



REGERINGEN

Regeringsbeslut I:13

2014-06-26

M2012/3078/Ke

Miljödepartementet

Svensk Kärnbränslehantering AB
Box 250
101 24 Stockholm

STRÅLSÄKERHETS- MYNDIGHETEN
2014-07-01
SSM 2012-415112
OBJ. 8.7

2014-07-01
SSM
OBJ.

Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om föreläggande
1 bilaga

Regeringens beslut

Punkt 2 tredje stycket i det överklagade beslutet (*bilaga*) ska lyda:

Av avvikelseanalysen ska även framgå hur väsentliga avvikelser mellan betalningsplan och inflationsuppräknat belopp i Plan, exklusive osäkerhetspåslag, fördelar sig på förseningar, tidigare-lägganden, fördyringar och effektiviseringar.

Punkt 3 i det överklagade beslutet ska lyda:

En övergripande beskrivning av vad begärda fondmedel för 2013 ska användas till.

För de 15 största projekten/aktiviteterna i projektverksamheten ska följande redovisas för respektive projekt/aktivitet. Upparbetade kostnader fram till oktober 2012, prognos för resterande del av året, budget för 2013, den totala budgeten för projektet/aktiviteten och förväntad tidpunkt för färdigställande av projektet/aktiviteten.

Utöver projektverksamheten ska även varje verksamhet inom anläggning SKB Centralt redovisa totalt budgeterade kostnader för 2013 samt en avvikelseanalys med kommentarer i förhållande till Plan. Övriga anläggningar inom linjeverksamheten ska redovisa sina totala budgeterade kostnader för 2013 samt en avvikelseanalys med kommentarer i förhållande till Plan.

Svensk Kärnbränslehantering AB ska redovisa i enlighet med det nu ändrade föreläggandet senast den 15 oktober 2014. Svensk Kärnbränslehantering AB:s överklagande avslås i övrigt.

Ärendet

Strålsäkerhetsmyndigheten har förelagt Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) att senast den 1 november 2012 redovisa bl.a. kvartalsvisa kostnadsräkningar och avvikelseanalyser. Beslutet om föreläggande återges i *bilagan*.

SKB har överklagat beslutet och yrkat att regeringen ska upphäva punkten 2 andra och tredje styckena samt hela punkten 3. Till grund för yrkandet har SKB anfört dels att föreläggandet i de överklagade delarna saknar laglig grund, dels att Strålsäkerhetsmyndigheten inte behöver de uppgifter som avses i föreläggandets punkt 3 för att fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och dels att föreläggandet är otydligt.

Strålsäkerhetsmyndigheten har den 20 november 2012 överlämnat överklagandet till regeringen för prövning med ett eget yttrande. Skriftväxling har därefter ägt rum.

Skälen för regeringens beslut

Frågan om laglig grund för föreläggandet

Enligt 18 § första stycket lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) är en tillståndshavare skyldig att lämna kostnadsberäkningar och andra uppgifter som behövs för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Enligt 18 § andra stycket finansieringslagen jämfört med 52 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen) får Strålsäkerhetsmyndigheten förelägga tillståndshavaren att vidta de åtgärder som behövs för tillämpningen av lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I förarbetena till lagen anges att en tillståndshavare ska lämna de kostnadsberäkningar och andra uppgifter som behövs för att lagen ska kunna tillämpas, att tillståndshavaren får meddelas de förelägganden som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas samt att möjligheten till föreläggande inte bör begränsas till uppgiftslämnandet utan vara tillämplig på varje åtgärd som behövs för att lagen ska uppfyllas (prop. 2005/06:183 s. 32 och 33).

Lagstiftarens avsikt har alltså varit att det ska vara möjligt att förelägga en tillståndshavare att lämna de uppgifter som behövs. Det finns inget i den språkliga lydelsen av bestämmelserna som motsäger detta. Att lämna en uppgift är en åtgärd som omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens myndigande. SKB:s invändning om att det saknas laglig grund för föreläggandet bör därför lämnas utan avseende.

Frågorna om Strålsäkerhetsmyndighetens behov av uppgifterna och otydligheter i föreläggandet

Strålsäkerhetsmyndigheten har skyldighet att fullgöra uppgifter enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen som förutsätter att tillståndshavaren förser myndighet med information. Vidare har myndigheten en utredningsskyldighet som följer av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser. Även en part kan ha en skyldighet att utreda och redovisa vad som är av betydelse för ärendets avgörande. Detta ansvar för att utredningen blir fullständig är särskilt betydelsefullt där en part är den som ensam kan lämna upplysningar.

Det är viktigt att myndigheten kan fullgöra sina uppgifter enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen, vilket innebär överväganden om avgifter, pröva frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas, revidera hur fondmedel har använts, granska industriens kostnadsberäkningar och ta fram avgiftsförslag.

SKB har anfört att Strålsäkerhetsmyndigheten inte har något behov av uppgifterna i föreläggandets punkt 3 för att fullgöra sina uppgifter enligt finansieringslagen. Enligt SKB är föreläggandet i denna del dessutom så otydligt att det inte går att fastställa vad som krävs för att följa föreläggandet. Enligt SKB är också andra och tredje styckena i punkten 2 otydliga.

Otydligheter i föreläggandet försvårar bedömningen av vilken information det är som myndigheten behöver.

Som Strålsäkerhetsmyndigheten har pekat på i detta ärende är finansieringssystemet ett sammanhängande system där förändringar i projekt, såsom förseningar, fördyringar eller att det inte fullgörs enligt plan, har betydelse för framtida avgifter. Myndigheten har förklarat att den efterfrågade redovisningen inte är i allä delar tillämplig på samtliga användningsområden. Varje del i föreläggandet är dock tillämplig på minst ett av användningsområdena. Den redovisning av projektverksamheten som avses i punkt 3 är, enligt myndigheten, nödvändig för att framtida avgiftsförslag ska få en tillräcklig kvalitet. De begärda avvikelseanalyserna enligt punkt 2, andra och tredje styckena, har därför också betydelse för myndighetens arbete med framtida avgiftsförslag. Myndigheten behöver få en tydlig bild av orsaker till avvikelser och hur de påverkar de totala framtida kostnaderna. Den begärda redovisningen behövs som grund för myndighetens bedömning av kommande avgiftsförslag. Myndigheten behöver god insyn i hur projekten utvecklas som ett stöd i bedömningen av tillståndshavarnas kostnadsberäkningar.

Av 30 § finansieringsförordningen framgår att det i ansökan om utbetalning ska anges vilka åtgärder som de utbetalade medlen ska täcka. Strålsäkerhetsmyndigheten har förklarat att en redovisning enligt punkt 3 första stycket av de aktiviteter, projekt och andra kostnader som de

utbetalade medlen ska täcka under 2013 behövs, särskilt med tanke på att de förväntade utbetalningarna till SKB under de närmaste åren kan bli mellan 1,3 och 1,5 miljarder kronor per år. Myndigheten har förklarat att en redovisning av projektverksamheten och verksamhetsredovisningen inom SKB centralt, motsvarande punkt 3, andra och tredje styckena, behövs vid myndighetens prövning av vilka åtgärder som de utbetalade medlen ska täcka i de delar som avser budgeten för 2013. Vidare har myndigheten förklarat att de begärda avvikelseanalyserna enligt punkt 2, andra och tredje styckena, och punkt 3 tredje stycket är av stor vikt för att myndigheten ska få en klar bild av orsakerna till avvikelserna och huruvida de kostnader som reaktorinnehavarna begär utbetalning för finns med i kostnadsberäkningen.

Enligt 47 § finansieringsförordningen ska Strålsäkerhetsmyndigheten kontrollera att beslutade kärnavfallsavgifter har betalats in och revidera hur utbetalade fondmedel har använts. Revisionen bör endast omfatta vad som behövs för att kontrollera att fondmedel används för avsedda ändamål. Revision enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen har ett annat syfte än revision enligt aktiebolagslagstiftningen.

Det som SKB har anfört om att Strålsäkerhetsmyndigheten för prövningen av framtida avgiftsförslag och användningen av avgiftsmedel inte behöver detaljerade uppgifter om hur tidigare utbetalade medel verkligen har använts bör därför lämnas utan avseende.

Ett föreläggande bör vara så tydligt och precist att adressaten vet vad som krävs för att följa föreläggandet.

Strålsäkerhetsmyndigheten har förklarat att ord och uttryck i föreläggandet är vedertagna inom ekonomi och redovisning samt att "avvikelseanalys med kommentar" innebär en analys och beskrivning av vad en avvikelse innebär.

Strålsäkerhetsmyndigheten har förklarat att skillnaden mellan andra och tredje styckena i punkten 2 är att andra stycket innebär att SKB ska beskriva orsaker till avvikelser mellan den föreslagna betalningsplanen och kostnadsberäkningen (Plan) samt om dessa avvikelser beror på förseningar, tidigarelägganden, fördringar eller effektiviseringar medan tredje stycket innebär att SKB ska ge en helhetsbild av hur den totala avvikelsen mellan den föreslagna betalningsplanen och kostnadsberäkningen fördelar sig på dessa fyra kategorier. I fråga om punkt 2 tredje stycket har myndigheten förklarat att det är tillräckligt att redovisa väsentliga avvikelser mellan betalningsplanen och kostnadsberäkningen fördelade på de fyra kategorierna förseningar, tidigarelägganden, fördringar och effektiviseringar.

I fråga om föreläggandets punkt 3 första stycket har Strålsäkerhetsmyndigheten förklarat att det är tillräckligt med en övergripande beskrivning vad begärda fondmedel för 2013 ska användas till.

I fråga om föreläggandets punkt 3 andra stycket har Strålsäkerhetsmyndigheten förklarat att en redovisning av de 20 största projekten under 2013 är rimlig för en tillfredsställande tillsyn. Myndigheten har vidare förklarat att med uttrycket "ackumulerade upparbetade kostnader t.o.m. 2011" menas den totala kostnaden för ett projekt, dvs. de kostnader som uppkommit från ett projekts början till och med 2011, samt att med "upparbetade kostnader 2012 fram till oktober 2012" menas redovisade kostnader för projekt från och med januari 2012 till och med oktober 2012. Myndigheten har också förklarat att SKB inte behöver spåra historiska kostnader till och med 2011 för de projekt där framtagandet av denna information skulle innebära en alltför omfattande arbetsinsats. Den del av andra stycket som rör ackumulerade upparbetade kostnader för tiden före 2012 bör därför utgå.

I fråga om föreläggandets punkt 3 tredje stycket har Strålsäkerhetsmyndigheten förklarat följande. Eftersom SKB:s projektverksamhet står för en liten del av budgeten jämfört med övriga verksamheter, behöver myndigheten få bättre insyn i de övriga verksamheterna för att kunna utöva sin tillsyn. Detta innebär att budget för 2013 samt avvikelleanalys (förseningar, tidigarelägganden, fördröjningar eller effektiviseringar) i förhållande till kostnadsberäkningen för varje verksamhet inom SKB Centralt som definieras som en anläggning i kostnadsberäkningen samt varje linjeverksamhet behöver redovisas. Det är dock tillräckligt att linjeverksamhet redovisas på anläggningsnivå.

Med Strålsäkerhetsmyndighetens förklaringar har föreläggandet preciserats så långt det är möjligt med hänsyn till den kännedom som myndigheten har om SKB:s räkenskåper.

I bedömningen bör emellertid även rollfördelningen i finansierings-systemet vägas in. SKB avgör självständigt hur verksamheten ska bedrivas. Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter är att pröva frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas, revidera hur fondmedel har använts, granska industrins kostnadsberäkningar och ta fram avgiftsförslag.

För att Strålsäkerhetsmyndigheten denna gång ska kunna utföra sina uppgifter bör det anses tillräckligt att SKB:s redovisning av linjeverksamheten sker på en något mindre detaljerad nivå än vad Strålsäkerhetsmyndigheten föreslagit.

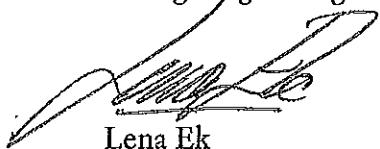
Föreläggandet bör ändras i enlighet med de förklaringar som Strålsäkerhetsmyndigheten har gjort, och med en justering avseende linjeverksamheten enligt vad som framgår av regeringens beslut. SKB bör därmed ha

möjlighet att ge myndigheten information som tillgodoser myndighetens behov, dvs. det behov som föreläggandet ger uttryck för. Att det kan vara straffbart att inte lämna uppgifter eller att lämna felaktiga uppgifter inverkar inte på denna bedömning.

Redovisningstidpunkten

Redovisningstidpunkten bör, som SKB önskat, bestämmas så att SKB får tre månader på sig att redovisa i enlighet med det nu ändrade föreläggandet.

På regeringens vägnar



Lena Ek



Rasa Ptasekaite

Kopia till

Strålsäkerhetsmyndigheten



Strålsäkerhetsmyndigheten

Swedish Radiation Safety Authority

BESLUT

2012-10-11

Handläggare: John Liljedahl

Telefon: +46 8 799 4232

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB)

Box 250
101 24 Stockholm

Vår referens: SSM2012-4151-3

Föreläggande om redovisning

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) förelägger Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) att senast den 1 november 2012 till SSM skriftligen redovisa följande.

1. Kvartalsvisa kostnadsrämsiga prognoser

En tabell eller annan uppställning som visar kvartalsvisa kostnadsrämsiga prognoser för respektive anläggning och reaktorinnehavare för 2013. Kostnaderna ska vara strukturerade och jämförbara med kostnaderna som framgår i Plan 2010 (Plan), underlaget för avgifter och säkerheter åren 2012–2014.

2. Avvikelseanalys

En avvikelseanalys med kommentarer för varje anläggning avseende det begärda beloppet i betalningsplanen för 2013 i förhållande till motsvarande belopp för anläggningen i Plan. Vid analysen ska beloppet i Plan uppräknas med hänsyn till inflationen, men utan osäkerhetspåslag.

I avvikelseanalysen ska beskrivas orsaker till avvikelser och om dessa beror på förseningar, tidigarelägganden, fördyringar eller effektiviseringar.

Av avvikelseanalysen ska även framgå hur den totala avvikelsen mellan betalningsplan och inflationsuppräknat belopp i Plan,

Strålsäkerhetsmyndigheten
Swedish Radiation Safety Authority

SE-171 16 Stockholm
Solna strandväg 96

Tel:+46 8 799 40 00
Fax:+46 8 799 40 10

E-post: registrator@ssm.se
Webb: stralsakerhetsmyndigheten.se



exklusive osäkerhetspåslag, fördelar sig på förseningar, tidigare-
lägganden, fördyringar och effektiviseringar.

3. Projekt/aktiviteter m.m.

En beskrivning av huvudsakliga kostnadsdrivande poster och
projekt/aktiviteter under respektive anläggning.

För projektverksamheten ska följande redovisas för respektive
projekt/aktivitet. Ackumulerade upparbetade kostnader till och
med 2011, upparbetade kostnader 2012 fram till oktober 2012,
prognos för resterande del av året, budget för 2013, den totala
budgeten för projektet/aktiviteten och förväntad tidpunkt för
färdigställande av projektet/aktiviteten.

Utöver projektverksamheten ska även varje verksamhet inom SKB
Centralt som definieras som en anläggning i Plan redovisa budget
för 2013 samt en avvikelseanalys med kommentarer i förhållande
till Plan. Även varje linjeverksamhet¹ ska redovisa budget för 2013
samt en avvikelseanalys med kommentarer i förhållande till Plan.

4. Fördelningsnycklar

Fördelningsnycklar som legat till grund för upprättande av
betalningsplanen.

Ärendet

SSM påbörjade under våren 2012 en dialog med SKB för att uppdatera,
utveckla och förbättra en redovisningsrutin som behandlar arbetsrutiner för
betalningsplanen, utbetalningar, redovisning av användningen av ut-
betalade medel, revision m.m.

SSM och SKB träffades den 1 juni 2012 för att diskutera SSM:s
uppdatering och utveckling av redovisningsrutinen (SSM2012-4151-1).

Den 23 augusti 2012 träffades SSM och SKB igen för en fördjupad
diskussion om redovisningsrutinen (SSM2012-4151-2 och SSM2012-
4151-4).

¹ Med linjeverksamhet avses sådan verksamhet som definieras som kostnadsslag
Drift i Plan 2010, pärm Underlag för kostnadsberäkningar, flik 1, avsnitt
Begreppsförklaringar, sida 3.



Skälen för beslutet

Enligt 18 § första stycket lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) är en tillståndshavare skyldig att lämna kostnadsberäkningar och andra uppgifter som behövs för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Av prop. 2005/06:183 s. 21 framgår att reaktorinnehavare och andra tillståndshavare bör åläggas skyldighet att lämna beräkningar och andra uppgifter som regeringen eller regeringens myndighet behöver för sina överväganden om avgifter. Av andra stycket samma paragraf följer att en tillståndshavare kan föreläggas att vidta de åtgärder som behövs för tillämpningen av lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Ett sådant föreläggande kan t.ex. avse tillträde till anläggningar (se prop. 2005/06:183 s. 45).

SSM kan enligt 52 § förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter (finansieringsförordningen) förelägga en tillståndshavare att komma in med den information som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt finansieringslagen.

SSM har ett antal uppgifter enligt finansieringslagen och tillhörande förordning som kräver att tillståndshavare ska tillhandahålla information.

Enligt 3 § finansieringsförordningen ska en reaktorinnehavare i samråd med övriga reaktorinnehavare upprätta en kostnadsberäkning och ge in den till SSM senast den 7 januari vart tredje år. Av 6 § finansieringsförordningen framgår att SSM för var och en av reaktorinnehavarna ska upprätta ett förslag till den kärnavfallsavgift som reaktorinnehavaren ska betala de närmast kommande tre kalenderåren.

Enligt 30 § finansieringsförordningen prövar SSM frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för de kostnader som reaktorinnehavare och övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare förväntas få under en viss kommande tidsperiod för åtgärder och verksamhet som ingår i de kostnadsberäkningar som har använts då kärnavfallsavgiften beslutades.

I 42 § finansieringsförordningen stadgas att reaktorinnehavare och övriga avgiftspliktiga tillståndshavare ska redovisa till SSM hur fonderade avgiftsmedel som har mottagits under föregående kalenderår har använts. SSM ska, enligt 47 § första stycket finansieringsförordningen, kontrollera att beslutade kärnavfallsavgifter har betalats in och revidera hur utbetalade fondmedel har använts. Enligt tredje stycket samma paragraf ska SSM för varje kalenderår lämna en sammanfattning till regeringen över fondens förändringar och användningen av utbetalade medel.



En myndighet har en utredningsskyldighet som följer av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser. Även en part kan ha en skyldighet att utreda och redovisa vad som är av betydelse för ärendets avgörande. Detta ansvar för att utredningen blir fullständig är särskilt betydelsefullt där en part är den som ensam kan lämna upplysningar.

SSM anser att den efterfrågade redovisningen krävs för att SSM ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen, dvs. upprätta överväganden om avgifter, pröva frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas och för att kunna revidera hur fondmedel har använts.

Om ett komplett underlag inte redovisas inom efterfrågad tid kan SSM:s beredning av ärenden enligt finansieringslagen och finansieringsförordningen försenas.

Hur beslutet överklagas, se bilaga.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Johan Anderberg. I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Björn Hedberg, chefsjuristen Ulf Yngvesson, verksjuristen Anna Mörtberg, utredaren Annika Åström, analytikern Stefan Engqvist, kontrollern Andrea Siegers samt utredaren John Liljedahl deltagit, den sistnämnde föredragande.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Johan Anderberg

John Liljedahl



Bilaga

Hur ett beslut överklagas

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut kan överklagas hos regeringen.

Överklagandet ska göras skriftligt och inges till Strålsäkerhetsmyndigheten, 171 16 Stockholm. Besöksadress: Solna strandväg 96, Stockholm.

Ange i skrivelsen beslutets diarienummer, vilken ändring ni vill ha i beslutet samt skälen till ändringen. Överklagandet ska ha inkommit till Strålsäkerhetsmyndigheten inom tre veckor från det att ni fick del av beslutet, annars kan överklagandet inte prövas.

Strålsäkerhetsmyndigheten sänder överklagandet vidare till regeringen för prövning om inte Strålsäkerhetsmyndigheten själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

