

Klimat- och näringslivsdepartementet

Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning

Anders Hedberg

Vår referens/ dnr:
2025–234

Er referens/dnr:
KN2025/00513

2025-11-28

Remissyttrande: Riksgäldskontorets delredovisning av uppdraget att utreda finansiering av omhändertagande av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv anser att det föreslagna finansieringssystemet utgör ett viktigt första steg och en välkommen ambition att hantera kostnaderna för slutförvar av kärntekniska restprodukter från nya reaktorer. Systemet adresserar den centrala programrisken – det vill säga risken att andelen av de fasta systemkostnaderna för slutförvar blir orimligt höga per enskild reaktorinnehavare om endast en eller ett fåtal reaktorer byggs – vilket är en avgörande förutsättning för att möjliggöra investeringar i ny kärnkraft.

Samtidigt kvarstår betydande risker kopplade till slutförvarets totalkostnad som ligger utanför systemets ramverk. Dessa risker härrör i betydande utsträckning från politiska beslut, framtida regulatoriska krav och andra kostnadsdrivande faktorer som reaktorinnehavarna inte har möjlighet att påverka. För att investerare ska kunna fatta långsiktiga och välgrundade beslut krävs därför kompletterande mekanismer som säkerställer stabila och förutsebara kostnadsförutsättningar över tid.

Ett sådant system behöver inte nödvändigtvis syfta till att staten tar en större del av kostnaden, utan till att minska politisk och institutionell osäkerhet samt motverka att omotiverat kostnadsdrivande beslut fattas. Utan en tydlig hantering av dessa risker riskerar kravbild i den separata finansierings- och riskdelningsmodellen att skärpas – exempelvis genom högre lösenpris eller mer omfattande statliga åtaganden – vilket i förlängningen gör investering, byggnation och drift av nya reaktorer dyrare än nödvändigt.

Svenskt Näringsliv menar därför att det föreslagna systemet behöver kompletteras med en tydligare struktur för att begränsa och förutsägbart fördela de kostnadsrisker som uppstår utanför reaktorinnehavarnas kontroll.

Bakgrund

Sveriges välstånd och konkurrenskraft har byggt, och bygger på, en leveranssäker tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftig kostnad. Att Sveriges framtida elförsörjning fungerar är centralt för näringslivets möjlighet att genomföra den klimatomställning som vi står inför. År 2045 ska Sverige vara fossilfritt, det är avgörande för vår framtida konkurrenskraft, välstånd och för att vi ska nå våra uppsatta klimatmål. För att vi ska behålla vårt välstånd och lyckas med omställningen krävs en omfattande utbyggnad av det svenska kraftsystemet i takt med näringslivets förändrade behov. Politiken har en viktig uppgift att undanröja hinder som bromsar omställningen till en fossilfri och livskraftig ekonomi.

Sverige är, sett till energianvändning, ett starkt elberoende land. Vårt kalla klimat och ett elintensivt näringsliv gör att vi använder betydligt mer el än EU-genomsnittet. För att säkra vår energitillförsel och samtidigt möjliggöra för de nyinvesteringar som industrin initierat, behöver politiken skyndsamt skapa rätt förutsättningar för näringslivet.

Svenskt Näringslivs analys¹ visar att en teknikneutral elproduktionsmix där alla fossilfria kraftslag ryms, inkluderat kärnkraft som baskraft, är det mest robusta och kostnadseffektiva alternativet för att trygga Sveriges framtida elförsörjning, och i längden konkurrenskraft. För att detta ska bli verklighet måste regelverk ge rätt förutsättningar för investeringar.

Svenskt Näringsliv välkomnar därför ambitionen att undanröja hinder i finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter från nya reaktorer. Frågan om fördelningen av risk för kostnaderna kopplade till slutförvar av kärntekniskt avfall är en avgörande fråga för att möjliggöra investeringar i ny kärnkraft i Sverige.

Beskrivning av Riksgäldens förslag

Riksgäldens föreslagna finansieringssystem utgår från att de fasta kostnaderna för slutförvar bestäms i form av ett kostnadsunderlag och fördelas mellan samtliga reaktorinnehavare proportionellt mot deras andel av den totala byggda kapaciteten i ett av staten fastlagt program för ny kärnkraft. Om den faktiska utbyggnaden understiger programstorleken uppstår en outnyttjad del av programmet. Staten ansvarar då för motsvarande andel av de fasta kostnaderna.

Statens bidrag lämnas vid en förutbestämd, men i delredovisningen ej definierad, stötidpunkt och beräknas som nuvärdet av statens andel av de fasta kostnaderna. Nuvärdet erhålls genom att de prognosticerade fasta kostnaderna diskonteras tillbaka till stötidpunkten. Systemet innebär att reaktorinnehavarnas och statens finansieringsansvar bestäms av deras respektive andelar av programstorleken, medan de framtida kostnaderna ska finansieras av det samlade kapitalet i Kärnavfallsfonden vid den tidpunkt då de uppstår. Kapitalet byggs upp genom reaktorinnehavarnas inbetalningar och den avkastning som ackumuleras över tid.

Reaktorinnehavarnas finansieringsåtaganden fullgörs genom löpande avgifter till Kärnavfallsfonden under drifttiden, samt genom kompletteringsavgifter om fondens prognostiserade värde understiger kostnadsunderlaget. Varje reaktorinnehavare ska dessutom ställa säkerheter motsvarande nuvärdet av sina återstående åtaganden, vilket

¹ https://www.svensknaringsliv.se/sakomraden/hallbarhet-miljo-och-energi/kraftsystem-robust-for-300-twh_1228280.html

säkerställer att fondens kapitalisering kan fullföljas även om en aktör lämnar marknaden eller får försämrade betalningsförmåga.

Kärnavfallsfonden förvaltas av Riksgälden och ska genom avgifter, kompletteringsavgifter och avkastning byggas upp tillräckligt för att finansiera de framtida fasta kostnaderna när de realiserar.

Synpunkter på Riksgäldens förslag

Svenskt Näringsliv instämmer i bedömningen att finansieringen av kärntekniska restprodukter från nya reaktorer bör hanteras som ett separat system, avskilt från modellen för finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft. Ett ändamålsenligt system för hantering av kärntekniskt avfall bör syfta till en säker och kostnadseffektiv hantering av avfallet. Kostnaden för skattebetalarna bör minimeras, och helst utebli, samtidigt som investerare upplever att kostnaderna är rimliga, motiverade och förutsägbara. Systemet bör väsentligt minska riskerna för tidiga aktörer, samtidigt som säkerhetskraven efterlevs.

Slutförvar bör hanteras i ett separat och tydligt avgränsat system

Det är samhällsekonomiskt effektivt att hantera riskerna kopplade till slutförvar i ett separat system, eftersom riskerna för slutförvaringen i stor utsträckning kan separeras från andra projekt- och marknadsrisker, som kostnadsöverskridanden vid konstruktion eller prisrisk på elmarknaden. Ett avgränsat system möjliggör en mer effektiv riskhantering och minskar risken att svagheter i ett system måste kompenseras i ett annat.

I den nuvarande kontexten innebär det att om investeringsrisken avseende slutförvar inte hanteras på ett adekvat sätt i systemet avsett för det, kommer investeringsrisken kopplad till slutförvar sannolikt att påverka investeringsförutsättningarna och incitamenten som modellen för finansiering och riskdelning är avsedd att hantera. Exempelvis skulle detta kunna reflekteras i de krav som ställs när avtal ska slutas inom ramen för finansierings- och riskdelningsmodellen vid investeringar i ny kärnkraft, exempelvis genom krav på högre lösenpris.

Vidare så aktiveras risk- och vinstdelningsmekanismen baserat på resultatet av en marknadsvärdering av projektet efter att kärnkraftverket tagits i drift. Om det visar sig att avkastningen i projektet varit väsentligt bättre eller sämre än förväntat anpassas villkoren temporärt för de statliga lånen och differenskontraktet. Ett golv respektive tak för avkastningen på eget kapital under konstruktionsfasen avgör om villkoren ska göras mer förmånliga eller stramas åt. I nämnda proposition klargörs även att antalet bedömningstillfällen, tidpunkten för dessa bedömningstillfällen samt värderingsmetod avses regleras i avtal mellan stat och projektägare. Riksgälden konstaterar att det i denna bedömning sannolikt ingår en skattning av reaktorns framtida driftskostnader, vilka delvis består av kostnaderna för att hantera kärnavfall. Svenskt Näringsliv anser att det är av vikt att statens eventuella åtagande i finansieringen av de fasta kostnaderna för kärnavfall även beaktar att projektägare kan få förändrade villkor för de statliga lånen och differenskontraktet till följd av resultatet av marknadsvärderingar efter det att projektägaren satt kärnkraftverket i drift.

Programrisken är ett reellt och investeringshämmande hinder

Svenskt Näringsliv välkomnar ambitionen att hantera programrisken. Den första aktören som investerar i en ny reaktor riskerar i praktiken att ensam bära slutförvarets fasta kostnader, utan garanti för att fler reaktorer tillkommer och delar dessa. Detta, benämnt "programrisk" i Riksgäldens promemoria, är en risk som direkt dämpar investeringsviljan.

Det är viktigt att framhålla att programrisken inte är en teknisk eller kommersiell risk i det enskilda projektet, utan främst är en politisk och regulatorisk risk kopplad till programmets framtida omfattning och totalkostnad. Den handlar om hur många reaktorer som faktiskt byggs, när de tillkommer och därmed hur stor del av de fasta kostnaderna som kan fördelas över fler aktörer.

Det är i huvudsak denna systemrisk, det vill säga risken att de fasta systemkostnaderna för slutförvar blir orimligt höga per reaktor om endast en eller ett fåtal reaktorer byggs, som Riksgäldens föreslagna system syftar till att hantera genom att fördela kostnadsansvaret utifrån en politiskt fastställd programstorlek.

Genom att definiera en programstorlek, och gradvis låta nya reaktorinnehavare ansluta till programmet säkerställs att reaktorinnehavare inte straffas av att vara först med att driftsätta en ny reaktor. Medan detta i sig är ett viktigt steg mot att hantera finansiering av slutförvar, så är det sannolikt inte tillräckligt. Riksgäldens föreslagna system adresserar fördelningen av kostnaderna för slutförvaret, men det adresserar inte slutförvarets absoluta kostnadsnivå. Systemet är neutralt till hur hög den fasta kostnaden blir, eftersom kostnadsdrivarna i huvudsak ligger utanför dess räckvidd (t.ex. regulatoriska krav och framtida ändringar i säkerhetsstandarder).

Det föreslagna finansieringssystemet adresserar inte politisk och regulatorisk risk

Medan programrisk är ett betydande investeringshinder, och Riksgälden har föreslagit ett system som fördelar kostnaderna mellan olika aktörer, så adresseras inte risken för att de fasta kostnaderna för slutförvar blir högre än befarat. En ny aktör förväntas därmed bära ett ansvar för en okänd kostnad för slutförvar fram till en okänd tidpunkt i framtiden. Fram till dess att fonden är fullfinansierad ska reaktorinnehavarna löpande betala avgifter och ställa säkerheter motsvarande nuvärdet av sina återstående åtaganden. Dessa belopp omprövas dessutom vart tredje år utifrån uppdaterade kostnadsprognoser och fondens värdeutveckling.

Medan Svenskt Näringsliv anser att principen om att förorenaren betalar bör gälla även i denna kontext, bör det belysas att vissa förutsättningar för hantering av kärntekniskt avfall leder till särskilda utmaningar när denna princip ska implementeras. För den som är reaktorinnehavare, och därmed fått ansvar för att finansiera hanteringen av slutförvaret, är den slutliga kostnaden okänd. Politisk risk är en realitet vid investeringstillfället och framtida regulatoriska krav är okända, vilket kan påverka utformningen av slutförvaret, med vilken teknik detta skall byggas och vid vilken tidpunkt det ska vara färdigställt. Alla dessa frågor är avgörande för den slutgiltiga kostnaden, varför risken är svår att prissätta.

Ytterst är flera av de potentiellt kostnadsdrivande faktorerna sådana som helt eller delvis styrs av staten och politiska beslut, snarare än reaktorinnehavaren. I det fall den faktiska totala kapaciteten som byggs motsvarar eller överstiger den beslutade programstorleken tar dessutom staten inte längre något ansvar för kostnaderna av slutförvaret. Staten tar enligt

systemet inte heller ansvar för kostnaden för slutförvaret efter den förutbestämda tidpunkten då stöd betalats ut, även om politisk och regulatorisk risk alltså i allra högsta grad kan påverka kostnaderna även efter tidpunkten för utbetalning av stöd.

Om en reaktorinnehavare bedömer att det finns en betydande risk för framtida kostnadsöverskridanden (som exempelvis ändrade regulatoriska krav, skärpta säkerhetsstandarder, nya reaktortyper med särskilda behov för slutförvar och tidigarelagd konstruktion av slutförvar) kommer den att vara svår att prissätta idag. Det vore i så fall ett allvarligt hinder för framtida investeringar. Denna politiska och regulatoriska risk riskerar sammanfattningsvis att i sin tur leda till att betydligt högre krav ställs när avtal inom ramen för finansierings- och riskdelningsmodellen ska slutas, exempelvis genom krav på högre lösenpris.

Svenskt Näringslivs sammanfattande synpunkter

Effektiv hantering av slutförvarets totalkostnader

Det föreligger en betydande risk för reaktorinnehavare att kostnaden för ett slutförvar blir avsevärt högre än förutsett. Detta bör adresseras för att undvika att det i onödan hämmar investeringsviljan i ny kärnkraft. Ett potentiellt riskscenario att osäkerheterna för avfallshantering är så pass stora och svårbedömda att det exempelvis leder till att investerare kräver alltför höga nivåer för lösenpriset i ett framtida prissäkringsavtal

Svenskt Näringsliv anser därför att Riksgäldens förslag bör kompletteras med ett system som begränsar möjligheterna för kostnadsdrivande beteende hos de relevanta aktörerna, alternativt begränsar reaktorinnehavarnas exponering mot dessa kostnader. Hur ett sådant system utformas är inte självklart, men sannolikt kommer det vara nödvändigt för att tillförsäkra en kostnadseffektiv modell för investeringar i ny kärnkraft. Det bör också påpekas att syftet med en sådan mekanism inte bör vara att staten ska täcka en större del av kostnaderna, utan snarare att säkerställa att faktorer som inte ligger inom projektägarens kontroll leder till omotiverat höga kostnader för den som investerar i ny kärnkraft.

Förvalta kärnavfallsfonden långsiktigt

Kärnavfallsfonden har ovanligt goda förutsättningar för en förvaltning som över tid kan generera hög real avkastning. Fondens placeringshorisont är mycket lång och utbetalningarna sker successivt över flera decennier, vilket innebär att kortsiktig marknadsvolatilitet har begränsad betydelse. En investeringsstrategi som tar hänsyn till dessa strukturella förutsättningar kan väsentligt reducera den ekonomiska bördan för slutförvaret.

En alltför försiktig och riskavers förvaltning riskerar däremot att leda till onödigt höga kostnader för reaktorinnehavarna, vilket i sin tur minskar investeringsviljan i ny kärnkraft och driver upp kostnaden för hela systemet. Svenskt Näringsliv vill därför betona vikten av att fondens placeringsregler utformas så att de möjliggör en risknivå som speglar fondens verkliga tidshorisont och uppdrag, och därmed säkerställer ett samhällsekonomiskt effektivt genomförande.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Karin Johansson
Vice VD, Svenskt Näringsliv