarna använder i dagsläget årligen i storleksordningen 1 miljard kronor ur fonden. Uttagen följer en årlig cykel. Reaktorinnehavarna ska i november ett år (år 1) lämna sin betalningsplan för påföljande år (år 2) till SKI. SKI prövar och godkänner därefter betalningsplanen. Uttag ur fonden för betalningar till reaktorinnehavarna (avrop) görs kvartalsvis i förskott. Den ursprungliga betalningsplanen revideras vanligen löpande under året.

I mars året därpå (år 3) avslutas ärendena och läggs ad acta genom beslut av SKI. Innan beslut fattas granskas verksamheten av auktoriserade revisorer.

Ersättningsrutinerna regleras i en promemoria upprättad och fastställd av SKI 1996-03-20. Rutinerna gäller de fyra kärnkraftsföretagen Barsebäck Kraft AB, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB och Vattenfall AB samt SKB.

Betalningsplanen ska lämnas senast vid utgången av november månad. Planen ska anknyta dels till forskningsprogrammet och dels till den årliga kostnadsberäkningen enligt finansieringslagen (plandokumentet) och ange vilka justeringar som gjorts p.g.a. förändrade förutsättningar sedan avgiften beräknades.

Betalningsplanen ska fortlöpande hållas uppdaterad och kan ändras vid behov. Ändringarna kan avse både tidsmässiga förändringar och faktiska förändringar av verksamheten eller kostnaderna.

Betalningsplanen ska innehålla en översiktlig redovisning av planerade utbetalningar per kvartal under det närmaste året och de följande tre åren samt utbetalningar i det längre perspektivet.

3.5 Koppling mellan planprocessen och betalningsplanen

Plandokumentet lämnas till SKI i slutet av juni, även om en del kompletterande dokument ofta lämnas senare. Förslag om avgifter och säkerheter lämnas till regeringen den sista oktober och beslut fattas i december.

Enligt finansieringslagen och tillhörande förordning är det SKI som beslutar om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas. Som underlag för SKI:s beslut ska reaktorägarna lämna en betalningsplan/budget för det närmaste året. Kostnaderna i betalningsplanen ska avse åtgärder som var inberäknade i underlaget när avgiften bestämdes. Kostnaderna ska alltså finnas med i plandokumentet.

Enligt de av SKI beslutade ersättningsrutinerna ska betalningsplanen för det närmaste året lämnas till SKI före den 1 december. SKB utgår i betalningsplanen från sin femåriga verksamhetsplan och budget.

Under de tre senaste åren har SKB i betalningsplanen uppgett ett avsevärt högre belopp än det belopp som fanns med för samma år som underlag för beräkning av avgifter, dvs. plankalkylen. SKB anger att bl.a. platsundersökningarna har blivit dyrare än förväntat.

4 Uttagsprocessen

SKI ansvarar för den statliga tillsynen över kärnavfallsprogrammet, dvs. kontrollerar hur reaktorinnehavarna lever upp till det ansvar de fått. SKI ska se till att erforderliga medel sätts av för framtida kostnader och att avsatta medel används för avsedda ändamål.

SKI har i princip tre formella möjligheter till kontroll av kärnavfallsprogrammet. Den första är att var tredje år granska och yttra sig över SKB:s forskningsprogram. Den andra är uppgiften att varje år föreslå storleken på kärnavfallsavgifter och säkerheter. Den tredje är att besluta om utbetalning av ersättning från kärnavfallsfonden.

I regeringens beslut om att inrätta fonden (prop. 1980/81:90) lyfts den sistnämnda fram som ett effektivt medel att påverka reaktorinnehavarnas verksamhet.

4.1 Processens olika steg

Beslut om utbetalning av medel är en årlig process som följer vissa steg. Hur processen ska gå till regleras i finansieringslagen och tillhörande förordning, samt i de ersättningsrutiner som SKI fastlagt.

Betalningsplanen granskas och fastställs av SKI

SKB ska inlämna betalningsplanen avseende nästkommande år före den 1 december. Planen ska uppta de kostnader som fanns med när avgiften bestämdes. Det ska framgå vilka ändamål medlen är avsedda för och hur betalningarna fördelas mellan reaktorägarna. De planerade utbetalningarna ska redovisas per kvartal under det närmaste kalenderåret.

SKI granskar och beslutar om att godkänna betalningsplanen som underlag för utbetalningar av ersättningar ur fonden senast den 31 december. Granskningen innebär att kontrollera om betalningsplanen innehåller de poster som ingått i plandokumentet, alltså när avgiften fastställdes. SKI kontrollerar alltså att betalningsplanen följer de planer SKB har redovisat i FUD-program och den senaste planrapporten.

Betalningsplanen ska fortlöpande hållas uppdaterad och kan därmed ändras under året. Ändringarna kan avse både periodiseringar och faktiska förändringar av verksamheten i årsplaneringen.

SKI beslutar varje kvartal om utbetalning av medel

Utbetalning av medel ur kärnavfallsfonden sker i förskott kvartalsvis. Senast trettio dagar före varje kvartalsskifte anmäler reaktorägarna vilket belopp

som behövs under det närmast förestående kvartalet. Begäran om medel ska baseras på den senaste versionen av betalningsplanen.

SKI beslutar inför varje kvartal om att förskott ska utbetalas och begär av Kärnavfallsfondens styrelse att medlen ska utbetalas. I och med att SKB kan ha uppdaterat betalningsplanen kan ett annat belopp utbetalas än vad som fanns med i den av SKI godkända planen. I dessa fall måste SKB skriftligt motivera skälen till avvikelserna.

Medlen utbetalas efter begäran av reaktorägarna till ett konto hos SKB. De överförs dock direkt till aktuell reaktorinnehavare. SKB som ska täcka sina egna kostnader och betala leverantörer rekvirerar därefter pengar från reaktorägarnas konton månadsvis i förskott.

Redovisning av utfall

SKB ska senast vid utgången av februari månad året efter utbetalningarna skriftligen lämna en detaljerad redogörelse för hur medlen har använts. Av redogörelsen ska det framgå hur kostnaderna fördelas kvartalsvis till olika ändamål och mellan reaktorägarna.

I samband därmed görs en slutavräkning av de förskotterade medlen.

SKI granskar verksamheten med hjälp av externa revisorer.

Reglering av förskott

Reglering av under- respektive överuttag under kalenderåret sker i samband med förskottsutbetalningen för det andra kvartalet efterföljande år. Om avvikelserna i uttaget uppgått till mer än 5 procent av de förskotterade medlen i genomsnitt för året sker en räntereglering.

4.2 Granskning av betalningsplanen

Betalningsplanen ska enligt de ersättningsrutiner som SKI beslutat om lämnas senast den 30 november varje år. Tidpunkten är satt för att SKI ska hinna med att bedöma och fastställa betalningsplanen innan årsskiftet så att medel kan utbetalas i förskott det första kvartalet nästa år. SKB lämnar enligt SKI ofta planen 1 till 2 veckor senare än överenskommet vilket sätter press på systemet. SKI kan behöva kräva in förklaringar och ytterligare information innan planen kan fastställas.

Betalningsplanen uppdateras och ändras vid behov under året. Att så får ske är fastlagt i beslutet om ersättningsrutiner.

Betalningsplanen innehåller en översiktlig redovisning av planerade utbetalningar per kvartal, uppdelade på de fyra reaktorinnehavarna. Utbetal-

ningarna redovisas under rubriker som motsvarar SKB:s organisation; Säkerhet och teknik, Platsundersökningar, Drift, Kommunikation/strategi/samordning, samt Verksamhetsstöd. Investeringar i CLAB etapp 2 särredovisas, liksom IT-drift. Därutöver tillkommer overheadkostnader.

I betalningsplanen redovisas därmed kostnaderna uppdelade på ett sätt som inte stämmer överens med de 40 kalkylobjekt som finns med i plandokumentet.

Som ett komplement till betalningsplanen lämnar SKB även över sin numera femåriga verksamhetsplan och budget för kommande år. Därmed anser SKB att de uppfyller de krav som finns i finansieringsförordningen.

I beslutet om betalningsplan för år 2002 krävde SKI en kvalitetsmässig höjning i detaljeringsgrad av betalningsplanen och verksamhetsplanen. En viss förbättring har därefter skett. SKI konstaterade dock i besluten för åren 2003 och 2004 att kravet på en tydligare koppling mellan plan, betalningsplan, reviderad betalningsplan och faktiskt utfall ökar i takt med att verksamheten övergår från ett forsknings- och planeringsskede till en mer operativ verksamhet.

SKI gör en bedömning av om betalningsplanen upptar och omfattar de kostnadsposter som ingått i underlaget för avgiftens fastställande enligt finansieringslagen. Betalningsplanen ska enligt myndighetens beslut om ersättningsrutiner följa de planer som redovisas i SKB:s forskningsprogram och planrapporter.

Beslut om fastställande av betalningsplanen tas av generaldirektören.

SKB har i betalningsplanerna för åren 2002, 2003 och 2004 begärt en högre ersättning än vad som fanns med i plandokumenterna för motsvarande år. I sammanställningen har det enligt SKI inte lämnats någon förklaring till varför kostnaderna har ökat i förhållande till den tidigare inlämnade kostnadsberäkningen (plandokumentet). SKI har därför upprepade gånger krävt att SKB i samråd med kraftbolagen ska redovisa skälen till differenserna.

Hittills har SKI godkänt betalningsplanerna trots att det funnits avvikelser i förhållande till plandokumenterna och att orsaken till avvikelserna inte har förklarats. Om SKI inte skulle fastställa betalningsplanen skulle det innebära att utbetalningar av förskott stoppades.

SKI anger att de har kunnat fatta dessa beslut trots avvikelserna eftersom tillräckligt med medel funnits för de senaste åren enligt den beräkningsgrund som utgår från finansieringslagen och innebär 25 års intjänandetid. Om SKI däremot skulle ha tillämpat den av reaktorägarna förespråkade

drifttiden på 40 år så skulle det ha uppstått en brist på medel för de aktuella åren.

SKB lämnade 2003 i efterhand en redogörelse för avvikelserna mellan plandokument och betalningsplan. SKB menar att plankalkylen är en prognos som inte ska uppfattas som en budget i vanlig mening. Överskott och underskott i olika led kan variera såväl mellan olika objekt som inom olika tidsintervall. SKB strävar efter att kostnaderna i plandokumentet, framför allt under de tre första åren, så nära som möjligt följer verksamhetsplanen. Bolaget påpekar dock att förutsättningarna för plankalkylen i princip lagts fast ett år innan motsvarande underlag beslutas för budgeten samma år.

4.3 Utbetalning av medel

Det finns ingen beloppsgräns för hur mycket SKI får betala ut till reaktorinnehavarna. Det fattas fyra förvaltningsbeslut löpande varje år och ett förvaltningsbeslut för hela året, dvs. att medlen använts i enlighet med den fastställda betalningsplanen.

Utbetalningar ur fonden sker kvartalsvis i förskott under det aktuella året efter avrop från reaktorinnehavarna. SKB sammanställer ett dokument som visar vad varje reaktorägare har avropat, förbrukat och kommer att behöva avropa kommande kvartal.

Pengarna sätts efter önskemål från reaktorinnehavarna in på konto hos SKB, varifrån de direkt överförs till aktuell reaktorinnehavare. Kärnkraftföretagen kan därmed placera pengarna på olika sätt och under upp till tre månader tillgodogöra sig finansiella intäkter. Det innebär i princip att kraftföretagen får räntefria lån på i genomsnitt drygt 1,5 månad.

SKB rekviderar medel från reaktorinnehavarna månadsvis i förskott för att täcka de kostnader som finns med i betalningsplanen för aktuell månad. SKB betalar därefter sina leverantörer, bland dem OKG AB och Forsmarks AB som sköter driften av avfallsanläggningar i Oskarshamn respektive Forsmark.

SKI har ingen uppfattning om hur stor andel av medlen som används av reaktorägarna och deras dotterbolag, dvs. hur mycket som handlar om interndebitering mellan SKB och reaktorägarna.

SKB uppger att ca 30 procent av 2003 års kostnader avsåg interndebitering. I denna andel ingår även SKB:s lönekostnader. Andelen kan variera mellan olika år beroende av vilken verksamhet som bedrivs. Det finns en stor osäkerhet i bedömningen eftersom SKB inte känner till alla eventuella dotterbolag inom branschen. Uppfattningen är dock att den största andelen

av betalningarna går till externa leverantörer. SKB behandlar i betalningshänseende reaktorägarna på samma sätt som andra leverantörer.

4.4 Kostnadsuppföljning och revision

SKB genomför regelbunden kvartalsvis kostnadsuppföljning och betalningsplanen uppdateras vid behov. Sedan år 2001 har utfallet överskridit betalningsplanen och även prognosen enligt plandokumentet. Att SKB inte tillämpar samma kontoplan i plandokumentet som i betalningsplanen och den löpande kostnadsuppföljningen försvårar möjligheterna till efterkalkyler.

Under första kvartalet efterföljande år (februari) lämnar SKB en redogörelse beträffande använda medel för den verksamhet som betalningsplanen omfattat. Av denna framgår kvartalsvisa avstämningar för det gångna året. I samband därmed görs en slutavräkning av de förskotterade medlen. Den lämnas till SKI tillsammans med avropet för kvartal 2 under innevarande år.

SKI granskar verksamheten med hjälp av externa revisorer. Revisionen har bl.a. omfattat en granskning av att under året utbetalda förskott till SKB har ingått i plandokumentet samt att utbetalda förskott har gjorts i överensstämmelse med den betalningsplan som fastställts av SKI. Revisorerna upprättar en revisionspromemoria och utfärdar ett revisionsintyg.

Ibland genomförs särskilda granskningsuppdrag av vissa kostnadsposter, som CLAB etapp 2, lokalkostnader och kostnader för s.k. demokratiseringsresor. Revisorerna har också granskat avvikelser mellan betalningsplan, reviderad betalningsplan och utfall i syfte att fastställa orsaken till avvikelserna samt när denna konstaterades.

Ingen av granskningarna har gett anledning till erinran.

SKI har sedan år 1998 anlitat samma revisionsbyrå som SKB och Vattenfall. Revisorerna har under våren 2004 muntligt meddelat att de inte kan ta fler uppdrag från SKI eftersom de anser att de hamnar i en intressekonflikt.

4.5 Reglering av förskott och räntereglering

Reglering av under- respektive överuttag avseende de kvartalsvisa förskotten för kalenderåret sker i samband med förskottsutbetalningen för det andra kvartalet det efterföljande året. Det är alltså i mars året efter utbetalningarna skett som SKI beslutar om medlen använts i enlighet med den fastställda betalningsplanen.

I samband med detta sker också en räntereglering för det gångna året i det fall under- respektive överuttag har uppgått till mer än 5 procent av de förskotterade medlen i genomsnitt för året. Ränta ska i dessa fall utgå för varje kalenderkvartal fram till dagen för regleringen och ska beräknas med hänsyn till den aktuella räntesatsen för kalenderkvartalet på den ackumulerade fordran respektive skulden för varje kvartalsperiod.

Den räntesats som ska gälla vid ränteregleringen bestäms av SKI. SKI beslutar varje år om räntesatsen och den är för närvarande den effektiva Stiborräntan om 90 dagar med ett tillägg av 1,25 procentenheter.

5 Problem med och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen

5.1 Analys av uttagsprocessen

Syftet med kartläggningen av uttagsprocessen är att få en uppfattning om vilka kontrollmöjligheter SKI har och använder inom ramen för sin tillsyn.

Vi har endast studerat uttagsprocessen, alltså vilka rutiner som gäller för utbetalning av medel från kärnavfallsfonden. Systemet innebär dock att kostnaderna ska avspeglas i intäktssidan. I finansieringslagen anges att plandokumentet ska precisera kostnaderna för de närmaste tre åren. Det faller sig då naturligt att den budget/betalningsplan som myndigheten kräver är i överensstämmelse med plandokumentets kostnader under de tre första åren.

Om avgifterna är för låga och/eller uttagen för höga nu finns det risk för att pengarna inte räcker till att betala de framtida utgifterna för kärnavfallet. I förlängningen är det staten och framtida skattebetalare som bär denna risk.

Möjligheterna att justera ett eventuellt underskott i kärnavfallsfonden genom avgiftshöjningar blir allt mer begränsade ju närmare man kommer den tidpunkt då fonden ska vara fullt uppbyggd. Samtidigt har den reala avkastningen från fonden varit gynnsam vilket bidragit till att avgifterna har kunnat sänkas under 2000-talet.

Grundläggande problem med tillsynen

Kärnavfallsprogrammet bygger på en rollfördelning som sätter klara gränser för tillsynsmyndighetens möjligheter att påverka. Till dess att SKB lämnar sin ansökan om att få börja projektera slutförvaret har reaktorinnehavarna ”det fulla och odelade ansvaret” för utvecklingen. Om myndigheten försöker tvinga SKB att göra något som ändrar programmets inriktning kan bolaget vägra, med stöd i den grundläggande ansvarsfördelningen som formuleras i lagen. Det är samtidigt oklart vad SKI får göra inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. Myndigheten kan påverka intäktssidan genom att lämna förslag om höjning eller sänkning av avgiften. Hur myndigheten kan använda uttagsprocessen som ett medel att påverka reaktorinnehavarnas verksamhet behöver dock förtydligas.

De snäva tidsramarna för SKI:s granskning av den långsiktiga kalkylen och betalningsplanen gör det svårt att hinna göra några djupare analyser av de enskilda kostnadsposterna eller egna utredningar och undersökningar. Den årliga processen med planprocessen, granskning av betalningsplanen, utbetalning av medel och löpande uppföljning av avvikelser gör att systemet är hårt pressat.

Både SKI och SKB är starkt präglade av en teknik- och säkerhetskultur som troligtvis sätter gränser för att i praktiken använda de ekonomiska verktygen. Att t.ex. besluta om att inte utbetala medel eftersom kostnaderna inte fanns med några månader tidigare i den långsiktiga kalkylen skulle kunna uppfattas som ett hinder att driva utvecklingen framåt. Det skulle också kunna riskera de goda relationerna mellan organisationerna. I stället ber SKI om förklaringar och ytterligare upplysningar i efterhand vilket sätter ytterligare press på systemet.

Det finns en osäkerhet om vilket mandat tillsynsmyndigheten har från statmakterna att använda de ekonomiska verktygen. I förordningarna anges att SKI ska pröva och granska olika underlag och besluta om hur och i vilken utsträckning medel får användas. Det står också att kostnaderna ska avse åtgärder som fanns med i beräkningen när avgiften bestämdes. Det står inte explicit något om att myndigheten kan vidta åtgärder om underlag inte inkommer eller om budget och utfall under en längre tid inte stämmer överens. SKB kan i princip systematiskt lämna en kostnadsberäkning som ger en låg avgift, för att efter några månader inlämna en betalningsplan där kostnaderna har ökat.

Praktiska problem med uttagsprocessen

SKB ser arbetet med plandokumentet och den årliga budgeten/betalningsplanen som två skilda processer. Planprocessen genomförs som en konsekvens av finansieringslagen för att ta fram kostnader för hela det långsiktiga kärnavfallsprogrammet. Den ligger enligt SKB:s syn framför allt till grund för att fastställa avgifter och säkerheter.

Kravet om att reaktorinnehavarna även ska lämna en betalningsplan finns inte heller klart uttryckt i lagen eller förordningen. Det står dock i finansieringsförordningen att SKI beslutar om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas. Av myndighetens beslut om ersättningsrutiner framgår att en betalningsplan ska lämnas och vilka rutiner som gäller. SKB uppfattar dock inte detta myndighetsbeslut som lika bindande som lag och förordning.

SKB arbetar med betalningsplanen och kostnadsuppföljning som en del i sin normala verksamhetsplanering. Arbetet med planprocessen och verksamhetsplaneringen utförs vid olika avdelningar. SKB uppger att det kan vara svårt att hinna överföra information om ändrade förutsättningar för de olika processerna. Det kan leda till stora skillnader i periodiseringen av kostnaderna utan att skäl anges. SKB använder också olika kontoplaner i planprocessen och betalningsplanen. Detta försvårar SKI:s möjligheter att pröva och granska underlaget för utbetalningar ur fonden och att göra kostnadsuppföljningar.

Tidsplanen för när olika dokument ska vara inne och när de ska godkännas gör det mycket svårt för SKI att hinna med att pröva och granska plandokumentet och betalningsplanen. Kostnaderna i betalningsplanen ska finnas med i plandokumentet och prövningen och granskningen av detta dokument har därför stor betydelse även för uttagsprocessen. Tiden för granskning av plandokumentet är relativt knapp och infaller delvis under semester-månaderna. Under denna tid behandlas frågan tre gånger av styrelsen för information, konsultation och beslut. Granskningen omfattar både teknik och ekonomi där en jämförelse görs bl.a. med forskningsprogrammet och tidigare plandokument.

Systemet är inte transparent. SKB debiterar kärnkraftsföretagen enligt betalningsplan månadsvis i förskott. SKB redovisar också kostnaderna i förhållande till betalningsplanen. Vilka reella kostnader SKB har haft, alltså vilka fakturor som betalats (entreprenörer, kärnkraftsföretagen, forskningsinstitutioner m.fl.) redovisas inte öppet för myndigheten. Det finns ingen kontroll av om kostnaderna är rimliga eller om upphandlingarna sker på rätt sätt. Även detta försvårar uppföljningen och hindrar insyn i utvecklingen av kärnavfallsprogrammet.

SKI har hittills använt SKB:s revisorer. De har nu muntligt sagt upp avtalet och det är därmed oklart hur revisionen ska skötas i framtiden. SKI:s ledning ser inga problem med att de har använt samma revisorer som tillsynsobjektet.

På SKI arbetar en person på heltid med ekonomisk granskning och kontroll. Ytterligare en tjänst har nu tillsatts inför projekteringen av inkapslingsanläggningen. Denna tjänst omfattar även arbetsuppgifter enligt finansieringslagen. Ledningen anser att resurserna är tillräckliga för den verksamhet som krävs i dag, men betonar att ytterligare uppgifter inte kan tillföras utan nya resurser. Om de fick ökade resurser skulle de främst satsas på egna känslighets- och variationsanalyser av den långsiktiga kostnadsberäkningen, jämförande analyser mot andra länder samt att göra egna, oberoende analyser av större investeringar i både för- och efterkalkyl.

En tolkning av att myndigheten anser att mer kunde göras med ökade resurser kan vara att myndigheten inte har riktigt klart för sig hur långt granskningen kan sträcka sig och vad som ingår i uppgiften.

5.2 En bättre uttagsprocess

Av kartläggningen framgår att rutinerna för uttagsprocessen kan förbättras genom ett antal åtgärder. Dessa åtgärder skulle ge en effektivare tillsyn och öka möjligheterna att i praktiken använda de ekonomiska verktygen. Det skulle också öka transparensen och därmed förtroendet för hela processen.

Statskontoret lämnar här förslag om hur villkoren för den ekonomiska tillsynen av kärnavfallsprogrammet stegvis kan förbättras.

Ett tydligare uppdrag till tillsynsmyndigheten

Den rollfördelning som gäller för kärnavfallsprogrammet innebär att det är reaktorägarna som planerar, genomför och betalar för avfallshanteringen. Det innebär dock inte att det är reaktorägarna som äger medlen i fonden. Fonden är statlig och medel utbetalas efter beslut av tillsynsmyndigheten.

Statskontoret anser att systemet kan förbättras inom ramen för nu gällande bestämmelser genom att tillsynsmyndigheten ges ett tydligare uppdrag. Denna förbättring skulle kunna införas på relativt kort sikt.

Statskontoret föreslår därför att finansieringsförordningen ses över och att det tydliggörs hur myndigheten kan använda de ekonomiska verktygen. När det gäller rutinerna för uttagsprocessen bör det i förordningen hänvisas till föreskrifter som myndigheten får i uppdrag att utforma. Föreskrifterna bör vara bindande för reaktorägarna och ange tidsfrister och hur kostnader ska redovisas. Det bör också anges vilka sanktioner som sätts in om bestämmelserna inte följs.

Övergå till en treårig process

Processen är i dag hårt pressad genom att beslut om avgifter, säkerheter och uttag ur fonden tas årligen. Tiden för granskning av de olika dokumenten är knapp och någon grundlig uppföljning av hur medlen har använts hinner myndigheten inte med. Granskning och uppföljning försvåras dessutom av att anvisningarna i beslutet om ersättningsrutiner är oklara och/eller inte följs.

Statskontoret menar att en förändring av systemet till en treårig process skulle kunna frigöra resurser och ta bort onödig administration. Statskontoret föreslår därför att Finansieringsutredningen överväger möjligheterna att övergå till en treårig process.

Genom att övergå till att besluta om avgifter och säkerheter vart tredje år i samband med att forskningsprogrammet behandlas, kan myndigheten ägna mer tid åt granskning och uppföljning. Plandokumentet skulle därmed vara styrande även för uttagsprocessen. Medel kan även med denna förändring utbetalas kvartalsvis, men enligt plandokumentets prognos för de närmaste tre åren. Reaktorägarna bör även i denna modell kontinuerligt redovisa till myndigheten hur och till vad medlen används. Avstämning och uppföljning av hur medlen har använts bör dock göras efter treårsperiodens slut.

Statskontoret ser inga allvarliga problem med en treårig process. En tänkbar invändning skulle kunna vara att ett felaktigt avgiftsbeslut får större conse-

kvenser när det gäller för tre år i stället för ett år. Risken för likviditetsbrist i fonden kan minimeras om det samtidigt införs bestämmelser om en anmälningskyldighet vid större förändringar av verksamheten.

Ta bort SKI:s ansvar för den finansiella tillsynen

SKI är i grunden en teknisk organisation med ansvar 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 organisering av verksamheten och utökade resurser till kanslifunktionen.

Bilaga 1

Uppdraget



Finansieringsutredningen
M 2003:01

Per Anders Bergendahl
Telefon 08 - 543 560 63
Mobil 070 - 205 65 42
Telefax 08 - 405 41 44
E-post per-anders.bergendahl@environment.ministry.se

2004-03-12

Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-03-16
Dnr. 2004/174-5

Kontaktdatum.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	PC
Datum.....	17/3-04
Sign.....	

Uppdrag till Statskontoret att beskriva processen för uttag ur Kärnavfallsfonden

Förhandsutredning
Förväntad uppläsnings-
tid till
31 augusti 2004
040616
U. W. S.

Bakgrund

Regeringen har uppdragit åt Finansieringsutredningen att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer. Finansieringssystemet är reglerat i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringslagen).

Uppdrag

Utredningen uppdrar åt Statskontoret att översiktligt beskriva processen för reaktorinnehavarnas uttag och användning av fondmedel.

Tyngdpunkten bör ligga på hur uttagsprocessen fungerar i praktiken, dvs. vilka olika kontrollmöjligheter som Statens Kärnkraftinspektion (SKI) har och använder inom ramen för sin tillsynsroll. Hur prövar och granskar myndigheten underlaget för utbetalningarna? Hur följer myndigheten upp hur pengarna använts?

Statskontoret bör belysa de eventuella problem med och möjligheter till förbättringar av uttagsprocessen som kommer fram i samband med kartläggningen.

Uppdraget ska redovisas i en promemoria som lämnas till utredningen senast den 30 juni 2004.

Per Anders Bergendahl
Särskild utredare

Postadress 103 33 Stockholm	Besöksadress Vasagatan 8-10	Telefonväxel 08-543 560 63	Telefax 08-405 41 44
--------------------------------	--------------------------------	-------------------------------	-------------------------