

Vattenfall AB
Staff Function Communication
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Riksgälden
Kärnavfallsfinansiering
103 74 Stockholm
karnavfallsfinansiering@riksgalden.se

Datum: 2019-08-21
19/09/2019

Kontakt: Annika Åström
E-mail: Annika.astrom@vattenfall.com

Telefon: 072-227 85 31
Dok.nr: DMG1005073

Svar på Riksgäldens remiss avseende förslag till föreskrifter, RG 2019/578

Vattenfall AB, Ringhals AB och Forsmark Kraftgrupp AB (nedan benämnt Vattenfall) har i mail från Riksgälden daterat 2019-06-20, erbjudits möjlighet att inkomma med synpunkter på Riksgäldens förslag till föreskrifter om kostnadsberäkningar, ansökningar och redovisning vid finansiering av kärntekniska restprodukter. Vattenfall tackar för denna möjlighet och överlämnar härmed ett gemensamt remissvar. Synpunkter framförs dels ur aspekten att samtliga ovanstående bolag innehar kärntekniska tillstånd inom Vattenfallkoncernen, dels ur aspekten att Vattenfall AB även är direkt eller indirekt ägare till reaktorinnehavarna Forsmark Kraftgrupp AB, Ringhals AB och Ågesta kraftvärmeverk samt till SKB och SVAFO.

Övergripande kommentarer

Vattenfall vill framhålla att Riksgäldens ambition att tydliggöra förväntningar på underlag genom en verkställighetsföreskrift i grunden är positiv, men att det i nuvarande föreskriftsförslag finns ett antal exempel som innebär att otydligheter kvarstår.

Bemyndigandet i 55§ i förordning (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter, nedan benämnt finansieringsförordningen, avser verkställighetsföreskrifter, vilka syftar till att precisera en lagbestämmelse för att den ska kunna tillämpas i praktiken och som inte ska innebära nya eller utökade krav. Föreskriftsförslagets innehåll innebär att oklarheter föreligger gentemot vad som framgår av lag och förordning inom området. Det finns också krav där det för den efterfrågade detaljeringsgraden är svårt att se hur den bidrar till en större förståelse och/eller bättre kvalitet. Vattenfall lägger stor vikt vid transparens och förutsägbarhet, och har förståelse för Riksgäldens behov av insyn i den fondfinansierade verksamheten för att på ett effektivt sätt kunna pröva ansökningar och revidera användningen av fondmedel. På ett flertal punkter anser dock Vattenfall att föreskriftsförslaget inte når syftet på ett värdeskapande sätt, utan istället riskerar att ge en byråkratiserad hantering som innebär merarbete utan mervärde för både tillståndshavarna och myndigheten.

Tidpunkt för ikraftträdande

Tiden mellan föreskriftsförslagets utskick (2019-06-20), sista svarsdag för remisskommentarer (2019-08-21), föreslagen tidpunkt för ikraftträdande (2019-10-09) och kommande inlämning av utbetalningsplan (2019-10-30) är orimligt kort, i synnerhet med tanke på att fastställande av vissa

förslag kräver ändrade rutiner och liknande hos tillståndshavarna. Därmed bör tidpunkten för ikraftträdande flyttas till en realistisk och lämplig tidpunkt, förslagsvis oktober 2020. Det skapar möjlighet för Vattenfall att implementera förändringar i organisationerna samt kommer ansökningar om utbetalningar för 2021 utgå från Plan 2019 vilket innebär tydligare koppling mellan kostnadsberäkning, ansökningar och uppföljning.

Redovisning för reaktorinnehavare

Enligt förslag till föreskrifter ställs krav på redovisning som innebär att avvecklingskostnaderna ska redovisas utifrån tre olika dimensioner:

1. verksamheter och åtgärder samt kostnaderna förknippade med respektive åtgärd och verksamhet;
2. redovisning av linje- och projektverksamhet;
3. redovisning enligt International Structure for Decommissioning Costing (ISDC) of Nuclear Installations, nivå 2 (Bilaga 1 till föreskriftsförslaget).

Krav enligt punkt 2 och 3 innebär utökade krav på redovisning i förhållande till de svar som Ringhals AB (dokumentnr. 2460359) respektive Vattenfall AB (dokumentnr. GD-19-006) lämnade in på Riksgäldens föreläggande (dnr. 2018-1054/212574). Vattenfall anser att Riksgälden inte tydligt redovisat varför den utökade redovisningen behövs i myndighetens arbete med prövning av utbetalningar samt revision av hur utbetalade fondmedel har använts.

ISDC är en kostnadsstruktur framtagen av OECD-NEA, IAEA och Europeiska kommissionen med syfte att möjliggöra jämförelse av avvecklingskostnader. Det finns dock alltid begränsningar i denna typ av gemensamma övergripande strukturer, i synnerhet i detta fall där ISDC-strukturen skiljer sig från hur en vanlig projektbudget byggs upp. Inom Vattenfallkoncernen sker avveckling av kärntekniska anläggningar i projektform, med tillhörande styrning, redovisning och uppföljning ur ett projektperspektiv. Detta skiljer sig från ISDC-strukturen, vilket innebär att ISDC-redovisning görs genom att översätta en projektmässig WBS-struktur (work breakdown structure) till ISDC-koderna. Detta ger upphov till en viss schablonisering, vilket lämnar utrymme för olika tolkningar beroende på vem/vilka som gör översättningen. Anpassning har gjorts för att möjliggöra uppföljning i enlighet med ISDC nivå 1 men uppföljning enligt nivå 2 skulle kräva ytterligare anpassningar. Riksgälden har i föreskriftsförslaget inte tydligt redovisat varför detta merarbete skulle vara motiverat, då det redan idag finns en möjlighet till jämförelse genom redovisning enligt nivå 1. Komplexiteten i översättningen mellan projektverksamheten och ISDC-redovisningen ökar om nivå 2 införs. Vattenfall kan inte se att ett krav på uppföljning enligt nivå 2 bidrar till ökad kvalitet utan ser snarare en risk att detta ger en ökad administration och komplexitet som i sin tur kan försvåra Riksgäldens granskning.

Vidare anser Vattenfall att uppdelning av linje- och projektverksamhet inte är entydig och därav riskeras att subjektiva och ej jämförbara redovisningar erhålls. Fördelning mellan linje- och projektverksamhet är dessutom i stor utsträckning föränderlig under ett kalenderår till följd av affärsmässiga beslut. Det innebär svårigheter att på ett transparent och spårbart sätt redovisa kostnaderna.

Vattenfall anser att kraven som ställs i punkt 2 och 3, med beaktande av vad som framförs ovan, bör utgå från föreskrifterna. Kraven kommer inte innebära ökad kvalitet i underlagen och inte heller förbättra förutsättningarna för Riksgälden att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Ökad

förståelse, vilket nämns i Riksgäldens förslag, kan uppnås på mer effektiva sätt. Vattenfall är öppna för att i dialog med Riksgälden utveckla redovisningen av avvecklingsverksamheten.

Utöver detta vill Vattenfall framföra att lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (5 §), nedan benämnt finansieringslagen, och finansieringsförordningen (3, 9, 33, 43 §) enbart anger krav på redovisning av kostnader för tillståndshavarens verksamhet och åtgärder. Vattenfall anser därför att Riksgälden behöver förtydliga att de krav som föreslås i verkställighetsföreskrifterna harmoniserar med de krav som ställs i lag och förordning.

Krav på redovisning av fördelning mellan fondfinansierade kostnader och sådana kostnader som inte finansieras av fondmedel

I 3 kap 1§ punkt 8 och i 4 kap 1§ punkt 11 anges att tillståndshavaren ska redovisa fördelning mellan "gemensamma" kostnader som finansieras med fondmedel och sådana som inte finansieras med fondmedel. I remisspromemorians avsnitt 3.2.1 framgår att detta exempelvis gäller tillståndshavare som även bedriver icke-fondfinansierad verksamhet som "drift av reaktorer eller hantering av driftavfall". Det är dock inte tydligt vilken typ av "gemensamma" kostnader som avses. Riksgälden avser granska "att fördelningen görs på ett rimligt sätt så att utbetalda medel används till rätt ändamål". Att lämna in information som rör kostnader för drift av reaktorerna skulle kunna innebära att företagshemlig information skulle bli offentlig. Lag och förordning rör åtgärder och verksamhet som är fondfinansierade, inte andra åtgärder och annan verksamhet. Vattenfall anser att detta krav saknar stöd i lag och förordning och föreslår därför att 3 kap 1§ punkt 8 och 4 kap 1§ punkt 11 stryks, eller förtydligas så att myndighetens avsikt med kravet klargörs.

Krav på redovisning av skäl för att åtgärder och verksamheter berättigar till ersättning från kärnavfallsfonden

I 3 kap 1§ punkt 10 anges att ansökan ska innehålla skäl för att respektive åtgärd och verksamhet berättigar till ersättning från kärnavfallsfonden. I 33§ i finansieringsförordningen anges att "Riksgäldskontoret prövar ansökningarna om utbetalning och beslutar hur och i vilken utsträckning fondmedel får användas av tillståndshavaren. Beslutet får endast avse kostnader som tillståndshavaren förväntas få under den period som ansökan avser och endast kostnader för åtgärder och verksamheter som ingår i de kostnadsberäkningar som har använts då kärnavfallsavgiften beslutades.". Däremot förekommer ordet "berättiga" i §12 punkt 4 i finansieringsförordningen, men då gällande kostnadsberäkningar från andra tillståndshavare (som kopplar till den upphävda s.k. Studsvikslagen), dvs en paragraf som inte gäller reaktorinnehavarna. Vattenfall föreslår därför en omformulering av 3 kap 1§ punkt 10: "skäl för att tillståndshavaren har rätt till ersättning från kärnavfallsfonden för respektive åtgärd och verksamhet".

Krav på redovisning gällande transaktioner med närstående

I 4 kap 1§ punkt 12 anges att tillståndshavarens redovisning ska inkludera prissättning samt omfattning och typ av transaktioner "med sådana personer som är att betrakta som närstående enligt 1 kap 8 och 9 § årsredovisningslagen (1995:1554)", dvs bland annat med andra bolag inom samma koncern. Enligt remisspromemorians avsnitt 3.3.1 är denna redogörelse nödvändig men inget tydligt skäl anges, annat än att det nämns att "sådana transaktioner är normalt förknippade med större risker än andra transaktioner". Vattenfall har förståelse för behovet, men ställer sig frågande till effektiviteten i att detta ska ske på föreslaget sätt. SSM:s revisorer använde sig istället av stickprov för att säkerställa rimligheten i transaktioner med närstående. Vattenfall anser att detta

är ett rimligt arbetssätt även fortsättningsvis, och att det därmed inte ska ingå i redovisningen. Vattenfall föreslår därför att 4 kap 1§ punkt 12 stryks.

Redovisning av förknippade kostnader

Enligt 3 kapitlet ansökningar anges i 5 § punkt b) krav på redovisning av förknippade kostnader. Det anges som exempel kostnader för entreprenörer, material och personal.

Riksgälden behöver förtydliga behovet av redovisning av förknippade kostnader vid prövning av ansökningar om utbetalning och revision av hur utbetalade fondmedel har använts. Vattenfall anser att prövningen bör vara kopplad till granskning av verksamheten och de åtgärder som planeras genomföras, och inte utifrån tillståndshavarens val att genomföra åtgärden med exempelvis egen personal eller genom en entreprenad. Vidare innebär redovisning av entreprenörskostnader att mycket känslig information ur affärssynpunkt blir en offentlig handling. Vattenfall anser att Riksgälden bör beakta ovanstående synpunkter i den slutliga versionen av föreskrifterna.

Dessutom anser Vattenfall att det i 3 kap 1§ punkt 5 samt i 4 kap 1§ punkt 4 är otydligt beskrivet vad skillnaden är mellan "totala kostnaden för respektive åtgärd och verksamhet" och "kostnaderna förknippade med respektive åtgärd och verksamhet" ska redovisas fördelat för perioden respektive per kvartal. 3 kap 1§ punkt 5 samt 4 kap 1§ punkt 4 bör därför förtydligas.

Detaljeringsgrad i avvikelseanalys

Avseende ansökan om utbetalning av medel och redogörelse för åtgärder och verksamheter finns följande formulering avseende detaljeringsgraden:

Vad gäller förändrade kostnader (kostnadsminskningar och kostnadsökningar) ska tillståndshavaren redovisa om det är pris- eller volymförändringar eller annat som ligger bakom förändringen.

När det gäller kostnadsminskningar är det viktigt att tillståndshavaren dessutom redogör för om kostnadsminskningen beror på

- 1. ambitionssänkning, dvs. tillståndshavaren nöjer sig med ett lägre resultat än vad som angivits tidigare i kostnadsberäkning,*
- 2. effektivisering, dvs. samma resultat kan åstadkommas med en mindre insats, eller*
- 3. eventuella övriga faktorer.*

När det gäller kostnadsökningar är det viktigt att tillståndshavaren dessutom redogör för om kostnadsökningen beror på

- 1. ambitionshöjning, dvs. tillståndshavaren behöver få ett högre resultat än vad som planerades för i kostnadsberäkningen,*
- 2. fördyring, dvs. en större insats krävs för att producera ett oförändrat resultat.*
- 3. eventuella övriga faktorer.*

För att Vattenfall ska kunna genomföra avvikelseanalyser enligt ovanstående detaljnivå behövs denna informationen finnas tillgänglig i stödande system såsom exempelvis ekonomi- och inköpssystem. Detta finns inte idag. Avvikelseanalysen kommer därmed att vara baserad på schabloner och subjektiva bedömningar. Vattenfall ser inte att denna detaljeringsgrad ökar kvaliteten i avvikelseanalysen.

Vattenfall vill i detta sammanhang framföra att kostnadsberäkningar är en prognos för framtida kostnader. Prognoserna tas i vissa delar fram utifrån mer eller mindre detaljplanerat underlag vilket innebär att offerter med pris och tidsuppskattningar inte alltid finns tillgängligt som underlag. Kostnadsberäkningarna bygger därmed på tillståndshavarens bästa möjliga skattning. Vattenfall hänvisar till proposition 2016/17:199 sid 48 där det förtydligas: *"vad som avses med tillståndshavarens skyldighet att årligen upprätta en utbetalningsplan för de grundkostnader som förväntas uppkomma under nästkommande kalenderår. Med uttrycket "grundkostnader som förväntas uppkomma avses att tillståndshavaren ska göra bästa möjliga uppskattning av prognostiserade grundkostnader som beräknas belasta kärnavfallsfonden under det kommande kalenderåret"*. Vattenfall tolkar detta som att lagstiftaren vill förtydliga att det finns en inbyggd osäkerhet i det underlag som lämnas in till tillsynsmyndigheten och som utgör grund för tillsynsmyndighetens beslut. Vattenfall anser att detta bör vägas in i Riksgäldens förslag till föreskrifter.

Vattenfall anser att kravet om avvikelseanalys bör utgå från en mer rimlig kravnivån som tillståndshavarna med rimlig arbetsinsats har möjlighet att uppnå. Förslagsvis i enlighet med de svar som lämnades på Riksgäldens föreläggande (se tidigare hänvisning).

Redovisning - Avsaknad av stöd i finansieringslag och -förordning i vissa delar

Enligt 4 kapitlet § 1 pkt 7-10 anges krav om redovisning av:

7. den beräknade totala kostnaden, per kalenderår, för respektive åtgärd och verksamhet som inte avslutats under den period som redovisningen avser,

8. den beräknade tidpunkten för avslutande av respektive åtgärd och verksamhet som inte avslutats under den period som redovisningen avser,

9. vad avvikelser mellan den beräknade kostnaden för respektive åtgärd eller verksamhet fram till avslutande i redovisningen gentemot den angivna kostnaden i den kostnadsberäkning som användes då senaste kärnavfallsavgiften beslutades beror på,

10. vilka åtgärder och verksamheter som skulle genomföras under den period redovisningen avser enligt den kostnadsberäkning som användes då senaste kärnavfallsavgiften beslutades men inte påbörjats samt vid vilken tidpunkt respektive åtgärd eller verksamhet istället beräknas genomföras och vilken kostnadspåverkan förseningen beräknas få,

Riksgälden anger att syftet med föreskrifterna är att skapa bättre förutsättningar för Riksgälden att pröva ansökningar om utbetalningar och revidera hur utbetalade fondmedel har använts. I finansieringslagen anges i 21 § pkt. 1 att *"tillståndshavare ska varje år upprätta en utbetalningsplan för de grundkostnader som förväntas uppkomma under nästkommande kalenderår"*. Vidare anges i finansieringsförordningen 46 § krav på *"redovisning av hur utbetalade fondmedel har använts och ska för tillståndshavare avse föregående kalenderår och ges in till Riksgäldskontoret senast den 28 februari varje år"* och vidare anges i 48 § pkt. 1 i samma förordning att Riksgäldskontoret ska *"revidera hur utbetalade fondmedel har använts"*.

Förslag till föreskrifter ställer krav på redovisning av en åtgärds beräknade totala kostnader, oavsett sluttidpunkt, som ska jämföras med senast inlämnade kostnadsberäkning och att eventuella avvikelser förklaras. Krav ställs vidare på redovisning av avvikelser för åtgärder som tillståndshavaren inte ansökt fondmedel för men som finns upptagna i den senaste kostnadsberäkningen. Lag och förordningen reglerar tydligt att begäran av fondmedel ska avse

nästkommande år och revision ska genomföras utifrån föregående års förbrukade medel. Vattenfall kan därför inte se att förslaget till krav i 4 kapitlet § 1 pkt 7-10 har stöd i lag och förordning.

Bedömning av förslagets konsekvenser

I remisspromemorians avsnitt 4 beskriver Riksgälden sin bedömning av konsekvenserna för samhället och konsumenterna, företagen, kommuner och Riksgälden. Som framgår av Vattenfalls kommentarer ovan är konsekvenserna i flera fall underskattade, då införande av förslagen skulle innebära ändrade rutiner och merarbete för företagen utan ett tydligt mervärde, varken för samhället eller företagen.

Konsekvensanalysen bör ses över och kompletteras med utgångspunkt i inkomna remissvar och i dialog med berörda, både företagen och kommunerna.

Övriga kommentarer

Vattenfall anser att för beräkning av förlorad avkastning behövs enbart en redovisning av totala kostnader uppdelat per kvartal enligt 4 kapitlet 1 § andra punkten i föreskrifterna. Vattenfall anser därför att kraven enligt 4 kapitlet 1 § pkt 4a) och 4b) bör strykas.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner

Chef Public & Regulatory Affairs Sweden