



SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet

Vår referens/dnr: 2024-133

Finansmarknadsavdelningen
Enheten för försäkring, pension och
myndighetsstyrning

Michelle Tun von Gyllenpalm
michelle.vongyllenpalm@svensktnaringsliv.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Er referens/dnr: Fi2024/01624

Julien Morel
julien.morel@regeringskansliet.se

Remissyttrande

Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft. Svenskt Näringsliv välkomnar utredningens förslag och instämmer med utredningen att en finansiering och riskdelningsmodell behövs för att investeringarna i ny kärnkraft ska realiseras. Utredningens förslag är genomarbetat och ett viktigt första steg för att få till stånd investeringar i ny kärnkraft i Sverige.

Sammanfattning

Sveriges välstånd har till stor del byggts på god tillgång till leveranssäker el till konkurrenskraftig kostnad. Att Sveriges framtida elförsörjning fungerar är centralt för näringslivets möjlighet att genomföra den klimatomställning som måste ske. På kort tid ska fossila bränslen och råvaror, som är och har varit en förutsättning för den globala tillväxten, fasas ut. Energisystem och produktionsprocesser ska förändras och Sverige ska vara ledande i omställningen. Sverige har en gynnsam utgångspunkt med en elproduktion som redan idag är nästan helt fossilfri, men nuvarande elproduktion kommer inte att täcka den förväntade framtida elanvändningen som krävs för att uppnå landets klimat-, industri- och säkerhetspolitiska mål.

Svenskt Näringslivs scenarioanalyser visar att Sveriges framtida energimix bör bestå av alla fossilfria kraftslag. Analyserna pekar mot att vi kommer att behöva väsentligt ökad elproduktion från vindkraft på land, men även ny kärnkraft (inklusive drifttidsförlängd befintlig kärnkraft), effekthöjning av vattenkraften och havsbaserad vindkraft i ett framtida elsystem.

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

Omvärlden har på kort tid gått från att diskutera huruvida ny kärnkraft överhuvudtaget behövs till att aktivt planera för dess utbyggnad. Denna globala kapplöpning vittnar om behovet att uppnå framdrift för investeringar i ny kärnkraft. Omvärldsutvecklingen skapar längre väntetider, större konkurrens om resurser, och framhäver vikten av att bygga upp lokala leverantörskedjor samt attrahera både inhemsk och internationell kompetens.

Den finansiella risk som uppstår till följd av kapitalintensiteten och de långa byggtiderna för kärnkraftsprojekt begränsar möjligheterna till utbyggnad enbart på marknadsmässiga grunder. Samtidigt drivs kostnaderna för investeringar i ny kärnkraft upp av den oproportionerligt stora politiska risk som föreligger under både konstruktions- och driftsfasen. Därför är det motiverat att staten – med hjälp av till exempel den föreslagna finansierings- och riskdelningsmodellen – bidrar till att lyfta av en del av risken.

I ett nästa separat steg anser Svenskt Näringsliv att frågan om förutsättningar för stöd till andra fossilfria kraftslag behöver utredas. Det bör utredas hur ny fossilfri elproduktion som kan leverera motsvarande värde för systemet som kärnkraften (till exempel via energilagring och modern teknik) också skulle kunna kvalificera sig för en finansieringsmodell som liknar den utredningen föreslår för ny kärnkraft. Finansiering- och riskdelning bör stå i relation till det värde som ny elproduktion tillför elsystemet i termer av kostnadseffektivitet, fossilfrihet, planerbarhet, storskalighet (minst 300 MW installerad effekt), leveranssäkerhet, systemstabilitet och andra systemvärden.

Bakgrund

Leveranssäker, fossilfri el till konkurrenskraftiga kostnader är en helt avgörande förutsättning för att realisera klimatmålens målsättningar och fasa ut fossila bränslen och råvaror i industri- och transportsektorerna samt i övriga samhället. Att lägga grunden för det framtida elsystemet är utmanande men en nödvändighet för hela Sverige om vi ska klara klimatmålens.

Svenskt Näringsliv har under de senaste åren, med hjälp av ett stort antal experter, tagit fram scenarioanalyser¹ för Sveriges framtida elbehov och givit en rad policyrekommendationer² för att möjliggöra att den elproduktion och överföringskapacitet som behövs kommer på plats. Resultaten från analyserna visar att framtidens konkurrenskraftiga energimix bör bestå av alla fossilfria kraftslag, men att framför att kärnkraft (såväl ny som drifttidsförlängd befintlig kärnkraft), vattenkraft och vindkraft, är bärande i ett framtida system där samtliga tre värden i det energipolitiska trilemmat; försörjningstrygghet, konkurrenskraft och hållbarhet behöver beaktas och balanseras. Samtidigt handlar det inte enbart om att bygga ny elproduktion och nya elnät, utan också om att bygga på rätt platser, nyttja elsystemet så effektivt som möjligt, och säkerställa att både kostnadseffektiv flexibilitet och energilagring realiserar. Energisystemet måste betraktas och behandlas som en helhet.

Svenskt Näringsliv menar mot denna bakgrund att en diversifierad energiproduktion, där alla fossilfria kraftslag ryms, är det bästa alternativet för att trygga Sveriges elförsörjning. Ett ensidigt fokus på en teknik kan leda till höga risker om kostnaderna för elsystemet ökar mer än förväntat. Genom att i stället investera i en bredare mix av energiproduktion kan riskerna spridas ut och den totala systemkostnaden hållas på en lägre nivå. En teknikneutral strategi

¹ [Kraftsamling elförsörjning - Scenarioanalys 290 TWh](#)

² [Startprogram för elnät \(svensktnaringsliv.se\)](#), [Startprogram för utvecklad vattenkraft \(svensktnaringsliv.se\)](#), [Startprogram för ny kärnkraft \(svensktnaringsliv.se\)](#), [Startprogram för mer vindkraft \(svensktnaringsliv.se\)](#)

där alla fossilfria kraftslag bidrar till att uppnå planeringsmålet om 300 TWh säkerställer inte bara en ekonomiskt hållbar utveckling, utan ökar också elsystemets motståndskraft mot framtida osäkerheter och oförutsedda händelser på marknaden.

Generella kommentarer på promemorian

Svenskt Näringsliv välkomnar utredningens förslag och instämmer med utredningen att en finansiering och riskdelningsmodell behövs för att investeringarna i ny kärnkraft ska realiseras. Utredningen presenterar ett genomarbetat förslag med hänsyn taget till erfarenheter från andra europeiska länder. Den föreslagna modellen erbjuder även en fördel i och med att en liknande modell är godkänd av EU-kommissionen sedan tidigare. Tekniska aspekter av den föreslagna finansieringsmodellen behöver dock tydliggöras eller utvecklas.

Finansiering är ett av de 19 områden som IAEA³ anser behöver adresseras vid upprättandet av ett kärnkraftsprogram, men det är en särskilt viktig aspekt på grund av kärnkraftsinvesteringars karaktär med höga kapitalkostnader och en riskprofil som skiljer sig från andra kraftslag. Den finansiella risk som uppstår till följd av kapitalintensiteten och de långa byggtiderna för kärnkraftsprojekt begränsar möjligheterna till utbyggnad enbart på marknadsmässiga grunder. Samtidigt utgör kraftslaget en samhällsviktig infrastruktur, vars kostnader drivs upp av den oproportionerligt stora politiska risk som föreligger under både konstruktions- och driftsfaserna. Därför är det motiverat att staten – med hjälp av till exempel den föreslagna finansierings- och riskdelningsmodellen – bidrar till att lyfta av en del av risken.

Riskbilden understryker också behovet av långsiktighet och förutsägbarhet i energipolitiken. Att ställa kraftslag mot varandra ökar investeringsrisken, vilket i sin tur försenar klimatomställningen och försämrar svensk konkurrenskraft. Det krävs framdrift i övriga statliga utredningar och utställda myndighetsuppdrag som påverkar riskerna och möjligheterna till utbyggnad. Exempel på detta inkluderar kommittédirektivet *Ny kärnkraft i Sverige - ett andra steg*, Elmarknadsutredningen, uppdraget till Naturvårdsverket om att underlätta kommuners planering och arbetssätt med tillståndprocesser för etablering av ny kärnkraft, och Riksgäldens uppdrag om finansiering av omhändertagande av kärntekniska restprodukter för nya kärnkraftsreaktorer samt minskad programrisk i avvecklingsfasen.

Omvärlden har på kort tid gått från att diskutera om ny kärnkraft behövs till att aktivt planera för dess utbyggnad. Den globala kapplöpning vi ser mot bakgrund av deklARATIONERNA under COP28⁴ om en tredubbling av kärnkraften globalt, samt IAEA:s Nuclear Energy Summit⁵, vittnar om behovet av snabb framdrift vad gäller främjandet av ny kärnkraft. Omvärldsutvecklingen skapar längre väntetider, större konkurrens om resurser, och framhäver vikten av att bygga upp lokala leverantörskedjor samt attrahera både inhemsk och internationell kompetens. Det är viktigt att tillvarata och skapa intresse för de betydande möjligheter till ny direkt och indirekt sysselsättning som ny kärnkraft skulle innebära. Ett ökat lärande är att vänta inom kärnkraftssektorn som helhet, vilket kan komma Sverige till del, förutsatt att ett kärnkraftsprogram etableras.

Modellens omfattning

Utredningen föreslår en finansieringsmodell som bygger på en delning av den finansiella risken mellan staten och den eller de aktör(er) som bygger och hanterar driften av

³ [Milestones Approach | IAEA](#)

⁴ [International cooperation to triple global capacity of nuclear energy - Government.se](#)

⁵ ['A Turning Point': First Ever Nuclear Energy Summit Concludes in Brussels | IAEA](#)

kärnkraftverket. Finansiering och riskdelning kan motiveras när det gäller storskalig samhällskritisk infrastruktur av denna typ, eftersom den företagsekonomiska kalkylen skiljer sig från den samhällsekonomiska kalkylen, till följd av ett antal marknadsmisslyckanden som beskrivs i utredningen. Modellen skapar möjligheten att investera i kärnkraft till en betydligt lägre risk än vad som annars varit fallet. Vid uppförandet av ett kärnkraftverk får investeraren tillgång till ett intäktsslöde som är känt på förhand, givet att ingen risk- eller vinstdelningsmekanism aktiveras som påverkar lösenpriset på el. Detta, i kombination med riskdelningsmekanismen, minskar avsevärt risken för investeraren, samtidigt som den föreslagna modellen även erbjuder bättre finansieringsvillkor via staten än vad som hade erhållits på marknaden.

Hantering av risker

Ur ett samhällsperspektiv är det önskvärt att riskdelningen omfördelar risk från projektbolaget till staten i den utsträckning som krävs för att ny kärnkraft skall byggas, men utan att detta leder till en omotiverat hög avkastning för producenten. I praktiken är det svårt att avgöra precis hur riskdelningen skall utformas för att uppnå detta. I stället kommer det behöva hanteras i en förhandling mellan staten och projektbolaget. Det är därför av yttersta vikt att dessa förhandlingar sker på ett transparent sätt och att elkundskollektivet ges möjlighet att yttra sig.

Hantering av konstruktionsrisk

Konstruktionsrisken är en stor och svårbedömd risk vid investeringar i ny kärnkraft. Även om intäkterna från investeringen enligt den föreslagna modellen är kända genom ett förhandlat lösenpris, återstår en osäkerhet rörande byggkostnaderna under en period då leverantörskedjor byggs upp och erfarenheter från kärnkraftsprojekt utvecklas.

Konstruktionsrisken hanteras via två mekanismer. Dels erbjuder staten lånefinansiering till bättre villkor än marknaden, vilket minskar kostnaden för oförutsedda kostnadsöverskridanden. Dels finns en riskdelningsmekanism som begränsar de negativa konsekvenserna av kostnadsöverskridanden. Svenskt Näringsliv anser att konstruktionsrisken hanteras på ett tillfredställande sätt i utredningens förslag.

Hantering av marknadsrisk

Med marknadsrisken avses den risk som är kopplad till ny kärnkrafts framtida intäkter, dels på grund av att det råder osäkerhet kring efterfrågan på el på lång sikt, dels på grund av att utbudskurvan skiftar när annan produktion tillkommer eller bortfaller. Utredningen konstaterar att *"avsaknaden av möjligheter att teckna långsiktiga prissäkringsavtal gör att den som investerar i stora, långlivade och kapitalintensiva produktionsanläggningar, exempelvis kärnkraft, upplever en ineffektivt hög marknadsrisk."*⁶ Utredningen konstaterar vidare att det därför finns skäl för staten att erbjuda ny kärnkraft en långsiktig prissäkring genom ett dubbelsidigt finansiellt differenskontrakt. Grundprincipen för denna typ av kontrakt är att kärnkraftsägaren garanteras en prisnivå (lösenpriset) oberoende av marknadsutfallet och att elproducenten också kompenserar staten eller elkundskollektivet i det fall marknadspriserna överstiger lösenpriset.

Svenskt Näringsliv kan konstatera att varianter av denna typ av differenskontrakt flitigt använts under det senaste decenniet för att få till stånd storskalig elproduktion i flera europeiska länder. Det finns dock få exempel på användning av differenskontrakt vid finansiering och riskdelning

⁶ Utredningen, s. 118 – 119

för investeringar i ny kärnkraft. I dagsläget i Europa är det enligt utredningen endast Hinkley Point C i Storbritannien och Dukovany II i Tjeckien som använder sig av denna modell och ingen av dessa anläggningar är ännu driftsatt. Det finns därav begränsade erfarenheter av differenskontraktets förmåga att effektivt hantera marknadsrisken för kärnkraftsinvesteringar och samtidigt säkerställa en god balans mellan elproducenternas, elanvändarnas och statens intressen. Svenskt Näringsliv anser därför att det är av vikt att noga överväga utformningen av det dubbelsidiga differenskontraktet. Lösenpriset fastställs sannolikt genom en förhandling mellan staten och den som överväger att investera i ny kärnkraft. Svenskt Näringsliv vill betona vikten av att processen är transparent och att det inhämtas synpunkter från elkundskollektivet.

Hantering av politisk och regulatorisk risk

Svenskt Näringsliv bedömer att ett offentligt åtagande är avgörande för hantering av de ekonomiska, politiska och regulatoriska risker som omgärdar investeringar i ny kärnkraft. En samhällsinvestering av kärnkraftens omfattning kräver gemensamma och brett politiskt förankrade utgångspunkter för energi- och klimatomställning, uppslutning kring elsystemets syfte och behov, samt beslutsprocesser för att säkerställa långsiktigt stabila politiska och regulatoriska förutsättningar.

Den politiska risken för ny kärnkraft är också nära sammankopplad med vilka beslut som tas och vilka incitament som ges på europeisk nivå. När EU föreskriver målsättningar för intermittent förnybar elproduktion, ges indirekta incitament till en särskild sammansättning av elproduktionen. Detta påverkar medlemsländernas självbestämmanderätt gällande elproduktionsmix i och med att incitamenten – som är till relativ nackdel för investeringar i annan fossilfri planerbar elproduktion – ökar den politiska risken för investeringar i till exempel kärnkraft. Enligt samma princip skulle en mindre ambitiös klimatlagstiftning på EU-nivå underminera de långsiktiga incitamenten att investera i klimatomställningen, och därigenom försämra de grundläggande förutsättningarna för investeringar i ny fossilfri kraftproduktion. Ett annat belysande exempel är EU:s taxonomi och dess acceptans för kärnkraft som övergångslösning. Eftersom taxonomin kontinuerligt uppdateras och revideras genom delegerade akter, finns möjligheten för EU-kommissionen att försämra incitamenten för investeringar i kärnkraft. Det finns således ett behov av en välavvägd hantering av politisk och regulatorisk risk i den svenska modellen för finansiering och riskdelning vid investering i ny kärnkraft.

Svenskt Näringsliv anser att det är centralt att modellen i största möjliga utsträckning hanterar den långsiktiga politiska och regulatoriska risken. I utredningen hänvisas till att *”genom att staten ingår civilrättsliga kontrakt med projektägarna (låne- och prissäkringsavtal) ges tydliga förutsättningar för statens åtaganden och en grund för att kräva ekonomisk kompensation i de fall avtalsvillkoren bryts.*⁷ Utredningen menar vidare att risk- och vinstdelningskomponenten minskar konsekvensen av regulatoriska förändringar men konstaterar samtidigt att modellen inte innehåller något investerarskyddsavtal (likt det som finns i exempelvis Storbritannien och Tjeckien). Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det *”dock inte kan uteslutas att ytterligare åtgärder för att begränsa politiska och regulatoriska risker är nödvändiga.”*⁸ Svenskt Näringsliv anser att det bör övervägas att komplettera modellen med ytterligare åtgärder för att minska den stora politiska och regulatoriska risk som är förknippad med investeringar i kärnkraft.

⁷ Utredningen, sid 171

⁸ Utredningen, sid 171

Hantering av programrisk

Med programrisk avses risken för att ett projekts lönsamhet försämras till följd av att det inte byggs tillräckligt många kärnkraftverk för att realisera viktiga skalfördelar. Utredningen föreslår att programmet bör omfatta 4000–6000 MW installerad effekt, motsvarande cirka fyra storskaliga reaktorer, eftersom detta bedöms tillräckligt för att realisera nödvändiga skalfördelar för att investeringar i de enskilda projekten ska bli lönsamma. Utredningen konstaterar vidare att aktörer som utvecklar, designar och/eller bygger kärnkraftsanläggningar kan väntas åtnjuta erfarenheter och innovationer som gör det mer kostnadseffektivt att bygga nästa anläggning genom att betydande läroeffekter bedöms uppstå under själva byggfasen. Svenskt Näringsliv delar utredningens uppfattning att ett program måste vara tillräckligt stort för att realisera skalfördelar, bidra till läroeffekter och etablera en leverantörskedja i Sverige. Men programmet bör samtidigt vara tillräckligt begränsat för att hålla kostnad och risk för både skattebetalare och elanvändare på en acceptabel nivå. Det föreslagna programmet motsvarar 30–50 TWh, eller 10–15 procent av regeringens planeringsmål om 300 TWh.

Modellens utformning

Statliga lån

Svenskt Näringsliv bedömer att statlig lånefinansiering är en förutsättning för att såväl få till stånd ett investeringsbeslut som – genom kombinationen med föreslaget krav på eget kapital för projektbolaget som statlig lånefinansiering – hålla nere kostnaden för ny kärnkraft. Svenskt Näringsliv instämmer med utredningens förslag till upplägg för en statlig lånefinansiering och att denna bör bli kostnadsneutral för skattebetalarna, under förutsättning att de statliga lånen kan betalas tillbaka. En statlig lånefinansiering förutsätter således att staten säkerställer att de som avser genomföra projekten har god möjlighet att lyckas med detta. En noggrann screening av såväl projektutförare som leverantörer är nödvändig.

Det är inte givet att den av utredningen föreslagna fördelningen mellan eget kapital och statlig låneandel, tillsammans med den föreslagna lösenprisnivån, är den mest optimala utformningen för att minska konstruktions- och marknadsrisken. Svenskt Näringsliv anser att det bör övervägas huruvida en alternativ uppdelning mellan andelen eget kapital och statliga lån, kombinerat med en annan lösenprisnivå, skulle ge bättre incitament för att hålla nere projektets totalkostnad och kostnad för elanvändarna. En sådan alternativ uppdelning behöver även öka incitamenten för projektbolaget att ta ett slutgiltigt finansieringsbeslut.

Prissäkringsavtal

Utredningen föreslår ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt och att lösenpriset för kontraktet ska uppgå till 80 öre/kWh enligt 2023 års prisnivå. Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens resonemang att 80 öre/kWh är att anse såväl som en intäktsförsäkring som en betalning för de systemvärden som investeringar i ny kärnkraft bidrar med till elsystemet. Svenskt Näringsliv vill även framhålla att kostnaden för att finansiera differenskontraktet ska ställas mot alternativkostnaden, vilken kan vara kostnaden för en marknadsomfattande kapacitetsmekanism, ökade kostnader för energilagring, systemtjänster med mera. Således förefaller ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt med ett lösenpris som överstiger det prognosticerade långsiktiga marknadspriset vara generellt motiverat.

i. Utformningen av prissäkringsavtalet

Utredningen konstaterar vidare att staten och elproducenten kommer överens om ett lösenpris som gäller för en specifik avtalsperiod, antingen genom förhandling eller auktion.⁹ Det exemplifieras med att lösenpriset om £92,50/MWh i 2012 års priser för Hinkley Point C fastställdes genom bilaterala förhandlingar mellan EDF och Storbritanniens Energi- och klimatdepartement.¹⁰ Svenskt Näringsliv ser därför den lösenprisnivå som tas upp i utredningen som indikativ och utgår ifrån att den slutgiltiga lösenprisnivån kommer att fastställas i förhandling mellan stat och projektbolag.

Utredningen föreslår att den faktiska marknadsintäkten till elproducenten ska justeras för kapacitetsfaktor och capture rate. Utredningen menar att *”storleken på den årliga marknadsintäkten kan uttryckas som en funktion av det genomsnittliga elpriset, capture rate, kapacitetsfaktor, installerad effekt och antal timmar på året. [...] Om kärnkraftsproducenten svarar på marknadssignaler genom att förlägga revisionsperioder när priserna är låga eller investerar i ett flexibelt kraftverk och därigenom uppnår en capture rate över 1 blir den totala intäkten högre med [utredningens valda differenskontraktutformning]”*.¹¹ Svenskt Näringsliv anser att prissäkringsavtalet är väl utformat i detta avseende och att beaktandet av kapacitetsfaktor och capture rate vid uträkningen av marknadsintäkten är viktiga parametrar för att öka incitamenten för att kärnkraften bidrar med elproduktion under de dagar och timmar på året den behövs som mest.

Svenskt Näringsliv vill även framhäva att det finns otydligheter i den fastslagna modellen gällande vad som sker med de intäkter som staten får i det fall marknadspriset överstiger lösenpriset. Utredningen konstaterar att *”ett prissäkringsavtal tecknas för att skapa förutsägbarhet för producenter och ge konsumenterna ett skydd mot höga elpriser”* och att differenskontrakt ska *”utformas dubbelriktat i bemärkelsen att betalningar ska transfereras i båda riktningar mellan konsument och producent beroende på om marknadspriset varit högre eller lägre än lösenpriset”*.¹² Samtidigt föreslår utredningen att *”i det fall den genomsnittliga prisnivån överstigit lösenpriset ska kärnkraftsproducenten kompensera staten enligt principerna som framgår av differenskontraktets utformning”*.¹³ Svenskt Näringslivs tolkning av utredningens resonemang är att ett dubbelsidigt differenskontrakt syftar till att skydda elkonsumenten mot höga priser. Dock framhåller utredningen samtidigt att det är staten, och inte elkonsumenterna, som ska kompenseras i det fall marknadspriset överstiger lösenpriset.

EU-lagstiftningen på området är samtidigt tydligt med att intäkter från dubbelriktade differenskontrakt ska fördelas till slutkunder, åtminstone om dessa intäkter inte används för att finansiera kostnaderna för differenskontraktet. Enligt EU:s förordning om utformningen av unionens elmarknad framgår att *”system med direkt prisstöd för investeringar i nya kraftproduktionsanläggningar för elproduktion från de källor som anges i punkt 4 (bl.a. kärnkraft) ska utformas som dubbelriktade differenskontrakt eller som likvärdiga system med samma effekter.”*¹⁴ Enligt punkt (5), i samma artikel framgår att *”intäkter, eller ett finansiellt värde motsvarande dessa intäkter, från de system med direkt prisstöd i form av dubbelriktade differenskontrakt och likvärdiga system med samma effekter som avses i punkt 1 ska fördelas till slutkunder. Utan hinder av första stycket får intäkterna, eller ett finansiellt värde*

⁹ Utredningen, sid 137

¹⁰ Utredningen, sid 139

¹¹ Utredningen, sid 193

¹² Utredningen, sid 190 - 191

¹³ Utredningen, sid 190

¹⁴ (EU) 2024/1747, artikel 19d (1)

motsvarande dessa intäkter, också användas för att finansiera kostnaderna för systemen med direkt prisstöd eller investeringar för att minska slutkundernas elkostnader.”¹⁵

Enligt skäl 43 i (EU) 2024/1747 framgår vidare att *”för att ytterligare mildra de höga elprisernas inverkan på konsumenternas energikostnader bör medlemsstaterna säkerställa att intäkter från producenter som omfattas av system med direkt prisstöd i form av dubbelriktade differenskontrakt eller likvärdiga system med samma effekter, eller ett finansiellt värde motsvarande dessa intäkter, överförs till slutkunder, inbegripet hushållskunder, små och medelstora företag samt energiintensiva företag.”¹⁶*

Svenskt Näringsliv ställer sig sammanfattningsvis frågande till om den föreslagna modellens utformning av differenskontraktet är fullt förenlig med bestämmelserna i EU-förordningen om utformningen av unionens elmarknad, artikel 19 d samt skäl 43. I det fall marknadspriset överstiger lösenpriset får staten som tidigare nämnts en intäkt. Svenskt Näringslivs tolkning av EU-bestämmelserna är att staten får behålla denna intäkt i det fall den används för att finansiera differenskontraktet, vilket inte är fallet i den föreslagna modellen då finansiering av differenskontraktet i stället föreslås ske genom en skatt proportionerlig mot elkonsumention. Svenskt Näringsliv anser därför att det bör tydliggöras att intäkterna för staten i den föreslagna modellen, i det fall det genomsnittliga marknadspriset på årsbasis överstiger lösenpriset, ska fördelas till elkunderna snarare än till staten. Detta i enlighet med bestämmelserna i EU:s elmarknadsdesign och utredningens tolkning av densamma.

ii. Förslaget om en skatt

Utredningen skriver på sidan 190 att *”För att finansiera statens utgifter för differenskontraktet bör i första hand en skatt som är proportionerlig mot volymen elkonsumention införas. Skatten bör så långt som möjligt omfatta hela det svenska elkundskollektivet.”¹⁷*

Svenskt Näringsliv delar utredningens uppfattning att den föreslagna pålagan som juridisk utgångspunkt bör anses vara en skatt, och inte en avgift, eftersom det inte finns en direkt och individuell motprestation till pålagan. Dock anser Svenskt Näringsliv att utredningens förslag om införandet av en skatt för att finansiera differenskontraktet kan innebära skatterättsliga utmaningar. En ny punktskatt på elkonsumention måste följa EU:s energiskattedirektiv och punktskattedirektiv, som båda reglerar hur skatter på elkonsumention får utformas. Enligt dessa kan det uppstå en rättslig konflikt i det fall att det införs mer än en skatt på samma skatteobjekt – i detta fall elkonsumention. Ett alternativ till den föreslagna skatten är att integrera den som en komponent i dagens generella energiskatt på el. På så vis garanteras dess rättsliga grund och minskar även risken för ökad administrativ börda. En sådan lösning skulle å andra sidan innebära att kopplingen till differenskontraktet försvinner, varför det är viktigt att utforma en lösning som möjliggör följsamhet mellan intäkter och kostnader som en del i att garantera skattens proportionalitet. Svenskt Näringsliv anser att den tilltänkta pålagans proportionalitet mot den faktiska kostnaden för differenskontraktet är helt central för dess framtida acceptans i samhället.

Om det är fortsatt aktuellt att gå vidare med den föreslagna skatten för att finansiera statens utgifter för differenskontraktet bör, i enlighet med utredningens egen bedömning, en skatteutredning med tydliga direktiv tillsättas för att utröna skattskyldigheten, definiera skattebasen och skatteobjektet samt analysera rättsliga förhållanden på EU-nivå.

¹⁵ (EU) 2024/1747, artikel 19d (5)

¹⁶ (EU) 2024/1747, skäl 43

¹⁷ Utredningen, sid 190

I sammanhanget bör det beaktas att viss elförbrukning är undantagen från energiskatt enligt energiskattedirektivet, bland annat metallurgiska och mineralogiska processer, så kallad hjälpkraft, spårbunden verksamhet och framställning av energiprodukter, med mera. Sverige måste förhålla sig till de EU-harmoniserade och obligatoriska undantagen från energiskatt vid utformningen av den föreslagna skatten. Svenskt Näringsliv ställer sig frågande till huruvida antagandet om att statens kostnad för programmet kan fördelas på en årlig elanvändning om 300 TWh är rimligt, givet att en inte obetydlig andel av den tillkommande elanvändningen kan förväntas vara undantagen från energiskatt på el, till exempel för att framställa vätgas som ska ersätta fossila bränslen. Eftersom utredningen beräknar den nödvändiga intäkten per kWh för differenskontraktet som en funktion av ersättningen fördelad över Sveriges totala elkonsument, skulle ett påslag motsvarande 1,67 öre innebära en nackdel för den kvarvarande delen av kundkollektivet. Detta skulle skapa en ojämn fördelning av finansieringsbördan och potentiellt också snedvrída konkurrensförhållanden mellan sektorer.

På sid 197 i utredningen framgår att *”utformningen av differenskontraktet ger [...] elkunderna ett visst skydd mot höga elpriser givet att skatten sänks i det fall staten erhåller en intäkt från kärnkraftsproducenterna.”*¹⁸. Svenskt Näringsliv anser att det, i den föreslagna modellen, bör klargöras att staten ska sänka eller helt ta bort skatten i det fall marknadspriset överstiger lösenpriset. I det fall detta inte sker riskerar staten att dubbelkompenseras, både genom att staten kompenseras av elproducenten för att marknadspriset överstiger lösenpriset (se tidigare kommentarer ovan gällande *utformningen av prissäkringsavtalet*) och samtidigt kompenseras av elkundskollektivet genom elskatten. Detta trots att utgifter för differenskontraktet uteblivit.

Risk- och vinstdelningsmekanism

Det är motiverat med en risk- och vinstdelningsmekanism för att hantera två utfall som inte är önskvärda. Det första av dessa är att villkoren sätts alltför generöst till kärnkraftsinvesterarens fördel. I detta fall stiger räntan på de statliga lånen och lösenpriset sjunker temporärt. Det andra är att de prognosticerade konstruktionskostnaderna kraftigt överskrider. Om detta inträffar sjunker räntan på de statliga lånen och lösenpriset stiger temporärt. Att den risken mildras motiveras av att osäkerheten kring kostnaden för att bygga ett eller flera kärnkraftverk är så pass hög att den är avskräckande för investerare.

Svenskt Näringsliv anser att risk- och vinstdelningsmekanismen behöver omgärdas av så mycket transparens som möjligt kring de parametervärden som ligger till grund för den värdering av projektbolaget som enligt förslaget ska ske två år efter rutinmässig driftsstart. Utöver detta bör det även övervägas om utredningens förslag till endast ett värderingstillfälle, två år efter rutinmässig driftsstart, är tillräckligt för att effektivt hantera marknadsrisken och uppnå en god balans mellan elproducenternas, elanvändarnas och statens intressen samt att hantera politisk och regulatorisk risk. Svenskt Näringsliv anser därför att det bör övervägas om värdering av projektbolaget bör ske med lämpligt tidsintervall under löptiden för prissäkringsavtalet.

Samtidigt som modellen är byggd på kloka och sunda principer kan det konstateras att tillvägagångssättet är komplext. Det är svårt att göra en bedömning av lämpliga nivåer för uppräknade av tröskelvärdet och de olika parametrarna för återställningsmekanismen. Svenskt Näringsliv vill därför framhålla att det är av yttersta vikt att denna process är

¹⁸ Utredningen, sid 197

transparent och öppen. Berörda intressenter, som exempelvis elkundskollektivet, bör ges möjlighet att yttra sig.

Teknikneutrala förutsättningar för andra fossilfria kraftslag

Svenskt Näringsliv anser att frågan om motsvarande teknikneutrala förutsättningar för annan fossilfri elproduktion än kärnkraft behöver utredas i ett nästa separat steg. Det bör utredas hur investeringar i ny fossilfri elproduktion – som i kombination med lagerlösningar och modern teknik kan leverera motsvarande värde för systemet som kärnkraften – skulle kunna kvalificera sig för en finansieringsmodell. Finansiering- och riskdelning i en sådan modell bör stå i relation till det värde som den nya elproduktionen tillför elsystemet i termer av kostnadseffektivitet, fossilfrihet, planerbarhet, storskalighet (minst 300 MW installerad effekt), leveranssäkerhet, systemstabilitet och andra systemvärden. En teknikneutral modell bör också beakta påverkan på behovet av att bygga ut transmissionsnätet och grunda sig på mätbara variabler såsom capture rate och kapacitetsfaktor. Den pågående elmarknadsutredningen samt de två myndighetsöverskridande uppdrag som nyligen tilldelats Svenska kraftnät, Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen – gällande uppdaterade tekniska specifikationer för intermittert elproduktion samt incitament för bättre effektbidrag från intermittert kraftproduktion – är viktiga delar i detta.

En teknikneutral finansieringsmodell kommer även behöva beakta kommande slutsatser från utredningen om havsbaserad vindkraft och dess bedömning gällande huruvida Sverige, på sikt, bör övergå till att tillståndsgivning till havsbaserad vindkraft enbart sker genom ett anvisningssystem.¹⁹ En sådan modell bör, i likhet med modellen för finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft, vara begränsad i omfattning. Slutligen bör intäktsgarantin i en sådan modell ligga i paritet med intäktsgarantin i den nu föreslagna modellen för finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft.

Marknadsintegration

Svenska skattebetalare och elanvändare kommer stå för den huvudsakliga risken och finansieringen av ny kärnkraft i Sverige. Därav bör en stor andel av nyttorna även tillfalla svenska skattebetalare och elanvändare. Det innebär att utökad marknadsintegration och i synnerhet ytterligare utlandsförbindelser med grannländer, bör bedömas i ljuset av detta. Instruktioner till ansvariga myndigheter, i synnerhet Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen, behöver vara tydliga gällande att svenska intressen ska väga tungt i beslut om utökad marknadsintegration.

Den succesiva sammankopplingen av den europeiska elmarknaden och förändrade geopolitiska förutsättningar understryker behovet av motståndskraftiga och leveranssäkra elsystem i EU:s medlemsländer. För att förstärka den inre marknaden för energi i ett alltmer komplext europeiskt energisystem – som fortsatt kommer ha ett stort behov av utlandsförbindelser – behövs kompletterande krav och incitament för medlemsstaterna i syfte att garantera ett motståndskraftigt och leveranssäkert elsystem som bidrar till systemvärden och stabilitet för det europeiska elsystemet som helhet. Principerna bakom Stabilitets- och Tillväxtpakten bör kunna fungera som en analogi i detta avseende. Samtidigt väntas export och import av elektricitet mellan EU:s medlemsländer öka till följd av den ökade sammankopplingen och integreringen mellan länder och elområden.

¹⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2024/03/dir.-202433>

Avslutningsvis ser Svenskt Näringsliv fram emot en fortsatt dialog och samarbete i frågan om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny elproduktion.

Karin Johansson
Vice VD Svenskt Näringsliv