



Riksrevisionens rapport om Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2017/18:66 Riksrevisionens rapport om Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) tillsyn av kärnkraftsreaktorer i drift. Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynen bör bedrivas mer effektivt genom att myndigheten utför tillsyn i den omfattning som riksdagen gett ekonomiskt utrymme för och på ett mer systematiskt sätt prioriterar de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna. SSM:s anslag för tillsyn och annan verksamhet som avser kärnkraftverken har ökat sedan 2010, men granskningen visar att myndigheten inte utnyttjat medelstillskotten fullt ut. Enligt Riksrevisionen innebär det att myndigheten inte utfört tillsyn i den utsträckning som regeringen och riksdagen efterfrågat. Granskningen visar också att det är oklart om tillsynen inriktas mot de insatser som är mest angelägna. Det har inte ingått i granskningen att bedöma kvaliteten i genomförda tillsynsinsatser eller att bedöma säkerheten vid kärnkraftverken.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och de åtgärder som bedöms nödvändiga med anledning av de rekommendationer som ges till regeringen. I och med skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet anför i likhet med Riksrevisionen vikten av den svenska kärnkraftens säkerhet och ser positivt på det breda utvecklingsarbete som regeringen och SSM bedriver. Utskottet avser att fortsätta följa regeringens och myndighetens fortsatta redovisning av utvecklingen inom området.

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2017/18:66 Riksrevisionens rapport om Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Skrivelsen	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen.....	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:66 till handlingarna.

Stockholm den 19 april 2018

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Beatrice Ask (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (-), Jan R Andersson (M), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Roger Richtoff (SD), Lotta Johnsson Fornarve (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S), Kalle Olsson (S), Lars Püß (M) och Lena Asplund (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) tillsyn av kärnkraftsreaktorer i drift. Granskningen har redovisats i rapporten Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn (RiR 2017:17). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 14 september 2017. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelse 2017/18:66 till riksdagen den 13 december 2017.

Riksrevisionen föredrog granskningsrapporten för utskottet den 27 mars 2018.

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om SSM:s tillsyn av kärnkraftsreaktorer i drift är effektiv. Granskningen behandlar användningen av anslaget för och genomförandet av tillsynen.

De svenska kärnkraftreaktorerna togs i drift under 70- och 80-talen och har en beräknad drifttid på 40–60 år, vilket kräver löpande förbättringar och underhåll för att säkerheten ska upprätthållas. Fysiska hot, såsom intrång och terrorattacker, liksom hot mot informationssäkerheten har fått ökat fokus i säkerhetsarbetet under senare år. Samtidigt har den internationella synen på önskvärd säkerhetsnivå inneburit att nationella säkerhetskrav höjts, bl.a. till följd av kärnkraftsolyckan i Fukushima 2011. Sammantaget medför detta omfattande utvecklingsinsatser och investeringar vid kärnkraftverken, vilket även kräver insatser från statens sida för att driva på säkerhetsarbetet och se till att kärnkraftverken lever upp till säkerhetskraven.

SSM är tillsynsmyndighet för kärnkraftverk i drift och för andra typer av kärntekniska anläggningar. Myndighetens tillsyn ska säkerställa att de som har tillstånd att driva kärnkraftverken följer lagar, andra föreskrifter och villkor som gäller för kärnteknisk verksamhet och annan verksamhet med strålning. Förutom inspektioner på plats vid kärnkraftverken ingår det i tillsynen att granska ändringar och ombyggnader som tillståndshavarna vill göra och att följa upp s.k. händelser som inträffar i anläggningarna. I SSM:s uppgifter när det gäller kärnkraftverk i drift ingår också tillståndsprövning, regelgivning, beredskap för olyckor vid kärnkraftverken, begränsning av spridningen av radioaktiva ämnen samt forskning. SSM:s samlade verksamhet för strålsäker kärnkraft finansieras med avgifter som tas ut av tillståndshavarna. De totala avgifterna uppgår till ca 270 miljoner kronor per år.

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2017/18:66 Riksrevisionens rapport om Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn till handlingarna.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att kärnkraftstillsynen vid SSM bör bedrivas mer effektivt genom att myndigheten utför tillsyn i den omfattning som riksdagen gett ekonomiskt utrymme för och på ett mer systematiskt sätt prioriterar de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna.

SSM:s anslag för tillsyn och annan verksamhet som avser kärnkraftverken har ökat sedan 2010, men granskningen visar att myndigheten inte fullt ut utnyttjat medelstillskotten. Enligt Riksrevisionen innebär det att myndigheten inte utfört tillsyn i den utsträckning som regering och riksdag efterfrågat. Granskningen visar också att SSM inte gör systematiska riskbedömningar när tillsynsinsatser planeras och prioriteras. Därmed är det oklart om tillsynen inriktas mot de insatser som är mest angelägna. Nedan redovisas granskningens viktigaste resultat utifrån två frågeställningar.

Utnyttjar SSM tilldelade anslag för kärnkraftstillsyn i enlighet med riksdagens intentioner?

Riksdagen beviljar årligen anslag för SSM:s verksamhet inklusive den verksamhet som avser kärnkraftverken. Enligt riksdagsbeslut ska alla kostnader för SSM:s verksamhet som avser kärnkraftverken täckas av de avgifter som tas ut från tillståndshavarna. Största delen av dessa avgifter går inte direkt till SSM, utan till inkomsttitel på statsbudgeten och går därefter tillbaka till SSM som en del av anslagen till myndigheten. Anslagen och därmed avgifterna har successivt höjts sedan myndigheten bildades 2008, med behovet av förstärkt tillsyn av kärntekniska anläggningar som främsta motiv.

Riksrevisionen anser att anslaget inte har utnyttjats fullt ut trots behov av förstärkt tillsyn, att avgifterna har varit högre än kostnaderna och att informationen till riksdagen om tillsyn, anslagssparande och överuttag av avgifter har varit bristfällig.

Använder SSM resurserna för kärnkraftstillsyn på ett effektivt sätt?

SSM har flera uppgifter inom verksamhetsområdet Strålsäker kärnkraft, utöver tillsynsutövning, som tillsammans ska bidra till att kärnkraften är strålsäker. Tillsynen över kärnreaktorer i drift är inte organisatoriskt separerad från andra uppgifter. Tillsynen genomförs av personal från tre olika avdelningar som utöver tillsyn även genomför andra uppgifter och aktiviteter inom sina respektive avdelningar. Riksrevisionen bedömer att tillsynen behöver planeras, prioriteras och följas upp så att SSM genomför de tillsynsinsatser som är mest angelägna ur säkerhetssynpunkt.

Riksrevisionen anser att avsaknad av riskbedömningar kan leda till att resurserna inte används effektivt. Man anser också att det är svårt att bedöma tillsynens kostnader och resultat och konstaterar att tillsynens andel av verksamheten riktad mot kärnkraftverken är oförändrad trots ökade anslag.

Riksrevisionens rekommendationer

För att säkerställa att anslagna medel används för att förstärka tillsynen av kärnkraftverken och att de mest angelägna tillsynsinsatserna prioriteras, riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och SSM:

Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör säkerställa att SSM genomför den kärnkraftstillsyn som regering och riksdag efterfrågat och gett myndigheten ekonomiskt utrymme för. Regeringen bör vidare informera riksdagen om hur de utökade anslagen till kärnkraftstillsynen har använts och hur tillsynen, och i förlängningen säkerheten vid kärnkraftverken, kan ha påverkats av att anslaget inte utnyttjats fullt ut. Regeringen bör också se över avgiftssättningen så att avgifter och faktiska kostnader för verksamhet som avser kärnkraftverken balanseras, så att principen om full kostnadstäckning tillämpas och avgifterna motsvaras av motprestationer.

Rekommendationer till SSM

SSM bör genomföra den tillsyn som regering och riksdag bedömt vara nödvändig. Myndigheten bör även se till att tillsynen inriktas mot de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna. Myndigheten bör exempelvis arbeta mer systematiskt med övergripande riskbedömningar som grund för en effektiv prioritering av tillsynen. SSM bör vidare förtydliga redovisningen av kostnader och resultat för kärnkraftstillsyn, dels genom att på ett konsekvent sätt redovisa vad som ingår i tillsynen, dels genom att förbättra redovisningen så att kostnader och resultat för olika typer av tillsyn kan följas upp.

Regeringens bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av SSM:s tillsyn och användning av anslaget för genomförande av kärnkraftstillsynen. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att kärnkraftstillsynen ska bedrivas effektivt och i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Riksrevisionens granskning bidrar till att identifiera möjliga förbättringar inom området, anser regeringen.

Anslagssparanden

Regeringen har tagit del av underlag från SSM som visar på att verksamheten vid myndighetens avdelning för kärnkraftssäkerhet ökat med ca 33,6 miljoner kronor 2010–2016 och att en betydande andel av dessa medel använts för ökad tillsyn av kärnkraftverken. Regeringen konstaterar också att syftena med tillskotten varit fler än de som Riksrevisionen nämner. Det handlar alltså inte endast om att stärka tillsynen över kärntekniska anläggningar, och i synnerhet inte endast tillsynen över kärnkraftverken. Tillskotten 2012–2013 avsåg t.ex. i första hand att säkerställa myndighetens kompetens för granskning av olika teknikområden och för möjligheten att delta i det omfattande internationella arbetet som intensifierades efter Fukushimahändelsen.

I fråga om anslagssparande har regeringen bedömt att myndigheten har hållit sig inom de givna ramarna. SSM har under 2011, 2013, 2015 och 2016 haft kostnader som överstiger det av regeringen och riksdagen tilldelade anslaget för respektive år. Detta innebär att anslagssparandena har använts för verksamheten under dessa år.

SSM har inte använt anslagen fullt ut under 2010, 2012 och 2014. Regeringen konstaterar att detta sammanfaller med de år då regeringen och riksdagen höjde anslaget kraftigt. Eftersom SSM inte kunnat påbörja nyrekrytering till följd av det höjda anslaget förrän efter det att regeringen beslutat om regleringsbrevet för det kommande verksamhetsåret är det naturligt att det uppstått en viss fördröjning i anslagsanvändningen, särskilt då anslagsökningarna har varit stora.

Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att SSM i allt väsentligt använt de av regeringen och riksdagen tilldelade medlen för perioden 2010–2016 och genomfört tillsyn i den omfattning som bedömts nödvändig.

Regeringen instämmer således inte i Riksrevisionens slutsats att de anslagssparanden som uppstått varje år under perioden 2010–2015 innebär att SSM inte fullt ut genomfört den tillsyn som regeringen, riksdagen och myndigheten själv bedömt som nödvändig.

Överskott i avgifter

Regeringen delar Riksrevisionens syn på full kostnadstäckning och balanskrav för avgifter och motprestationer och är sedan flera år medveten om problemet med det ackumulerade överskottet.

Regeringskansliet påbörjade 2013, tillsammans med SSM, en analys av orsakerna till överskottet som då uppgick till ca 193 miljoner kronor. Analysen visade bl.a. på att de avgifter som tas ut från tillståndshavarna för att bekosta beredskapsarbetet vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och vid vissa länsstyrelser redovisades som en intäkt i SSM:s årsredovisning. SSM betalade sedan ut medel till MSB och länsstyrelserna för den beredskapsverksamhet som de bedriver. Dessa utbetalningar redovisades dock aldrig som en kostnad för SSM. Regeringen korrigerade detta felaktigt visade överskott genom att skriva ned det ackumulerade överskottet i SSM:s regleringsbrev för 2015. Regeringen införde samtidigt ett krav på särredovisning av budgeten för MSB och länsstyrelsernas beredskapsverksamhet i SSM:s regleringsbrev samt ett krav i MSB:s regleringsbrev att redovisa beredskapskostnaderna till SSM.

Regeringskansliets analys visade vidare på att ett betydande ackumulerat överskott i avgiftsuttaget kommer sig av att det faktiska avgiftsuttaget genomgående varit högre än det planerade behovet av avgiftsuttag för kärnteknisk verksamhet som SSM varje år har redovisat till regeringen. Regeringen baserar beslut om avgiftsnivåer på SSM:s underlag.

Inför 2016 redovisade SSM ett förslag till en handlingsplan för att åtgärda det ackumulerade överskottet. SSM tog i prognosen för 2016 hänsyn till detta, men åtgärderna har inte ansetts vara tillräckliga.

Resultatredovisning till riksdagen

Regeringen anger i skrivelsen hur den i budgetpropositionen under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, avsnitt 5 Strålsäkerhet, årligen ger riksdagen en resultatredovisning för hur anslaget 3:1 Strålsäkerhetsmyndigheten använts.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 redovisat att förstärkningarna av myndighetens anslag och medel har inneburit att myndigheten kunnat öka mängden resurser som används för tillsyn och normering av kärnteknisk verksamhet, och för motsvarande uppgifter inom hälso- och sjukvård, samt kunnat upprätthålla och utveckla myndighetens förmåga vid nukleära eller radiologiska olyckor.

Förstärkningarna inom kärnkraftsområdet har också gjort det möjligt för myndigheten att hantera stora tillkommande uppgifter under perioden utan att det påverkat tillsynens omfattning negativt, t.ex. EU:s s.k. stresstester.

Regeringens åtgärder

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att SSM genomför den kärnkraftstillsyn som regeringen och riksdagen efterfrågat och gett myndigheten ekonomiskt utrymme för. Mot bakgrund av redovisningen i skrivelsen finner regeringen att SSM i allt väsentligt använt de av regeringen och riksdagen tilldelade medlen för perioden 2010–2016 och därmed har genomfört den tillsyn som bedömts som nödvändig. Regeringen instämmer således inte i Riksrevisionens slutsats att de anslagssparanden som uppstått varje år

under perioden 2010–2015 inneburit att SSM inte fullt ut genomfört den tillsyn som regeringen, riksdagen och myndigheten själv bedömt som nödvändig. Regeringen lämnar därför Riksrevisionens rekommendation utan åtgärd.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över avgiftssättningen så att avgifter och faktiska kostnader för verksamhet som avser kärnkraftverken balanseras så att principen om full kostnadstäckning tillämpas och avgifterna motsvaras av motprestationer. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning och har därför sänkt avgifterna fr.o.m. 2018 för att nå balans mellan avgifter och kostnader till 2022. Regeringen har dessutom sett till att styrningen av fördelningen av anslaget mellan olika verksamhetsområden stärks i SSM:s regleringsbrev för 2018. Detta innebär att regeringen får bättre kontroll över att de avgifter som tas ut för den kärntekniska verksamheten över tid resulterar i förväntade motprestationer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att informera riksdagen om hur de ökade anslagen till kärnkraftstillsynen har använts och hur tillsynen, och i förlängningen säkerheten vid kärnkraftverken, kan ha påverkats av att anslaget inte utnyttjats fullt ut. Regeringen redovisar i skrivelsen att SSM:s anslagsutnyttjande 2010–2016 är mer än 99,5 procent. Detta är fullt tillfredsställande anser regeringen som därför inte instämmer i Riksrevisionens bedömning om brister i användningen av anslaget. Frågan om hur detta kan ha påverkat säkerheten vid kärnkraftverken är därmed inte relevant och lämnas utan åtgärd. När det gäller frågan om hur de ökade anslagen har använts, har regeringen i budgetpropositionen för 2018 redovisat sådan information. Regeringen lämnar därmed denna rekommendation utan ytterligare åtgärd.

Med den föreliggande skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet lägger stor vikt vid den svenska kärnkraftens säkerhet och att allmänheten har förtroende för verksamheten. I detta sammanhang är det även viktigt att allmänheten har förtroende för statens roll i arbetet för säker kärnkraft, vilket Riksrevisionen också påpekar i sin rapport.

Utskottet ser positivt på det breda utvecklingsarbete som regeringen och SSM bedriver i frågor kopplade till kärnkraftstillsyn, t.ex. att regeringen sett över avgiftssättningen så att avgifter och faktiska kostnader för verksamhet som avser kärnkraftverken ska kunna balanseras för att fullt ut tillämpa principen om full kostnadstäckning.

Med beaktande av att regeringen anser att SSM genomför den tillsyn som regeringen, riksdagen och myndigheten själv bedömt som nödvändig avser utskottet att följa regeringens och myndighetens fortsatta redovisning av utvecklingen inom området, såsom exempelvis när det gäller åtgärder för att inrikta tillsynen mot de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2017/18:66 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:66 Riksrevisionens rapport om Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn.