



LUND UNIVERSITY

Den svenska finansieringen av European Spallation Source (ESS)

Hallonsten, Olof

2019

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hallonsten, O. (2019). *Den svenska finansieringen av European Spallation Source (ESS)*.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Den svenska finansieringen av European Spallation Source (ESS)

Olof Hallonsten
September 2019

Innehåll

Inledning	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	5
2. Svenska statens åtagande	7
3. Vetenskapsrådet	9
4. Lunds universitet	13
5. Region Skåne	16
6. Underlag för beslut	17
7. Kommande finansieringsbehov	20

Tabeller

Tabell 1: Sammanställning av ökningen av Sveriges finansiella åtagande i ESS, 2007-2017	8
Tabell 2: Allokeringen av finansiering för ESS via tillskott till Vetenskapsrådets anslag angivet i budgetpropositioner, 2010-2019	12
Tabell 3: Sammanställning av Vetenskapsrådets dokumenterade finansiering av ESS, 2007-2019	12
Tabell 4: Sammanställning av Lunds universitets finansiering av ESS, 2009-2019	15
Tabell 5: Finansieringen av ESS enligt bindande internationellt avtal	21

Inledning

Forskningsanläggningen *European Spallation Source (ESS)* är en av de största investeringar i forskning som någonsin gjorts i Sverige. Den exakta storleken på den svenska delen av anläggningens finansiering är oklar eftersom uppbyggnad pågår och finansieringen av driftskostnaderna inte är färdigförhandlad mellan medlemsländerna. Enbart investeringen i anläggningens konstruktionsfas uppgår för Sveriges del till ca sju miljarder kronor, men det råder alltså vissa oklarheter kring hur denna investering gjorts, dvs vilka anslagsposter den belastat, och om den riskerar att ha skett på bekostnad av andra forskningsåtgärder.

Denna rapport är ett första steg mot etablerandet av en mera komplett och rättvisande bild av den svenska finansieringen av ESS. Även om rapporten baseras på ett omfångsrikt källmaterial i form av offentlig dokumentation, och ytterst också bygger på många års forskning och kartläggning av de processer som tog ESS från idé till verklighet i Sverige, har den inte lyckats besvara alla frågor. Som underlag för fortsatt utredning av frågan, och för att klargöra vissa grundläggande samband, tjänar den dock förhoppningsvis väl.

Rapporten är baserad på det material som finns tillgängligt och gör inte anspråk på att ha tillgång till en fullständig bild. Kompletterande studier och utredningar med tillgång till icke-diarieförda avtal och annan dokumentation välkomnas för att bringa ytterligare klarhet i hela saken. Författaren till denna rapport bistår gärna i ett sådant arbete.

Sammanfattning

- Det är mycket svårt att bilda sig en komplett uppfattning om ESS-anläggningens kostnader, Sveriges andel, och hur den svenska andelen finansieras.
- Då den svenska regeringen 2007 förklarade sig villig att satsa på att vinna värdskapet för ESS, och gick in i internationella förhandlingar om detta, gjordes den på basis av en uppskattning av det totala svenska åtagandet på ca 3.3 miljarder SEK. Sedan dess har kostnaderna ökat, och Sveriges andel i absoluta tal har fördubblats.
- Under åren 2010-2019 gjorde staten utbetalningar om ca 3.4 miljarder SEK till ESS via Vetenskapsrådet. Med undantag för ca 70 miljoner kronor årligen, som från och med 2015 finansierades med neddragningar av andra anslag, förefaller denna del av den svenska ESS-finansieringen ha skett utanpå, och således utan intrång i, den övriga tilldelningen till Vetenskapsrådet och andra forskningsfinansierande myndigheter.
- Lunds universitet har på instruktion från regeringen bidragit med nära 600 miljoner kronor till ESS från sitt myndighetskapital, men universitetet har samtidigt från 2009 och framåt erhållit över 1 miljard i vad som verkar vara en extra tilldelning som uppstått genom att en engångsvis förstärkning av dess basanslag på 120 miljoner SEK (från en försäljning av aktier i forskningsparken Ideon) permanentats.
- Region Skånes bidrag till ESS var föremål för viss medial uppmärksamhet, eftersom storleken på bidraget enligt samstämmiga uppgifter ska ha höjts kontinuerligt i dialog mellan region- och regeringsföreträdare utan dokumentation och utan demokratisk insyn. För att kunna verkställas krävde bidraget på ca 800 miljoner SEK ändringar i kommunallagen och den kommunala redovisningslagen, som riksdagen beslutade om 2014.
- Hela den svenska ESS-satsningen har gjorts på basis av mycket bristfälliga beslutsunderlag och ett beredningsarbete som frångått lagstiftningskedjans gängse rutiner. Satsningens vetenskapliga värde för Sverige har, till skillnad från andra och tidigare stora forskningssatsningar, inte utretts.
- ESS-anläggningen är i skrivande stund bara några år från att driftsättas, men ännu är inte förhandlingarna om driftskostnadernas fördelning bland medlemsländerna i hamn. Enligt tillgänglig dokumentation är driftsfasen som helhet flera gånger dyrare än konstruktionsfasen och det svenska bidraget är tänkt att bli 10% vilket enligt dagens beräkningar motsvarar 5.6 miljarder SEK.
- Ingenting tyder på att den fördyringarnas och förseningarnas ”järnregel” (”iron law”) för megaprojekt som identifierats av ekonomisk-geografen Bent Flyvbjerg är frånvarande i ESS-projektet. Tvärtom finns anledning att ta varningarna på stort allvar också gällande ESS. Det ska dock inskräpas att både förseningar och fördyringar också kan tolkas som resultat av alltför optimistiska tidsplaner och kostnadsberäkningar i tidiga skeden, vilket är förväntade inslag i politiska kampanjer.

1. Bakgrund

Den 26 februari 2007 gav den svenska regeringen en avsiktsförklaring att söka värdskap för den europeiska forskningsanläggningen *European Spallation Source (ESS)* utanför Lund.¹ Efter en skandinavisk gräsrotskampanj som pågått i nära sju år, med aktivt stöd från flera svenska, danska och norska universitet och andra organisationer, flyttades därmed ESS-frågan till regeringsnivå. ESS-anläggningen hade varit på planeringsstadiet sedan 1990-talets början men förlorat politisk styrfart efter ett bakslag i processen under 2002-2003, då bland annat den tyska regeringen deklarerade att den inte tänkt stödja ett förverkligande av ESS.² En av effekterna av detta blev att en möjlighet öppnades för mindre länder att söka värdskapet, och det svensk-danska förslaget om lokalisering till Lund kvarstod i konkurrensen. Efter att den dåvarande regeringen uppdragit åt f d finansministern och styrelseordföranden för Lunds universitet Allan Larsson att utreda möjligheterna för, och effekterna av, ett svenskt värdskap för ESS,³ begravdes frågan politiskt och återuppväcktes i regeringskansliet först efter valet 2006, då en ny regering med en offensiv forskningspolitisk agenda tillträtt.

Regeringens avsiktsförklaring om värdskap för ESS i februari 2007 innefattade ett löfte om ett svenskt bidrag om 30% av konstruktionskostnaderna för anläggningen, om den skulle lokaliseras till Lund, vilket innebar ett svenskt åtagande om totalt 3.5 miljarder kronor, givet kostnadsuppskattningarna som då gällde (11 miljarder kronor).⁴ Efter att ett antal europeiska länder under våren 2009 kommit överens om att bygga ESS i Lund⁵ vidtog ett omfattande arbete med att revidera designen och därmed kostnadskalkylerna, och vid årsskiftet 2012/2013 kunde ESS-organisationen i Lund offentliggöra att ESS-anläggningen skulle komma att kosta 1843 miljoner Euro i 2013 års priser.⁶ Denna summa skrevs också in i det bindande avtal om finansiering som 11 länder (inklusive Danmark och Sverige) undertecknade i augusti 2015,⁷ och som ligger till grund för samarbetet. Som del i kampanjen och förhandlingarna som föregick 2009 års beslut hade den svenska regeringen ökat sitt åtagande från 30% till 35%, vilket innebär att den svenska delfinansieringen av ESS vid byggstart uppgick till 5.56 miljarder kronor. Som del i den skandinaviska gräsrotskampanjen 2000-2007 hade Lunds universitet och Region Skåne gett aktivt stöd till ESS-planerna, och vid olika tillfällen hade också företrädare för de båda organisationerna gjort muntliga löften om direkta finansiella bidrag till ESS, om anläggningen skulle hamna i Lund.

Denna rapport utgår från officiell dokumentation (regeringens propositioner och promemorior, regleringsbrev, ESS-organisationens rapporter, Vetenskapsrådets och Lunds universitets årsrapporter, osv.), samt en del kompletterande källor (nyckelpersoners memoarer, nyhetsrapportering), och analyserar olika aspekter av den svenska delen av ESS-finansieringen. Först diskuteras svenska statens åtagande, och hur det ökat i storlek mellan avsiktsförklaringen 2007 och byggstart 2014. Sedan utreds i tur och ordning de delar av finansieringen som på olika sätt hanterats av Vetenskapsrådet, Lunds universitet, och Region Skåne. I de två sista avsnitten förs

¹ "Regeringen vill bygga stor europeisk forskningsanläggning - partikelacceleratorn ESS blir störst i världen," pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, 26 februari 2007.

² "Fading support ends Europe's dreams of neutron supremacy," *Nature* 6 februari 2003.

³ "Svenskt värdskap för ESS," Departementsserien Ds 2005:40.

⁴ "Regeringen vill bygga stor europeisk forskningsanläggning - partikelacceleratorn ESS blir störst i världen," pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, 26 februari 2007.

⁵ Se text "Mångmiljardsatsning på forskning väcker jubel i Lund," *Dagens Nyheter* 29 maj 2009.

⁶ European Spallation Source Annual Report 2013, s 4.

⁷ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC). Consolidated Version.

en bakåtblickande diskussion om underlagen för beslutet att söka värdskap för ESS och satsa ett antal miljarder på anläggningen, och en framåtblickande diskussion om den förväntade nyttan av ESS-anläggningen i Sverige, och de eventuella undanträngningseffekterna.

Geografen Bent Flyvbjerg har i en serie publikationer etablerat sig som en ledande analytiker av så kallade *megaprojekt*, vilket oftast betyder större transportinfrastrukturprojekt, och som definieras som infrastrukturprojekt med en investeringskostnad över 100 miljoner dollar. Även om inte stora forskningsanläggningar ingår i det urval av projekt som Flyvbjerg studerat finns tydliga likheter just ifråga om hur de planeras och genomförs. I inledningskapitlet till *The Oxford Handbook of Megaproject Management* lanserar Flyvbjerg det han kallar "the iron law of megaprojects" och som lyder: "Over budget, over time, under benefits, over and over again".⁸ Flyvbjerg och hans kollegor visar, med hjälp av ett antal exempel på infrastrukturprojekt från olika länder, att dessa megaprojekt nästan utan undantag överskrider budget och tidtabeller. De typiska orsakerna till kostnadsökningar och tidsutdräkt är de inneboende riskerna med långa planeringshorisonter; komplexiteten i besluts- och planeringsprocesser och i ledning och styrning, inklusive hanteringen av motstridiga intressen; användningen av oprövad teknik och ny design; och en tendens att undvika att planera och budgetera för oplanerade händelser, innefattande allt från valutafluktuationer och ändrade råvarupriser, till olyckor och tekniska missöden.⁹ En intressant aspekt som framkommit av Flyvbjergs arbete och i en del uppmärksammade fall (t ex järnvägstunneln genom Hallandsåsen) är att kostnadsökningar och förseningar till viss del är *relativa*, dvs att de i flera fall kan hänföras till alltför optimistiska förutsägelser i tidiga projektfaser. Detta har en teknisk del och en politisk del, som är sammankopplade. Eftersom det är omöjligt att förutspå alla kostnader och tidsåtgången för alla processer, är det omöjligt att göra realistiska antaganden om kostnader och tidsplaner, och en alltför tilltagen budget med avseende på beredskap för oförutsedda händelser blir svårmotiverad särskilt i politiska sammanhang. Den politiska logiken för beredning och beslut verkar dessutom vara kontraproduktiv för en ansvarsfull planering och budgetering; det är relativt enkelt att undervärdera kostnader och tidsutdräkt i den initiala beslutsfasen eftersom den vanligaste situationen är sådan att få eller ingen av beslutsfattarna stannar på sina respektive poster så pass länge att de måste ta ansvar för kostnadsökningar och förseningar i senare skeden. Denna bakgrund i det samhällsvetenskapliga studiet av megaprojekt kan bidra till förståelsen av processerna som beskrivs i kommande avsnitt.

⁸ Bent Flyvbjerg, "Introduction: The Iron law of Megaproject management", I *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, red Bent Flyvbjerg (Oxford University Press, 2017), s 9-12.

⁹ Bent Flyvbjerg, "Over Budget, Over Time, Over and Over Again: Managing Major Projects," I *The Oxford Handbook of Project Management*, red Peter W. G. Morris, Jeff Pinto, Jonas Söderlund (Oxford University Press, 2011), s 322.

2. Svenska statens åtagande

Den 28 maj 2009, vid ett möte i Bryssel, fattade företrädare för ett antal europeiska regeringar ett beslut som i praktiken innebar att om ESS alls skulle byggas, så skulle det byggas i Lund.¹⁰ Den svensk-danska kandidaturen hade, i likhet med de spanska och ungerska konkurrenterna, lyckats mobilisera ett samlat politiskt åtagande om att finansiera 50% av investeringskostnaderna i ESS, med fördelningen 35% från Sverige, 12.5% från Danmark, och 2.5% från Norge. I kontrast till de bidrag som andra europeiska länder lämnat till konstruktionsfasen för ESS, och som förhandlades fram mellan 2009 och 2014, verkar Sveriges, Danmarks och Norges regeringar ha gjort sina respektive löften *in blanco*: Medan de övriga tio länder som (till dags dato) deltar med finansiella bidrag till ESS-anläggningen gjort löften i form av exakta summor angivna i Euro (i 2013 års priser), angav Sverige, Norge och Danmark enbart procentsatser.

Kostnaderna för konstruktion och drift av ESS-anläggningen anges alltså i 2013 års priser och med hänvisning till de 1843 miljoner Euro, 810 miljoner Euro, respektive 5600 Euro som anges i det juridiskt bindande internationella avtalet som prislappar för konstruktion, initial drift, och drift.¹¹ Massmedia har rapporterat om fördyringar,¹² men inga officiella källor existerar som kan belägga dessa påståenden eller ange kostnadsberäkningar som tar hänsyn till inflation och andra förändringar i kostnadslägen.

Det samlade svenska åtagandet har därför skrivits upp avsevärt under åren, och det finns alltså en del som tyder på att slutsumman ännu inte är nådd. När den svenska regeringen gav sin avsiktsförklaring i februari 2007 var alltså åtagandet 30% av en total konstruktionskostnad beräknad till ca 1.2 miljarder Euro¹³ eller ca 11 miljarder SEK,¹⁴ vilket innebar en beräknad investering av svenska skattemedel om ca 360 miljoner Euro eller ca 3.3 miljarder SEK. Totalsumman räknades upp under 2008, då ESS Scandinavia presenterade sitt förslag till en s k *Site Review Group* sammansatt av det europeiska strategiska forskningsinfrastrukturforumet *ESFRI* (*European Strategy Forum for Research Infrastructures*). I april 2008 beräknade alltså ESS Scandinavia att en ESS-anläggning i Lund skulle komma att kosta 1478 miljoner Euro eller 13.85 miljarder SEK,¹⁵ vilket innebar ett svenskt åtagande om 443.4 miljoner Euro eller 4.16 miljarder SEK. Under slutspurten av förhandlingarna som ledde fram till beslutet på våren 2009 ökade Sverige sitt åtagande från 30% till 35% vilket tog summan till 517.3 miljoner Euro eller 4.85 miljarder kronor. Märkligt nog använde regeringen, i budgetpropositionen för 2010, inte den nya kostnadsberäkningen från 2008 utan angav i likhet med avsiktsförklaringen i februari 2007 den totala kostnaden till ”ca 11 miljarder kronor”.¹⁶ När ESS-organisationen i Lund, som under

¹⁰ För olika typer av analyser av detta beslut och vad som föregick det, se Allan Larsson, *I vetenskapens värld* (Gotlandsboken, 2019), särskilt s 160; Lars Leijonborg, *Kris och framgång: mitt halvsekel i Politiken* (Ekerlids, 2018), särskilt s 351-352; ”När orden inte räckte för Leijonborg,” *Sydvenskan* 29 maj 2009; ”European Neutron Source Finally Finds a Home,” *Science* 5 juni 2009; Olof Hallonsten, ”Introduction: In pursuit of a promise”, i *In pursuit of a promise: Perspectives on the political process to establish the European Spallation Source (ESS) in Lund, Sweden*, red Olof Hallonsten (Arkiv Förlag, 2012); Olof Hallonsten, ”Myths and realities of the ESS project: A systematic scrutiny of readily accepted ‘truths.’” I *Legitimizing ESS: Big Science as a collaboration across boundaries*, red Thomas Kaiserfeld & Tom O’Dell (Nordic Academic Press, 2013).

¹¹ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC), Consolidated Version, s 23.

¹² ”Onödiga säkerhetsåtgärningar gör ESS dyrare,” *Sydvenskan* 30 november 2018.

¹³ ”Regeringen vill bygga stor europeisk forskningsanläggning - partikelacceleratorn ESS blir störst i världen,” pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, 26 februari 2007.

¹⁴ Växlingskurser är hämtade från www.riksbank.se och är specifika för de tidpunkter som anges i texten.

¹⁵ ”The ESS Scandinavia submission to the ESFRI Working Group on ESS siting” (ESS Scandinavia, 2008), s 16.

¹⁶ Regeringens proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 16, s 70-71.

hösten 2009 inlett arbetet med att revidera den ursprungliga ESS-designen (från 2003), presenterade sitt förslag till *ESS Steering Committee* i december 2012, angavs nya kostnadsberäkningar, som kom att ligga till grund för de förhandlingar som ledde fram till byggstart 2014 och under-tecknandet av juridiskt bindande avtal 2015.¹⁷ Den totala konstruktionskostnaden beräknades då till 1843 miljoner Euro eller 15.89 miljarder SEK, i 2013 års priser, vilket innebär att Sveriges andel i reda pengar räknades upp till 645 miljoner Euro eller 5.56 miljarder SEK. I budgetpropositionen för 2017 beräknar regeringen Sveriges åtagande till 5.8 miljarder SEK och skriver att kostnaden för konstruktionen, för Sveriges del, utöver detta beräknas öka med ytterligare 980 miljoner kronor, på grund av ett ”avtal med Skanska om den slutliga kostnaden för fastigheterna”, vilket innebär 6.78 miljarder SEK totalt.¹⁸

Sammantaget innebar alltså utvecklingen av projektet under de sex åren som förflöt sedan den svenska regeringen beslöt att satsa på ESS, till dess att en realistisk kostnadsberäkning fanns på plats baserad på ESS-organisationens noggranna designarbete, att Sveriges åtagande ökade från 3.5 miljarder till 5.56 miljarder SEK, eller med nära 60% (icke inflationsjusterat). Ökningen under hela tioårsperioden 2007-2017 blev ytterligare över en miljard kronor, vilket betyder en ökning med nära 100%. En sammanställning finns i tabell 1.

Tabell 1		
Sammanställning av ökningen av Sveriges finansiella åtagande i ESS, 2007-2017 (miljarder SEK)		
	<i>Total beräknad kostnad</i>	<i>Svenskt åtagande</i>
Februari 2007	11	3.3
April 2008	13.85	4.16
Maj 2009	13.85	4.85
December 2012	15.89	5.56
Oktober 2017	16.87	6.78

¹⁷ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC). Consolidated Version.

¹⁸ Regeringens proposition 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 16, s 180.

3. Vetenskapsrådet

Pengaströmmarna från regeringen till ESS-sekretariatet vid Lunds universitet, som hade bildats 2007 för att samordna den svenska nationella ESS-kampanjen, till dess efterföljare ESS AB, som bildades genom regeringsbeslut under våren 2010,¹⁹ och till konsortiet *European Spallation Source ERIC* som bildades och övertog verksamheten från ESS AB under hösten 2015, är svåra att spåra och fullt ut kartlägga. Den största delen av dessa pengar verkar ha kanaliserats via Vetenskapsrådet.

Budgetpropositionen för 2010 introducerade de öronmärkta pengar för ESS som förutskickats i 2008 års forskningsproposition, nämligen en ökning av Vetenskapsrådets samlade anslag med 150 miljoner SEK, med den explicita instruktionen att pengarna skulle användas till ESS.²⁰ Samma anslag höjdes sedan med ytterligare 75 miljoner årligen, med samma instruktion, i och med 2013 års statsbudget,²¹ med 93 miljoner årligen i och med vårändringsbudgeten 2014,²² med 110 miljoner årligen i och med statsbudgeten för 2015, delvis genom omprioriteringar och neddragningar av andra anslag (60 miljoner SEK från anslaget ”Särskilda utgifter inom universitet och högskolor” och 10 miljoner SEK från anslaget ”Särskilda utgifter för forskningsändamål”),²³ och med ytterligare 60 miljoner i och med statsbudgeten för 2017.²⁴ I 2014 års budget gavs Vetenskapsrådet ett extra tillfälligt tillskott (”engångsvis”) om 120 miljoner kronor.²⁵

Fram till dags dato (juni 2019) har inga sänkningar av Vetenskapsrådets samlade anslag gjorts i budgetpropositioner, åtminstone inte med hänvisning till svensk finansiering av ESS, och följande antagande kan därför göras: Samtliga ovan refererade höjningar ligger fast (med undantag för en allokering ”engångsvis” om 120 miljoner 2014), och Vetenskapsrådets samlade anslag är därför 488 miljoner SEK högre 2019 än 2009, givet ESS och med specifikt syfte att finansiera Sveriges finansiella åtagande i ESS. Under den tioårsperiod som avses har alltså staten via Vetenskapsrådet allokerat sammanlagt drygt 3.4 miljarder SEK till ESS (se sammanställning i tabell 2 nedan), och dessa allokeringar av medel är regeringens huvudsakliga kanal för finansiering av sitt åtagande i ESS.

Vetenskapsrådet kunde under dessa år betala ut pengar till ESS AB i form av kapitaltillskott, efter riksdagsbeslut (eftersom alla kapitaltillskott till statliga bolag kräver riksdagsbeslut). Arrangemanget gör det möjligt att i princip spåra pengaströmmarna genom att granska budgetpropositioner, regeringens regleringsbrev för Vetenskapsrådet, och de kapitaltillskott som ESS AB noterade i sina årsredovisningar och kvartalsrapporter, men det är också svårt att skapa sig en komplett bild. Tabell 2 nedan visar allokeringen av medel till Vetenskapsrådet, för ESS, i enlighet med specifikationer i budgetpropositionerna.

ESS-sekretariatet vid Lunds universitet, som bildades 2007, finansierades med 13.5 miljoner SEK 2007,²⁶ 20 miljoner 2008,²⁷ och 20 miljoner 2009²⁸ via Vetenskapsrådet. Från och med 2010

¹⁹ Bolagsordning, European Spallation Source ESS AB, Regeringskansliet dnr U2010/2226/F.

²⁰ Regeringens proposition 2009/10:1, Budgetproposition för 2010, utgiftsområde 16, s 213; Regeringens proposition 2008/09:50, ”Ett lyft för forskning och innovation,” s 190.

²¹ Regeringens proposition 2012/13:1, Budgetproposition för 2013, utgiftsområde 16, s 99.

²² Regeringens proposition 2013/14:99, Vårändringsbudget för 2014, s 26

²³ Regeringens proposition 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16, s 297.

²⁴ Regeringens proposition 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 16, s 310.

²⁵ Regeringens proposition 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 16, s 293-294.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2007/6095/F.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2007/6146/F.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2009/2604/F.

instruerades Vetenskapsrådet att årligen finansiera ESS med 39 miljoner SEK,²⁹ en summa som ökade till 41 miljoner i och med 2014,³⁰ och fortfarande ingår i de årliga utbetalningarna från till ESS. Samma summa med likartad formulering finns även i regleringsbrev från 2009 och tidigare, då medlen skulle användas ”för tillhandahållande av neutronstrålning för forskning och till kärnteknisk forskning”³¹ och från 2004 och tidigare, då medlen var öronmärkta ”för det statliga bidraget till driften av R2-reaktorn i Studsvik och för kärnteknisk forskning vid anläggningen”.³² Förklaringen till denna särskilda budgetpost är alltså att nedläggningen av forskningsreaktorn i Studsvik frigjorde pengar som så småningom kunde användas till ESS (denna pott kallas ”Studsviks-pengarna” nedan). Under 2010 instruerades Vetenskapsrådet att göra ytterligare bidrag till ESS om sammanlagt 141.2 miljoner SEK.³³

Från och med 2011, som var det första hela kalenderåret med ESS i bolagsform (ESS AB), utgjordes Sveriges bidrag till anläggningen av kapitaltillskott. Dessa godkändes av riksdagen i varje enskilt fall, och kan därför spåras i budgetpropositionerna från 2011 och framåt, vari ingår förslag till riksdagen att bemyndiga regeringen att besluta om sådana tillskott. Besluten är dock ramar; för 2011 högst 200 miljoner SEK,³⁴ för 2012 högst 300 miljoner,³⁵ för 2013 högst 400 miljoner,³⁶ för 2014 högst 800 miljoner,³⁷ och för 2015 högst 1 miljard³⁸ (ursprungligen högst 700 miljoner³⁹).

De faktiska kapitaltillskotten gjordes av Vetenskapsrådet (och Lunds universitet, se avsnitt 4) på instruktion från regeringen i regleringsbrev. 2011 gjordes kapitaltillskott om 150 miljoner SEK,⁴⁰ 2012 om sammanlagt 260 miljoner,⁴¹ 2013 om sammanlagt 330 miljoner,⁴² 2014 om sammanlagt 716.6 miljoner,⁴³ 2015 om sammanlagt 468 miljoner, vari ingår de 41 miljonerna som nämnts tidigare (”Studsviks-pengarna”).⁴⁴

Från och med 2016 betalas istället ut bidrag till *European Spallation Source ERIC* som bildats i oktober 2015. Liksom för statliga bolag föreslår regeringen årsvis bemyndiganden att göra finansiella bidrag till European Spallation Source ERIC, och ramarna var 2016 högst 500 miljoner SEK,⁴⁵ 2017 högst 600 miljoner,⁴⁶ 2018 högst 600 miljoner,⁴⁷ och 2019 högst 700 miljoner.⁴⁸ År 2016 föreslog regeringen även att av riksdagen bemyndigas att under 2016 ”ikläda staten betalningsansvar för statliga garantier” som uppgår till högst 600 miljoner SEK ”för

²⁹ Regleringsbrev för budgetåren 2010, 2011, 2012, 2013 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2010/7507/6847/F, U2012/905/F, U2012/6597/F, U2013/4085/F.

³⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2014/7485/F, U2015/03679/F, U2016/05418/F, U2017/03011/F, U2018/04815/F.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2009/2604/F.

³² Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2004/2528/F.

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2010/7507/6847/F.

³⁴ Regeringens proposition 2010/11:99, Vårändringsbudget för 2011, s 9, 21.

³⁵ Regeringens proposition 2011/12:1, Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 16, s 26, 260.

³⁶ Regeringens proposition 2012/13:1, Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 16, s 21-22, 289.

³⁷ Regeringens proposition 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 16, s 21, 97-98.

³⁸ Regeringens proposition 2014/15:99, Vårändringsbudget för 2015, s 15, 120.

³⁹ Regeringens proposition 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16, s 23, 196.

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2012/905/F.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2012/6597/F.

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2013/4085/F.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2014/7485/F.

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2015/03679/F.

⁴⁵ Regeringens proposition 2015/16:1, Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 16, s 24, 320.

⁴⁶ Regeringens proposition 2016/17:1, Budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 16, s 25, 310.

⁴⁷ Regeringens proposition 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 16, s 25, 324.

⁴⁸ Regeringens proposition 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019, utgiftsområde 16, s 23, 229.

överbrygningslån till European Spallation Source ERIC”.⁴⁹ Från och med 2016 instrueras Vetenskapsrådet i regleringsbrev att göra utbetalningar till European Spallation Source ERIC, 2016 med sammanlagt 464.5 miljoner SEK,⁵⁰ och 2017, 2018 och 2019 med 524 miljoner årligen.⁵¹ Dessa summor innefattar ”Studsviks-pengarna”.

Vetenskapsrådets årsrapporter specificerar rådets utgifter och kan användas som kontroll-datakälla. Enligt dessa betalades bidragen till ESS-sekretariatet ut utan avvikelse mot regleringsbrevens instruktioner för åren 2007-2009 (se ovan).⁵² År 2010 gjordes bidrag om sammanlagt 141.2 miljoner SEK,⁵³ 2011 om sammanlagt 170 miljoner,⁵⁴ år 2012 om sammanlagt 190 miljoner,⁵⁵ år 2013 om sammanlagt 250 miljoner,⁵⁶ år 2014 om sammanlagt 711.6 miljoner,⁵⁷ år 2015 om sammanlagt 468 miljoner,⁵⁸ år 2016 om sammanlagt 464.5 miljoner,⁵⁹ år 2017 om sammanlagt 524 miljoner,⁶⁰ och år 2018 om sammanlagt 524 miljoner.⁶¹ Vetenskapsrådets årsredovisningar noterar oförbrukade bidrag för ESS: 150 miljoner SEK både för år 2010 och år 2011,⁶² 80 miljoner år 2012,⁶³ och 30 miljoner år 2013.⁶⁴

En sammanställning av samtliga utbetalningar (kapitaltillskott till ESS AB, bidrag till European Spallation Source ERIC, och Vetenskapsrådets redovisade bidrag), finns i tabell 3. Enligt tillgängliga källor har Vetenskapsrådet under denna tid instruerats av regeringen att betala ut drygt 4.2 miljarder till ESS, men har fram t o m 2018, enligt de egna årsredovisningarna, i själva verket betalat ut drygt 3.4 miljarder.

⁴⁹ Regeringens proposition 2015/16:1, Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 16, s 24, 320.

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2016/05418/F.

⁵¹ Regleringsbrev för budgetåren 2017, 2018, 2019 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet dnr U2017/03011/F, U2018/02975/F, U2018/04815/F.

⁵² Vetenskapsrådets årsredovisning 2009, s 68.

⁵³ Vetenskapsrådets årsredovisning 2010, s 66.

⁵⁴ Vetenskapsrådets årsredovisning 2011, s 66.

⁵⁵ Vetenskapsrådets årsredovisning 2012, s 70.

⁵⁶ Vetenskapsrådets årsredovisning 2013, s 62.

⁵⁷ Vetenskapsrådets årsredovisning 2014, s 81.

⁵⁸ Vetenskapsrådets årsredovisning 2015, s 79.

⁵⁹ Vetenskapsrådets årsredovisning 2016, s 90.

⁶⁰ Vetenskapsrådets årsredovisning 2017, s 90.

⁶¹ Vetenskapsrådets årsredovisning 2018, s 93.

⁶² Vetenskapsrådets årsredovisning 2011, s 99.

⁶³ Vetenskapsrådets årsredovisning 2012, s 98.

⁶⁴ Vetenskapsrådets årsredovisning 2013, s 110.

Tabell 2

Allokeringen av finansiering för ESS via tillskott till Vetenskapsrådets anslag angivet i budgetpropositioner, 2010-2019 (miljoner SEK)

År	Ökning enligt proposition	"Engångsvis" extra anslag	Samlat anslag för ESS-finansiering	Varav finansierat av neddragningar av andra anslag
2010	150		150	
2011			150	
2012			150	
2013	75		225	
2014	93	120	438	
2015	110		428	70
2016			428	70
2017	60		488	70
2018			488	70
2019			488	70
<i>Summa</i>			3,433	350

Tabell 3

Sammanställning av Vetenskapsrådets dokumenterade finansiering av ESS, 2007-2019 (miljoner SEK)

År	Bidrag till ESS-Sekretariatet	Kapitaltillskott till ESS AB	"Studsviksmiljonerna"	Bidrag till ESS ERIC
2007	13.5			
2008	20			
2009	20			
2010			39	
2011		150	39	
2012		260	39	
2013		330	39	
2014		716.6	41	
2015		468	41	
2016				464.5
2017				524
2018				524
2019				524
<i>Summa</i>	53.5	1,924.6	238	2,036.5

4. Lunds universitet

Regeringens budgetproposition för 2010 innehöll den första svenska finansieringen av ESS-anläggningen bortom ESS-sekretariatet vid Lunds universitet, och gav också en översiktlig kostnads- och tidsplan. Där noterades bland annat att "[e]n del av den svenska finansieringen [av ESS] är avsedd att komma från Lunds universitet och Region Skåne" och att "Lunds universitet och Region Skåne har kommit överens om att finansiera 2,5 procent av konstruktionskostnaderna."⁶⁵ Vid denna tid beräknades de totala konstruktionskostnaderna för ESS fortfarande till ca 11 miljarder kronor (se avsnitt 2), och det åtagande som Lunds universitet och Region Skåne enligt uppgift gjort motsvarade då alltså tillsammans ca 275 miljoner kronor.

Under åren 2006-2014 genomfördes en i historisk jämförelse dramatisk förstärkning av de årliga forskningsanslagen till universitet och högskolor i Sverige, med Lunds universitet som en av de stora vinnarna – det nominella basanslaget till forskning och forskarutbildning till Lunds universitet var drygt 600 miljoner högre 2014 jämfört med 2006.⁶⁶ En särskilt markant höjning kom i och med 2009, då det berörda anslaget till Lunds universitet ökade med 145 miljoner kronor jämfört med föregående år, vilket utgjorde nära hälften av den totala resursförstärkningen på 302 miljoner kronor till universitet och högskolor i denna budget. De andra fem största universiteten i Sverige – Uppsala, Göteborg, Stockholm, Linköping och Umeå – fick ökning på i snitt 20,6 miljoner kronor.⁶⁷ Propositionstexten är tydlig: 120 av de 145 miljonerna i tillskott till Lunds universitet är öronmärkta för ESS – "Regeringen föreslår därför att anslaget ökar med 120 000 000 kronor under 2009 som en delfinansiering av kostnaderna för en internationell forskningsanläggning i Lund."⁶⁸ Samma år hade regeringen beslutat att sälja Lunds universitets aktieinnehav i forskningsparken Ideon, och beslutat att intäkten skulle gå till att delfinansiera ESS.⁶⁹ Uppenbarligen skedde detta i och med 2009 års statsbudget.

I regleringsbrevet för 2009 för Lunds universitet infördes en separat anslagspost med namnet "Internationell forskningsanläggning", vid sidan om den ordinarie anslagspost 6 ("Basanslag"), och denna anslagspost innehöll 120 miljoner kronor för 2009, men sedan 0 kronor under 2010, 2011, 2012, och 2013, tills den försågs med 100 miljoner kronor 2014⁷⁰ och sedan åter 0 kronor 2015.⁷¹ Anslagsposten var åter borttagen i och med 2016 års regleringsbrev.⁷² När basanslagen till universitet och högskolor fick sin enskilt största höjning, i och med 2010 års budget, gjordes ingen sänkning av basanslaget för forskning och forskarutbildning till Lunds universitet med någon summa i närheten av 120 miljoner kronor, vilket varit förväntat eftersom denna höjning 2009 var direkt kopplad till en försäljning av Ideonaktierna. Ej heller sänktes basanslaget med någon sådan summa under kommande år. Istället ökades anslaget i och med 2010 med 181 miljoner kronor vilket ungefär motsvarade den generella höjningen av samtliga basanslag till

⁶⁵ Regeringens proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 16, s 70, 130.

⁶⁶ Regeringens proposition 2005/06:1, Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 16, s 218; Regeringens proposition 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 16, s 225.

⁶⁷ Regeringens proposition 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 16, s 141-166.

⁶⁸ Regeringens proposition 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 16, s 143.

⁶⁹ "120 miljoner kan satsas på ESS," *Sydsvenskan* 22 september 2008.

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2009, 2010, 2011 avseende universitet och högskolor m.m., Bilaga 2 Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2010/290/UH, U2010/7427/UH, U2011/2670/UH; Regleringsbrev för budgetåren 2012, 2013, 2014 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2012/5819/UH, U2013/4062/UH, U2014/7486/UH.

⁷¹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2015/03649/UH.

⁷² Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2016/05269/UH.

universitetet.⁷³ I fortsatta budgetpropositioner saknas alla spår av öronmärkningen av 120 miljoner från 2009, trots att de är mycket detaljerade i andra avseenden, exempelvis med avseende på den exakta tilldelningen inom ramen för de så kallade *Strategiska Forskningsområdena* och den på bibliometrisk analys grundade omfördelningen av delar av basanslagen. Med andra ord kan man konstatera att Lunds universitet, från och med 2009, förefaller ha fått en extra tilldelning på 120 miljoner årligen som ursprungligen, troligen, introducerades som ett engångstillskott i samband med försäljningen av Ideonaktier. Under den tioårsperiod som förflutit sedan tillskottet gjordes uppgår denna extraallokering till över 1 miljard kronor. Mot bakgrund av detta framstår den kontrovers som uppstod kring Lunds universitets förväntade finansiella bidrag till ESS under 2013 (se nedan) som ironisk.

I universitetets årsredovisning för 2012 noteras att "[e]nligt den information som universitetet har, räknar regeringen med finansiering från universitetet med totalt 550 miljoner under en tioårsperiod. I universitetets resursfördelningsbeslut finns medtaget en planerad finansiering av ESS med 55 miljoner per år från 2013 och tio år framåt."⁷⁴ Året efter noteras att universitetet "enligt en överenskommelse" ska bidra med "sammanlagt 550 miljoner kronor till European Spallation Source (ESS)".⁷⁵ Utbetalningar till ESS från Lunds universitet får endast ske efter direkt instruktion i regleringsbrev,⁷⁶ och därför kan sådana utbetalningar enkelt spåras. 2014 är första tillfället då Lunds universitet instrueras att göra ett ovillkorat kapitaltillskott till ESS AB; då på 82 miljoner kronor.⁷⁷ Året efter instrueras universitetet att sammanlagt betala ut 512 miljoner kronor som ovillkorat kapitaltillskott till ESS, i tre portioner och vid två olika tillfällen (200 miljoner senast den 28 februari, och 212 miljoner plus 100 miljoner senast den 24 juli).⁷⁸ Det innebär att universitetet under 2014 och 2015 betalat ut 594 miljoner kronor till ESS, vilket bekräftas av universitetets årsredovisningar de aktuella åren.⁷⁹ Att döma av regleringsbrev för åren därefter och fram till 2018 skall inga ytterligare medel ha betalats ut av universitetet till ESS,⁸⁰ och i universitetets årsredovisning för 2017 konstateras mycket riktigt att finansieringsåtagandet är "slutreglerat".⁸¹

I september 2013 rapporterade *Sydsvenskan* att "ESS saknar pengar" och att regeringen "kräver" att Lunds universitet "skjuter till en större andel direkt".⁸² Överenskommelsen om 55 miljoner kronor årligen i tio år nämns i artikeln, vars vinkel är att ESS nu är i akut behov av pengar vilket gör att regeringen kräver större och tidigare lagda utbetalningar från Lunds universitet, som förväntas använda en del av sitt ackumulerade myndighetskapital till detta. Att Lunds universitet under de förutvarande fem åren (2009-2013) fått 120 miljoner kronor extra tilldelning varje år (se ovan), nämns inte i artikeln. I en debattartikel några månader senare menar universitetets prorektor Eva Wiberg att det föreligger en "risk att pengar till [ESS] måste tas från annan forskning" och att Lunds universitet "tvingas alltså använda sina basanslag och framtida

⁷³ Regeringens proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 16, s 153-185.

⁷⁴ Lunds universitet, Årsredovisning 2012, s 63.

⁷⁵ Lunds universitet, Årsredovisning 2013, s 86.

⁷⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m., Bilaga 2 Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2010/290/UH

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2014/7486/UH.

⁷⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2015/03649/UH.

⁷⁹ Lunds universitet, Årsredovisning 2014, s 94; Lunds universitet, Årsredovisning 2015, s 89.

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2016, 2017 och 2018 avseende Lunds universitet, Utbildningsdepartementet dnr U2016/05269/UH, U2017/04867/UH, U2017/04169/UH;

⁸¹ Lunds universitet, Årsredovisning 2017, s 89.

⁸² "ESS saknar pengar", *Sydsvenskan* 20 september 2013.

uppräknningar för att bekosta en stor del av ESS.⁸³ Den ackumulerade extraallokeringen som vid tiden uppgick till ca 600 miljoner SEK nämndes inte.

En sammanställning av finansieringen av ESS via Lunds universitet finns i tabell 4, och visar på basis av den dokumentation som finns tillgänglig att ESS snarast varit en vinstaffär (ungefär 600 miljoner SEK netto) för universitetet.

Tabell 4: Sammanställning av Lunds universitets finansiering av ESS, 2009-2019 (miljoner SEK)		
<i>År</i>	<i>Tillskott som resultat av anslagshöjning för att finansiera ESS</i>	<i>Utbetalade kapitaltillskott till ESS AB</i>
2009	120	
2010	120	
2011	120	
2012	120	
2013	120	
2014	120	82
2015	120	512
2016	120	
2017	120	
2018	120	
2019	120	
<i>Summa</i>	<i>1,200</i>	<i>594</i>

⁸³ Eva Wiberg, "MAX IV och ESS är nationella angelägenheter - ska inte påverka universitetets övriga anslag," *Sydsvenskan* 12 december 2013.

5. Region Skåne

Liksom Lunds universitet hade Region Skåne varit en tidig stöttepelare i den skandinaviska ESS-kampanjen. I ett tidigare avsnitt noterades att regeringens budgetproposition för 2009 innehöll redovisandet av en överenskommelse som innebar att Lunds universitet och Region Skåne gemensamt skulle stå för 2.5% av de totala kostnaderna för att bygga ESS i Lund. Ursprunget till denna överenskommelse är svårt att spåra, men *Sydsvenskan* rapporterade 2016 att regionen vid ett tidigt stadium utlovat 120 miljoner SEK, vilket senare, i en serie av förnyade löften under tio års tid, kontinuerligt ska ha höjts till 800 miljoner. Dokumentation och demokratisk insyn förefaller helt ha saknats.⁸⁴ Slutsumman som betalades ut, alltså 800 miljoner kronor,⁸⁵ är ca 4% av den totala kostnaden för att bygga ESS (1843 miljoner Euro i 2013 års priser), och tillsammans med de nära 600 miljoner som Lunds universitet betalat ut hamnar alltså de båda aktörernas bidrag på sammanlagt 6-7% snarare än de 2.5% som angavs 2009.

Kommunallagen är tydlig ifråga om att kommuner och landsting (Region Skåne är formellt det senare) inte får involvera sig organisatoriskt eller finansiellt i verksamheter som är statens ansvar,⁸⁶ och Sveriges åtagande i internationella förhandlingar, om att betala 35% av konstruktionskostnaderna av ESS, var gjort av regeringen vilket troligen olagliggjorde Region Skånes delfinansiering av projektet. Särskild lagstiftning från 2009 hade möjliggjort ett undantag från kommunallagen så att kommuner och landsting kan medfinansiera nationella infrastrukturprojekt,⁸⁷ och denna lag ändrades 2014 genom tillägget av följande formulering: ”Kommuner och landsting får även lämna bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid sådant konsortium som avses i rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium).”⁸⁸ Samma proposition föreslog också till Riksdagen att göra en ändring i den kommunala redovisningslagen⁸⁹ för att möjliggöra för Region Skåne att ta upp bidraget på 800 miljoner kronor som en tillgång med avskrivningstid på 25 år,⁹⁰ vilket i sin tur möjliggjorde för regionen att ta ett lån för att de 800 miljonerna, vilket också skett.⁹¹ Den slutliga kostnaden för Region Skåne torde därför, medräknat ränta, hamna på drygt 1 miljard kronor.

Hanteringen av det finansiella bidraget till ESS från Region Skåne har fått kritik i nyhetsrapportering och av en privatperson som utan framgång överklagade regionstyrelsens och regionfullmäktiges beslut till Förvaltningsrätten i Malmö, med hänvisning till bland annat bristande demokratisk insyn.⁹²

⁸⁴ ”Det hemliga maktspelet om ESS: Skåne skänkte miljard – fick nytt universitet,” *Sydsvenskan* 11 december 2016.

⁸⁵ Protokollsutdrag Regionfullmäktige, 20 juni 2016, §49 Medfinansiering av European Spallation Source (ESS). Region Skåne dnr 1500946.

⁸⁶ Kommunallag (2017:725), Kap 2, §2.

⁸⁷ Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁸⁸ Regeringens proposition 2013/14:136, ”Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur,” s 4.

⁸⁹ Lag (1997:614) om kommunal redovisning.

⁹⁰ Regeringens proposition 2013/14:136, ”Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur,” s 6.

⁹¹ ”Förtidliganden kring investeringar,” pressmeddelande från Region Skåne, 9 december 2016.

⁹² Dom i mål 6219-16, Förvaltningsrätten i Malmö (2017); ”Skåne betalar miljard för ESS – kan vara olagligt,” *Sydsvenskan* 9 december 2016; ”Det hemliga maktspelet om ESS: Skåne skänkte miljard – fick nytt universitet,” *Sydsvenskan* 11 december 2016; ”Region Skånes miljardgåva till ESS godkänns,” *Sydsvenskan* 23 maj 2017.

6. Underlag för beslut

Den skandinaviska gräsrotskampanjen som sökte göra Sverige till värdland för ESS med start på hösten 2000 fick uppmärksamhet på nationell politisk nivå under våren 2004, när regeringen utsåg före detta finansministern och generaldirektören vid EU-kommissionen Allan Larsson till ”särskild förhandlare” åt regeringen för att utreda ”möjligheterna att eventuellt placera ESS i Sverige” på basis av en undersökning av ”intresset från forskarsamhället och näringslivet” och en analys av ”de långsiktiga tillväxteffekterna för samhället.”⁹³ Larssons rapport, som publicerades i *Departementsserien*, är den enda utredning om för- och nackdelar med ett svenskt värdskap för ESS som gjorts, och den får därför tillsammans med resultatet av remissbehandlingen av densamma anses vara det viktigaste formella beslutsunderlaget för regeringens avsiktsförklaring i februari 2007 och de investeringar som gjordes i spåren av den svenska kampanjens framgångar.

Rapporten *Svenskt värdskap för ESS* diskuterar kostnader, statsfinansiella och socio-ekonomiska effekter, och miljöfrågor, och gör en generell bedömning av förutsättningarna att lokalisera ESS till Lund. Dess rekommendation är tydlig: regeringen ”bör under 2005 avge en avsiktsförklaring att Sverige förbereder ett erbjudande om värdskap för ESS för att därmed klargöra förutsättningarna för att Sverige skall erbjuda ett värdskap”.⁹⁴ Rekommendationen gjordes dock med vissa reservationer; först och främst att den svenska delfinansieringen av ESS, om Sverige utsågs till värdland, skulle vara tudelad och innefatta dels en andel som Sverige skulle få betala som medlem i ESS oavsett dess placering, och som ungefär motsvarar Sveriges BNP-andel bland de förväntade medlemsländerna, dvs ca 3% av totalkostnaderna, och dels ett extra anslag på ca 20-25% som värdlandet förväntas betala. Det ordinarie anslaget om 3% ”bör som hittills ske med hjälp av forskningspolitiska medel” medan det extra anslaget ”bör däremot i sin helhet finansieras genom näringspolitiska insatser, från staten och näringslivet.”⁹⁵ Det bör fastslås att substantiella investeringar från näringslivets sida i en forskningsanläggning av ESS typ vore unika i historisk och internationell jämförelse, och att det alltså är en gåta hur utredningen kunde komma fram till detta som en realistisk möjlighet. (Parentetiskt kan konstateras att Allan Larsson själv, i sina memoarer från 2019, berättar om ett synnerligen ljumt intresse från de näringslivsrepresentanter han träffade inom ramen för utredningsarbetet.⁹⁶) Icke desto mindre baseras det i stora drag mycket positiva gensvar utredningen fick i remissbehandlingen (se nedan) till stor del på just denna s k *Public-Private-Partnership (PPP)*-lösning, och på de tämligen avancerade resonemang som rapporten också för om risken för undanträngningseffekter i det fall en ESS-satsning skulle finansieras helt via forskningsbudgeten. Detsamma gäller de överdrivna skrivningarna om ”stora potentiella samhällsekonomiska vinster” och ”möjligheter för en dynamisk näringslivsutveckling på regional och nationell nivå” i rapporten,⁹⁷ som grundas i den studie som Larsson beställt av *Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS)* och som med hjälp av extrapolering av bitvis irrelevant data och beräkningar av s k multiplikatoreffekter kommer fram till att en ESS-etablering i Lund skulle leda till en BNP-ökning på 4.3 miljarder kronor, och 6,000 nya arbetstillfällen.⁹⁸ Viktigt i sammanhanget är att rapporten understryker att ”dessa vinster inte realiserar sig själva” och att ESS måste placeras ”i ett lämpligt

⁹³ ”Uppdrag att undersöka möjligheten att placera European Spallation Source (ESS) i Sverige,” Förordnande, Utbildningsdepartementet dnr U2004/2555/F.

⁹⁴ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 9.

⁹⁵ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 34-35.

⁹⁶ Allan Larsson, *I vetenskapens värld* (Gotlandsboken, 2019), s 94.

⁹⁷ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 19.

⁹⁸ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 116-118.

innovationssystem där det framför allt finns en förmåga för näringslivet att absorbera den kunskap som ESS genererar och omsätta den i nya företag och nya produkter,⁹⁹ men saknar en diskussion om vad ett lämpligt innovationssystem är och i vilken mån den samlade forsknings- och innovationskapaciteten inom områden relevanta för neutronanvändning i Lund, Skåne och Sverige utgör ett sådant.

En jämförelse kan göras med förslaget att investera i nästa generations synkrotronljuskälla i Lund, MAX IV, som framarbetades vid den befintliga MAX-anläggningen under 2000-talets första år och som utvärderades grundligt, med hjälp av internationella expertpaneler, på uppdrag av Vetenskapsrådet, innan beslut fattades om att stödja projektet.¹⁰⁰ En motsvarande utredning av ESS-förslaget och det svenska vetenskapssamhällets förutsättningar att utnyttja de experimentella möjligheter som en ESS-anläggning ger, har aldrig genomförts. Allan Larssons utredningsarbete 2004-2005 innefattade ingen bedömning av dessa aspekter. Istället upprepade rapporten okritiskt de partsinlagor i frågan som ESS-kampanjen i Lund naturligt nog tagit fram som del av sitt kampanjmaterial,¹⁰¹ och de konsultationer som utredaren gjorde för att fullfölja den del av uppdraget som rörde ”intresset från forskarsamhället”¹⁰² innefattade främst organisationerna *OECD Global Science Forum*, *European Science Foundation (ESF)*, *European Neutron Scattering Association (ENSA)*, och *European Strategy Forum for Research Infrastructures (ESFRI)* vilka alla befanns positiva till ESS men knappast representerar det svenska vetenskapssamhället.¹⁰³

Remissrundan omfattade 84 instanser varav 66 svarade. I tillägg till detta inkom två spontanremisser från privatpersoner.¹⁰⁴ Fler än hälften av remissvaren kom från vetenskapssamhällets organisationer (universitet, akademier, forskningsråd) och var överlag positiva.¹⁰⁵ Det ska dock tilläggas att remissrundan inte avsåg en allmän bedömning av potentiella risker och förtjänster med en svensk satsning på värdskap för ESS, utan specifikt rörde rapporten och dess förslag.¹⁰⁶ Flertalet av de positiva remissvaren tog därför i sin bedömning fasta på förslaget om en PPP-lösning, och uttryckte särskilda farhågor om undanträngningseffekter för det fall satsningen skulle göras inom befintliga forskningspolitiska budgetramar.¹⁰⁷ Ett remissvar förtjänar extra uppmärksamhet i sammanhanget, nämligen det från *Statskontoret*, som är ensamt om att väcka vissa statsfinansiella farhågor med en svensk ESS-satsning. Statskontoret ”avstyrker ett bifall till att regeringen skall avge en avsiktsförklaring” angående ESS. Myndigheten ”tar inte ställning till vilken typ av forskning som Sverige skall bedriva” utan baserar sitt

⁹⁹ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 125.

¹⁰⁰ “An international evaluation of the MAX IV technical concept 2005”, Vetenskapsrådets rapportserie 5:2006; “Scientific evaluation of the MAX IV proposal 2006”, Vetenskapsrådets rapportserie 20:2006.

¹⁰¹ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 55-59.

¹⁰² ”Uppdrag att undersöka möjligheten att placera European Spallation Source (ESS) i Sverige,” Förordnande, Utbildningsdepartementet dnr U2004/2555/F.

¹⁰³ ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, s 42, 73.

¹⁰⁴ Remissvar på ”Svenskt värdskap för ESS”, Departementsserien Ds 2005:40, Utbildningsdepartementet Dnr U2005/5686/F.

¹⁰⁵ En noggrann analys av remissvaren finns hos Anders Granberg, “The ESS project as a generator of conflict and collaboration: an assessment of the official picture of costs and benefits and the research-community response,” i *In pursuit of a promise: Perspectives on the political process to establish the European Spallation Source (ESS) in Lund, Sweden*, red Olof Hallonsten (Arkiv Förlag, 2012).

¹⁰⁶ Remiss, Departementsskrivelsen Svenskt värdskap för ESS (Ds 2005:40), Utbildningsdepartementet Dnr U2005/5686/F.

¹⁰⁷ Anders Granberg, “The ESS project as a generator of conflict and collaboration: an assessment of the official picture of costs and benefits and the research-community response,” i *In pursuit of a promise: Perspectives on the political process to establish the European Spallation Source (ESS) in Lund, Sweden*, red Olof Hallonsten (Arkiv Förlag, 2012), s 130.

ställningstagande på "[e]rfarenheter från andra internationella forskningssamarbeten" som visar att "en anläggning som ESS som initialt har en bred finansiering i det långa loppet kan visa sig behöva ytterligare statlig stödfinansiering när andra frivilliga parter inte förnyar sitt deltagande."¹⁰⁸

Nyckelpersoners memoarer, och riksdagens protokoll från de interpellationer och debatter där frågan väcktes under 2006-2007,¹⁰⁹ visar att beredningen av ESS-satsningen i regeringskansliet skedde internt, visserligen i olika typer av konsultationer med experter nationellt och internationellt, men utan offentlig dokumentation av det slag som brukas i gängse utredningsförfaranden (direktiv, betänkanden, remisser) och inför propositioner (inklusive inspel från berörda myndigheter). Under åren innan regeringens avsiktsförklaring, och även efter den, gjordes flera utredningar av specifika aspekter av en möjlig ESS-etablering såsom markanvändning, miljöaspekter och tillståndsprövning.¹¹⁰ ESS-projektet hade också en ursprunglig dokumentation från 1997 och 2002, och vilade på många års planerings- och utredningsarbete av världsledande forskare och tekniker inom berörda områden som dessutom förnyades under förhandlingsprocessen,¹¹¹ och den skandinaviska kandidaturen hade också genomfört grundläggande utredningsarbete i fråga om förutsättningar för en etablering i Lund.¹¹² Inget av detta material innehåller någonting som berör bedömningen av hur ESS passar in i det svenska forsknings- och innovationssystemet, och vilka följd effekter för detsamma som etableringen kommer att få.

¹⁰⁸ Remissvar Svenskt värdskap för ESS (Os 2005:20), Statskontoret, Utbildningsdepartementet Dnr U2005/5686/F.

¹⁰⁹ Lars Leijonborg, *Kris och framgång: mitt halvsekel i Politiken* (Ekerlids, 2018), s 337-343; Allan Larsson, *I vetenskapens värld* (Gotlandsboken, 2019), särskilt s 42-44, 109-112; Riksdagens protokoll 20 december 2006, 23 januari 2007, 28 mars 2007.

¹¹⁰ Se t ex "En översiktlig studie av förutsättningarna att placera en forskningsanläggning för neutronspridning, European Spallation Source (ESS) till Brunnsögårdensområdet i Lund," Sweco FFNS (2002); "Ekonomisk analys gällande elförsörjningen av European Spallation Source byggd i Lund, Öresundsregionen," ÅF (2004), rapport nr SR-ESS 040107; "Overview of Safety Aspects for European Spallation Source (ESS), for a location in Skåne," Evert Eriksson, Studsvik Nuclear AB (2005), rapport STUDSVIK/N-05/070; "Overview of aspects for safe disposal of mercury from a European Spallation Source, located in Sweden," Ulla Bergstrom Erik Hellsten, Studsvik Nuclear AB (2005), rapport STUDSVIK/N-05/073; "Overview of safety and licensing aspects of the European Spallation Source (ESS), for a site in Lund area," Evert Eriksson, Studsvik Nuclear AB (2008), rapport STUDSVIK/N-08/210.

¹¹¹ Se t ex "ESS. A next generation neutron source for Europe" i fyra volymer, ESS Council (1997); "The ESS Project" i fyra volymer, ESS R&D Council (2002); "Medium to Long-Term Future Scenarios for Neutron-Based Science in Europe," Working Group on Neutron Facilities, European Strategy Forum on Research Infrastructures (2003); "Assessment of the offers to host the European Spallation Source ESS in Lund, Debrecen or Bilbao," Report from the ESS Site Review Group (2008).

¹¹² "Expression of Interest to host the European Spallation Source in Scandinavia," ESS Scandinavia Consortium (2002); "The ESS Scandinavia submission to the ESFRI Working Group on ESS siting," (ESS Scandinavia Consortium (2008).

7. Kommande finansieringsbehov

Forskningsanläggningen ESS finansieras för närvarande av tretton partnerländer i enlighet med det avtal som skrevs i samband med att ESS organisatoriskt övergick från samägt svensk-danskt aktiebolag till europeiskt infrastrukturkonsortium (ERIC) under hösten 2015.¹¹³ Avtalet bygger på kostnadsuppskattningen från december 2012, att ESS i sin helhet kostar 1843 miljoner Euro eller ca 15.77 miljarder SEK. De respektive medlemsländernas bidrag specificeras i avtalet i fasta belopp, i 2013 års priser, sammanställda i tabell 5, där det framgår att anläggningen i och med detta avtal bara är finansierad till ca 95%, vilket också förefaller bekräftas i ESS årsrapport för 2018.¹¹⁴ Det är oklart hur den del av finansieringen som därmed saknas skall åstadkommas. Spanien, Polen och Ungern har alla tre gått in i samarbetet med något lägre andel än vad som förutskickades då regeringen i juli 2014 offentliggjorde att finansieringslösningen var på plats, en finansieringslösning där det redan då saknades 2.5%.¹¹⁵

I nyhetsrapporteringen i *Sydsvenskan* har framkommit både att totalnotan för konstruktionsfasen blir dyrare än beräknat, och att fördelningen av driftskostnaderna för anläggningen inte beslutats utan är föremål för komplicerade förhandlingar mellan medlemsländerna.¹¹⁶

Det sistnämnda – alltså driftskostnaderna – har särskild betydelse. I annex 2 till det bindande avtalet om finansiering och organisation av ESS som europeiskt infrastrukturkonsortium framgår att driftskostnaderna för ESS som helhet kommer att vara flera gånger större än konstruktionskostnaderna på 1843 miljoner Euro. Med bas i antagandet att ESS-anläggningens totala livstid är 46 år, att ”initial drift” (”initial operations”) startar 2019, och att den årliga kostnaden för drift då konstruktionsfasen är helt avslutad uppgår till 140 miljoner Euro, beräknas de totala driftskostnaderna till 5600 miljoner Euro,¹¹⁷ vilket motsvarar ca 50 miljarder svenska kronor. Enligt den förra regeringen fanns i den ursprungliga överenskommelsen med andra europeiska länder, från 2009, en svensk ”utfästelse” att betala ungefär tio procent driftskostnaderna vid ESS,¹¹⁸ vilket alltså innebär sammanlagt 5 miljarder kronor över en 46-årsperiod. Enligt *Sydsvenskan* hamnade Sveriges andel av driftskostnaderna för 2019 istället på 35%, eftersom en tillfällig lösning förhandlats fram där samtliga medlemsländer betalar samma andel av driftskostnaderna för 2019, som de betalar för konstruktionen.¹¹⁹ Även om detta naturligtvis är mycket spekulativt kan man för jämförelsens skull konstatera att 35% av de totala beräknade driftskostnaderna för ESS är 1960 miljoner Euro, eller 17.6 miljarder kronor, en summa alltså angiven i 2013 års priser och utan hänsyn till eventuella framtida kostnadsökningar.

¹¹³ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC). Consolidated Version.

¹¹⁴ ESS Activity Report 2018, s 57.

¹¹⁵ ”Finanseringen klar för European Spallation Source,” Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, 4 juli 2014.

¹¹⁶ ”Onödiga säkerhetssatsningar gör ESS dyrare,” *Sydsvenskan* 30 november 2018; ”Sveriges nota för driften av ESS ökar,” *Sydsvenskan* 12 december 2018; ”Miljarder på spel i driftskostnaden för ESS,” *Sydsvenskan* 27 mars 2019.

¹¹⁷ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC). Consolidated Version, including amendments of 10 June 2016, 26 April 2018, 19 June 2018, s 23, 26.

¹¹⁸ Regeringens proposition 2012/13:30, ”Forskning och innovation,” s 144.

¹¹⁹ ”Sveriges nota för driften av ESS ökar,” *Sydsvenskan* 12 december 2018.

Tabell 5: Finansieringen av ESS enligt bindande internasjonelt avtal (2015).¹²⁰

	<i>Belopp</i>	<i>% (ca)</i>
Danmark	230	12.5
Estland	4.61	0.25
Frankrike	147	8
Italien	110.6	6
Norge	46.07	2.5
Polen	33.2	1.8
Schweiz	64.5	3.5
Spanien	55.29	3
Storbritannien	184.3	10
Sverige	645	35
Tjeckien	5.52	0.3
Tyskland	202.5	11
Ungern	17.6	1
<i>Summa</i>	<i>1746.19</i>	<i>95</i>

¹²⁰ Statutes of the European Spallation Source ERIC. Annex to Commission Implementing Decision (EU) 2015/1478 of 19 August 2015 on setting up the European Spallation Source as a European Research Infrastructure Consortium (European Spallation Source ERIC). Consolidated Version, including amendments of 10 June 2016, 26 April 2018, 19 June 2018, s 8, 37.