

Sveriges Kärntekniska Sällskap
Box 6242
102 34 Stockholm

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
emelie.sjogren@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE
2020-12-17

Regeringskansliet
Miljödepartementet
Diarienummer: M2020/01520

Yttrande över Miljödepartementets remiss av Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till avgiftsnivåer för 2021 enligt förordning (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

Sveriges Kärntekniska Sällskap (SKS) är en ideell intresseförening för alla med intresse för kärnteknik. Föreningens syfte är att främja utvecklingen av den fredliga kärntekniken, att stimulera utbyte av erfarenheter och kunskaper inom det kärntekniska området, att tydliggöra nyttan med kärntekniken för en uthållig och miljöriktig energiförsörjning samt att upprätthålla ett nätverk för kunskapsspridning. SKS har ca 500 aktiva medlemmar.

Ställningstaganden

Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) föreslagna avgiftshöjningar kan inte anses motiverade. SSM har, trots att antalet reaktorer minskat, konsekvent höjt avgifterna sedan 2008 då myndigheten bildades. Kärnkraften ska stå för sina kostnader och det är rimligt att viss höjning sker när fasta kostnader fördelas på färre reaktorer. Likväl ökar den totala summan av de föreslagna avgifterna.

Myndigheten har inte tagit hänsyn till faktorer som minskar kostnaderna och har heller inte redovisat någon konsekvensanalys utöver att höjda belopp har ekonomiska konsekvenser. Bristande transparens i hur kostnaderna beräknas samt diskrepans mellan myndighetens beräkningar från år till år gör det svårt att bedöma de faktiska kostnaderna och relevansen i myndighetens beräkningar.

Att avgifterna konsekvent höjs år efter år, samtidigt som de betydande höjningarna inte har stöd i myndighetens argument eller prognoser är oroande. SKS ifrågasätter de föreslagna avgiftshöjningarna. SKS anser att det saknas tillräckliga skäl för att motivera de stora höjningarna av avgiftsnivåer. Den totala avgiftsvolymen borde minska under rådande omständigheter.

Sammanfattning av skäl till ställningstaganden

Betydande och återkommande höjningar

Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) föreslagna avgiftsökningar för det kommande året är, liksom tidigare år, betydande. Förslaget innebär att tillsynsavgifter, beredskapsavgifter och forskningsavgifter alla ökar med mellan 16,7 % och 38 % från 2020 till 2021.

Höjningen från det föregående året var även den betydande. Från 2019 till 2020 föreslog myndigheten en höjning av avgiftsnivåerna för tillsyn och forskning på mellan 17,0 % och 65 %¹.

Trenden för avgiftsnivåerna är tydlig, med återkommande höjningar varje år sedan myndigheten bildades genom sammanslagning av Statens kärnkraftsinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI) år 2008.

Inräknat den föreslagna höjningen för 2021 uppgår SSM:s totala höjningar av avgifter sedan 2018 till knappt 96 miljoner kronor, motsvarande en höjning med nästan 40 %. Ökningen per reaktor är ännu högre eftersom höjningen också fördelats på färre reaktorer. Att avgifter höjs när fasta kostnader ska fördelas på färre reaktorer är både korrekt och rimligt, kärnkraften ska stå för sina egna kostnader. Att de totala avgifterna fortsätter öka när antalet reaktorer blir färre är däremot både ologiskt och orimligt.

Även i ett internationellt perspektiv framstår SSM:s höjningar som orimliga. SSM:s amerikanska motsvarighet, Nuclear Regulatory Commission (NRC), har från 2014 fram till dagens föreslagna budget för 2021 minskat budgeten med 17 % och antalet fulltidsekvivalenter, FTE, med 25 %.²

Under den här tiden har NRC samtidigt fortsatt i en världsledande och proaktiv roll vad gäller licensiering av nya, små modulära och avancerade reaktorer genom nya licensieringsvägar som 10 CFR Part 52 och 10 CFR Part 53.^{3,4}

I sammanhanget bör det påpekas att SSM:s höga ansökningsavgift (101 Mkr för en reaktor oavsett storlek) och avgiftsstruktur utgör ett påtagligt hinder för uppförande av nya, små modulära reaktorer (SMR).

¹ Förslag till avgiftsnivåer för 2020 enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten - SSM, 2019-10-25.

https://www.regeringen.se/4adb16/contentassets/28b7d9e30e1d4c3c83e07a966c96b22c/forslag-till-avgiftsnivaer-for-2020-enligt-forordningen-2008_463-om-vissa-avgifter-till-ssm.pdf

² FY 2021 Congressional Budget Justification Summary - U.S. Nuclear Regulatory Commission, 2020-02-10.

(Dessa siffror inkluderar inte slutförvarsprojektet Yucca Mountain som lagts ned.)

<https://www.nrc.gov/docs/ML2002/ML20024D751.pdf>

³ NRC Licensing of Advanced Reactors – Recent Developments – Morgan Lewis, 2019-10-18

<https://www.morganlewis.com/blogs/updatom/2019/10/nrc-licensing-of-advanced-reactors-recent-developments>

⁴ Non-Light Water Review Strategy Staff White Paper – NRC, september 2019

<https://www.nrc.gov/docs/ML1927/ML19275F299.pdf>

Tillståndshavare finansierar forskning

Även avgiften för forskning ska höjas enligt SSM:s förslag. Den redovisning av forskningsfinansiering inom SSM:s verksamhetsområden som gjordes på regeringens uppdrag⁵ ger en bra överblick över forskningsbehovet och forskningsfinansieringen samt kompetensområden.⁶ Dessvärre återfinns inte myndighetens slutsatser i förslaget till avgiftshöjningar.

Enligt SSM:s rapportering av regeringens uppdrag uppgår det totala uppskattade finansieringsbehovet till 130 miljoner kronor. Finansieringsbehovet kopplat till kärnkraft uppgår till 60 miljoner kronor och motsvarande behov utan koppling till kärnkraft uppgår till 70 miljoner kronor.

Av de 60 miljonerna är 30 miljoner kronor kopplade till tillsynsstödjande och 30 miljoner kronor till kompetensstödjande. Enligt SSM:s förslag skulle finansieringen från tillståndshavarna uppgå till 45 miljoner kronor, vilket motsvarar hela finansieringen (30 miljoner kronor) kopplat till tillsyn och hälften av finansieringen kopplat till kompetensförsörjning (15 miljoner kronor). Motiveringen bakom detta är att kärnkraften ska bära sina egna kostnader och tillsynsstödjande forskning stödjer direkt myndighetens tillsyn av svensk kärnkraft. Kompetensstödjande forskning syftar dock inte till att ge konkreta resultat som är tillämpbara för myndigheten eller för dess tillsyn och därför föreslog SSM att finansieringen för kompetensstödjande forskning fördelas lika mellan tillståndshavare och staten, 15 miljoner kronor var.

Således skulle tillståndshavarnas del av forskningsfinansieringen uppgå till totalt 45 miljoner kronor och statens del till totalt 85 miljoner kronor (70 utan koppling till kärnkraft + 15 kompetensstödjande forskning).

Med SSM:s förslag enligt redovisningen av regeringens uppdrag skulle avgifterna för tillståndshavarna minska från dagens dryga 60 miljoner kronor till 45 miljoner kronor.

Men från SSM:s nya förslag till avgifter framgår att myndigheten går ifrån det tidigare förslaget för att istället höja tillståndshavarnas del av finansieringen från dagens dryga 60 miljoner kronor till 70 miljoner kronor.

Detta innebär, enligt SSM:s egna kostnadsuppskattningar, att tillståndshavarna inte bara finansierar sina egna kostnader utan även finansierar andras kostnaderna för forskning och kompetensstödjande verksamhet. Tillståndshavarna finansierar alltså kostnader för forskning inom andra områden utan koppling till drift och tillsyn av kärnkraften.

⁵ Regleringsbrev för 2020 för Strålsäkerhetsmyndigheten SSM2019-10570-2

⁶ Precisering och finansiering av forskning inom myndighetens verksamhetsområden - SSM, 2020-02-20

<https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/globalassets/forskningsfinansiering/precisering-och-finansiering-av-forskning-inom-myndighetens-verksamhetsomraden.pdf>

Varierande prognoser och redovisningsmetodik försvårar

SSM:s prognoser uppvisar avsevärda variationer från år till år, vilket tillsammans med bristande transparens kring kostnaderna gör det svårt att förstå exakt hur prognoserna genomförs.

Som exempel uppgår 2019 års prognos de totala avgifterna för 2020 till drygt 274 miljoner kronor⁷. I 2020 års prognos uppgår de totala avgifterna för 2020 istället till drygt 302 miljoner kronor⁸. **Det finns dock ingen förklaring till den avsevärda diskrepansen, 28 miljoner kronor eller drygt 10 %, mellan 2019 och 2020 års prognoser.**

Därtill finns det stora skillnader i myndighetens redovisningsmetodik. Det räcker att gå tillbaka tre år, till 2017 års förslag för 2018 års avgifter för att kunna observera skillnader i redovisningen.⁹

Detta yttrande har författats av Simon Wakter för föreningen Sveriges Kärntekniska Sällskap. Beslut har fattats av ordförande, Marcus Eriksson.

Sveriges Kärntekniska Sällskap

Stockholm 2020-12-17

⁷ Förslag till avgiftsnivåer för 2020 enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten – SSM, 2019-10-25

<https://www.regeringen.se/4adb16/contentassets/28b7d9e30e1d4c3c83e07a966c96b22c/forslag-till-avgiftsnivaer-for-2020-enligt-forordningen-2008-463-om-vissa-avgifter-till-ssm.pdf>

⁸ Förslag till nödvändiga justeringar av avgiftsnivåer enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten – SSM, 2020-11-09

<https://www.regeringen.se/4ad2eb/contentassets/a1ecd09b1e1440f6b96fec8304f853b5/forslag-till-nodvandiga-justeringar-av-avgiftsnivaer-2021-enligt-forordning-2008-463.pdf>

⁹ Kompletterande uppgifter till förslag till nya avgifter enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till strålsäkerhetsmyndigheten – SSM, 2017-10-23

<https://www.regeringen.se/4ac4dd/contentassets/96aeed17c830460295c0151b4d5bae98/forslag-nya-avgifter-till-stralsakerhetsmyndigheten.pdf>