

Ert datum:
2024-09-03

Datum:
2024-11-25

Er ref:
Fi2024/01624

Diarienummer:
UHM-2024-0254

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen,
Enheten för försäkring, pension och myndighetsstyrning
Fi.remissvar@regeringskansliet.se, julien.morel@regeringskansliet.se

Promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft, Fi 2023:F

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar ytterligare analys av upphandlingsrättsliga aspekter på utredningens förslag.

Upphandlingsmyndigheten stödjer utredningens förslag om att den föreslagna finansieringsmodellen anmäls till Europeiska kommissionen för ett statsstödsgodkännande. Upphandlingsmyndigheten förordar flexibilitet i utformningen av regelverket samt att tillräckliga resurser avsätts för uppföljning av tillämpningen av den finansieringslösning som väljs.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att ge vägledning i statsstödsfrågor.

Upphandlingsmyndigheten begränsar sitt yttrande till upphandlings- och statsstödsfrågorna.

Ert datum:
2024-09-03

Datum:
2024-11-25

Er ref:
Fi2024/01624

Diarienummer:
UHM-2024-0254

Teknikneutralitet

Upphandlingsmyndigheten förordar generellt att klimatpolitiska styrmedel utformas på ett teknik neutralt sätt. Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att valet att finansiera kärnkraft avser komplexa samband mellan försörjningstrygghet, miljöhänsyn och näringslivets konkurrenskraft samt olika energislags effekter på elmarknaden. Utifrån det remitterade underlaget har Upphandlingsmyndigheten inga synpunkter på att finansieringsmodellen för ny kärnkraft skiljer sig från förutsättningarna för stöd för andra typer av elproduktion.

Upphandlingsfrågor

Upphandlingsmyndigheten saknar resonemang och förtydliganden om hur förslaget till finansieringsmodell förhåller sig till upphandlingsregelverket.¹

Statsstödsfrågor

En statsstödsprövning innebär att Europeiska kommission ska ta ställning till om stödordningen, det vill säga - den föreslagna modellen för finansiering – är förenlig med statsstödsreglerna. I samband med en statsstödsprövning tar kommissionen ställning till:

- om det är fråga om en åtgärd som utgör statligt stöd,
- om åtgärden avser ett mål som delas av EU (unionsintresse),
- om åtgärden kan förväntas bidra till unionsintresset jämfört med hur marknaden skulle utvecklas utan stöd (stimulanseffekt),
- att fördelarna med stödet för unionsintresset överväger den snedvridning av konkurrensen som stödet innebär (nödvändighet och proportionalitet). En statsstödsprövning är dock ingen garanti för att åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam.

Den föreslagna finansieringsmodellen utgör statsstöd

Åtgärden innebär att staten tar en stor del av risken med investeringarna utan marknadsmässig ersättning. Upphandlingsmyndigheten delar utredarens bedömning att åtgärden utgör statsstöd som måste godkännas av kommissionen inte den får genomföras.

¹ Jfr bland annat Europeiska kommissionens beslut om undantag från försörjningsdirektivet, [Beslut - 2007/706 - FN - EUR-Lex](#), Europeiska kommissionens beslut 8 oktober 2014 i ärendet SA.34947 och Tribunalens dom i mål T-356/15, Tribunalens dom i mål T-101/18 och EU-domstolens dom i mål C-28/23. I sammanhanget noteras också att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1747 av den 13 juni 2024 om ändring av förordningarna (EU) 2019/942 och (EU) 2019/943 vad gäller förbättring av utformningen av unionens elmarknad till synes kan vara en av de förordningar som ska kunna föranleda överprövning och skadestånd enligt LOU, LUF och LUK, i enlighet med förslaget i promemorian Anpassningar av upphandlingslagstiftningen med anledning av EU:s IPI-förordning, Fi2024/00067.

Ert datum:
2024-09-03

Datum:
2024-11-25

Er ref:
Fi2024/01624

Diarienummer:
UHM-2024-0254

Stöd till kärnkraft kan vara ett mål av unionsintresse

EU:s medlemsstater får själva besluta över valet av sin energimix. I EU:s taxonomi ses kärnkraft som ett hållbart energislag. Europeiska kommissionen kan därför inte ifrågasätta valet att stödja kärnkraft i sig.

Stimulanseffekt

Upphandlingsmyndigheten delar utredarens bedömning att den föreslagna verksamheten inte kan komma tillstånd utan stöd. Det innebär att förslaget bör anses ha stimulanseffekt.

Nödvändighet och proportionalitet

Kommissionen ska pröva om stödet är nödvändigt och proportionerligt utifrån målet att få en ökad andel kärnkraft i den svenska energimixen. I den delen ska kommissionen bedöma att stödet inte är utformat så att stödmottagaren överkompenseras. Kommissionen ställer normalt krav på att övervakningsmekanismer eller mekanismer för konkurrensutsättning säkerställer att stödet inte överkompenserar berörda företag. Det remitterade förslaget är inte så detaljerat att Upphandlingsmyndigheten kan bedöma om det är nödvändigt och proportionellt.

Stödet får inte avse en åtgärd som i sig strider mot andra relevanta unionsbestämmelser

Om stödets finansiering eller andra delar av stödet strider mot annan unionsrätt kan kommissionen inte godkänna stödet. Kommissionen gör inte någon fullständig prövning av all EU-rätt som kan behöva tillämpas. Det innebär dock att regeringen i samband med en statsstödsanmälan måste redovisa att finansieringsmodellen i sig är förenlig med exempelvis tillämpliga EU-bestämmelser om upphandling och miljöskydd. Här saknar upphandlingsmyndigheten ett underlag rörande de upphandlingsrättsliga frågeställningarna som förslaget kan aktualisera.

Statligt eller privat ägande

I valet mellan att köpa in ny kärnkraftskapacitet till staten eller att bidra till kommersiell ny kärnkraftskapacitet delar Upphandlingsmyndigheten bedömningen att kommersiellt ägande är att föredra. Det innebär alltså en ordning med bidrag där staten inte kan kräva att en viss kärnkraftsutbyggnad sker. Ett köp av ny kärnkraft måste beakta de stora osäkerheter som är förknippade med kärnkraft, teknikutvecklingen och energimarknadens utveckling. Marknadens aktörer är normalt de som har bäst insikt i förutsättningarna för långsiktig lönsamhet. Riskdelningen med kommersiella aktörer kan bidra till att eventuella investeringsbeslut fattas utifrån bästa möjliga kunskapsunderlag.

Förutsättningar för uppföljning och kontroll av finansieringsmodellen

Finansieringsmodellen inrymmer tre komponenter för att ge incitament till privata investeringar. Statliga lån, prissäkringsavtal och en risk- och vinstdelningsmekanism.

Ert datum:
2024-09-03

Datum:
2024-11-25

Er ref:
Fi2024/01624

Diarienummer:
UHM-2024-0254

Utmaningarna med en kombination av åtgärder för att fördela statens andel av risken är att det kan bli svårt att bedöma den sammantagna effekten i ett enskilt fall. Genom att risk- och vinstdelningsmekanismen kan slå åt båda hållen bör systemet kunna fungera. Det är dock centralt att förutsättningarna för att kontrollera och följa upp systemet speglar riskutvecklingen och potentialen för effektivisering så att de finansiella förutsättningarna kan följas upp på ett effektivt sätt. Den modell som föreslås med särskilda bolag för varje projekt som mottar stöd är mot den bakgrunden väl avvägd.

Kontrollmekanismer saknar dock värde om inte uppföljningen görs av personer med god insyn i marknadens funktionssätt och som därtill har mandat att vidta nödvändiga åtgärder för att värna skattebetalarnas intressen. Att ansvarig myndighet får tillräckliga resurser för uppföljningen är kanske den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa att stödordningen får avsedd effekt.

Regeringen som stödgivande myndighet

Upphandlingsmyndigheten noterar att ansökan om stöd enligt stödordningen ska hanteras av regeringen. Att i ett första skede göra detta kan vara lämpligt om det inte är möjligt att peka ut en lämplig myndighet i detta skede. Regeringskansliet är dock inte utformat för att bedriva myndighetsutövning mot enskilda. Den praktiska hanteringen av stödordningen kan därför med fördel läggas på en ansvarig myndighet med det långsiktiga ansvaret för att hantera de återkommande administrativa krav som ankommer på en stödgivare.

Besvärsmöjligheter

Utredningen föreslår att beslut om stöd enligt finansieringsmodellen inte ska kunna överklagas. Normalt bör beslut om återkrav dock kunna överklagas av det företag som återkravet riktas mot. Upphandlingsmyndigheten anser att det finns fördelar med att skapa tydliga förutsättningar för en sådan talan genom att införa besvärshänvisningar till en domstol, det bör övervägas om en sådan talan ska prövas av en allmän förvaltningsdomstol, en specialdomstol eller en särskild domstol.

Kommentarer med koppling till statsstödsförfarandet

När det gäller statsstödshanteringen har utredningen redan föreslagit att den föreslagna modellen för statlig finansiering anmäls till kommissionen för godkännande. Genom att följa förslaget säkerställer regeringen att stödet eller stödordningen inte bryter mot EU:s statsstödsregler.

Ett statsstöds godkännande förutsätter dock att regeringen kan visa för kommissionen att stödet är nödvändigt och proportionerligt. Något som kommer att kräva en fullständig ekonomisk analys av alla delar av åtgärderna. Jämför kommissionens bedömning i beslutet den 22 juli 2024 om en fördjupad undersökning av åtgärder för att förlänga livslängden på två belgiska kärnkraftsreaktorer, SA.106107.

Ert datum:
2024-09-03

Datum:
2024-11-25

Er ref:
Fi2024/01624

Diarienummer:
UHM-2024-0254

Även om det finns flera exempel på att kommissionen har godkänt olika typer av stöd för ny kärnkraft är det ändå nödvändigt att vara förberedd på att justera förslaget. Kommissionen är förvisso skyldig att behandla alla medlemsstater på samma sätt inom ramen för sin kontroll av statligt stöd men det finns inga garantier för ett statsstödsgodkännande eftersom prövningen avser förhållandena det enskilda fallet. Exempelvis ändrad rättspraxis, klagomål under notifieringsprocessen eller förhållanden som avviker från tidigare granskade finansieringssystem kan påverka kommissionens bedömning.

Det är nödvändigt att ha en flexibilitet när det gäller utformningen av finansieringen för att kunna anpassa förslaget till kommissionens krav.

För att den slutliga finansieringsmodellen ska vara rättssäker krävs även att regeringens statsstödsanmälan omfattar all den information som kan påverka stödets förenlighet. Ett statsstödsgodkännande gäller nämligen bara om förutsättningarna som anges i anmälan stämmer med förutsättningarna vid tiden för beslutet om stöd.

Andra åtgärder med koppling till elmarknaden och kärnkraftsverksamheten, såsom tillståndsprocessen och slutförvaringen kan också påverka de finansiella förutsättningarna. En flexibilitet kring systemets utformning och en löpande dialog med såväl marknaden som kommissionen är sannolikt nödvändigt för att ett väl avvägt system för kärnkraftsfinansiering ska kunna godkännas.

En tidig dialog och en förhandsanmälan till kommissionen är nödvändiga steg i notifieringsprocessen eftersom de ger regeringen en möjlighet att fånga upp tidiga signaler när det gäller om någon del av förslaget behöver justeras.

Beslut

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior jurist Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander och senior jurist Sophia Anderberg deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck