

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

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

(KN2023/03083)

Bakgrund

Riksgäldskontoret (Riksgälden) beslutade den 5 april 2023 om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2020 (RG 2023/328) och beslut om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden för 2021 (RG 2023/329).

Ringhals AB (Ringhals) överklagade besluten den 26 april 2023. I överklagandet begärde Ringhals anstånd med att utveckla överklagandet. Riksgälden överlämnade Ringhals överklagande till regeringen den 28 april 2023. Den 12 januari 2024 förelade regeringen Riksgälden att yttra sig över Ringhals överklagande. Yttrandet ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 10 april 2024.

Det beslutade återbetalningsbeloppet för respektive år är i huvudsak hänförligt till bonusrelaterade kostnader. Båda återbetalningsbeloppen innehåller dock även en mindre del som är hänförligt till för hög fondbelastning till följd av att felaktiga timpriser använts.

Riksgälden ändrar inte sin bedömning

Riksgälden har inte accepterat kostnaderna i tidigare skede

Ringhals 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 Ringhals 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 reaktorinnehavarnas kostnadsberäkningar i syfte att föreslå relevanta kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp till regeringen. Enligt 14 § finansieringsförordningen utgår förslagen från inlämnade kostnadsberäkningar. Regeringens roll är därefter att besluta om kärnavfallsavgifterna och säkerhetsbeloppen. Granskningen av kostnadsberäkningarna syftar inte till att verifiera huruvida alla enskilda kostnadsposter omfattas av finansieringslagen. Det saknar därför betydelse om bonusrelaterade kostnader 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 Ringhals ansökan för 2020 eller 2021 att bonusrelaterade kostnader har ingått, varför någon prövning av dessa kostnader inte varit påkallad. Att ansökan har omfattat ”personalrelaterade kostnader” (2020) eller ”personalkostnader” (2021) saknar betydelse.

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

Riksgäldens revision är förenlig med proportionalitetsprincipen

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

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 Ringhals 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 Ringhals använder fondmedel till bonusrelaterade kostnader och på vilket sätt.

Fondfinansiering av bonusrelaterade kostnader

Ringhals anser att det är missvisande att tala om bonuskostnader. Kostnaderna hänför sig till den komponent inom Vattenfallkoncernens interna schablontimpriser som tar höjd för rörlig löneersättning. Vidare är det enligt Ringhals 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. Ringhals 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 medger. Ringhals menar att de "bonuskostnader" bolaget har haft har utgjort kostnader för utförande av sådan verksamhet som avses i 4 § finansieringslagen.

Riksgälden konstaterar att de aktuella schablontimpriserna enligt Ringhals 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 det bonussystem som Ringhals är en del av. Enligt Riksgäldens uppfattning 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.

Felaktiga timpriser

Ringhals uppger att det är korrekt att personal i vissa fall har redovisat fel timpris. Totalt sett har detta inneburit att något högre kostnader har registrerats för personalen. Ringhals anser dock att Riksgälden även bör beakta att den totala fondmedelsanvändningen blivit lägre än prognostiserat.

Riksgälden konstaterar att samtliga kostnader som belastar kärnavfallsfonden ska vara storleksmässigt korrekta och avse den typ av kostnader som får finansieras med fondmedel enligt 4 § finansieringslagen. Om för höga kostnader accepteras skulle det i praktiken innebära att kostnader utöver vad som är den verkliga och korrekta kostnaden belastar fonden. Det finns inget utrymme enligt finansieringslagen att jämna ut den totala fondmedelsanvändningen på det sätt Ringhals gör gällande.

I nu aktuella ärenden har det konstaterats att för höga kostnader belastat kärnavfallsfonden till följd av att felaktiga timpriser använts. De för höga kostnaderna ska återbetalas.

Sammanfattning

Riksgälden har haft fog för att fatta beslut om återbetalning. Vad Ringhals 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