

Energisystem
Ted Lind, 08-677 26 96
ted.lind@energifortagen.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se
julien.morel@regeringskansliet.se

Remissvar från Energiföretagen om promemoria Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

- Energiföretagen välkomnar att staten tar ett ökat ansvar vid investeringar i ny el-infrastruktur så som kärnkraft. En lyckad omställning förutsätter en kraftig ökning av både elproduktion och elkonsumention som går i takt med varandra. Att kraftigt bygga ut Sveriges elsystem på 20 år saknar motstycke och det är då rimligt att staten är aktivt involverad. Den politiska riskpremien för kärnkraft är, och har historiskt, varit stor och det är därför lämpligt att politiken är med och minimerar den genom att dela risken med de bolag som ämnar bygga ny kärnkraft. Det ger Sverige ökade möjlighet att nå de utsatta klimatmålen samtidigt som industrin ges möjlighet att både bibehållas och utvecklas. Energiföretagen konstaterar att när staten är med och delar risken så är det viktigt att det inte bara finns en riskdelnings-mekanism utan även en vinstdelnings-mekanism. Det är dock viktigt att beakta att även om majoriteten av finansiering kommer genom statliga lån så är det ändå en betydande mängd kapital som måste komma från näringslivet.
- Energiföretagen anser att ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt är ett lämpligt instrument för att hantera marknadsrisken för ny kärnkraft. Energiföretagen anser att frågorna om specifika nivåer på lösenpris samt övriga villkor för eventuella utbetalningar och inbetalningar behöver hanteras, men att det bör göras senare i processen.
- Energiföretagen tycker att storleken på programmet om 4 - 6 GW är rimligt. Det motsvarar ca 10 - 15 % av den förväntade totala produktionen 2045, men är samtidigt stort nog för att man ska kunna ta del av de skalfördelar som kommer med att bygga ut flera reaktorer.
- Med detta i beaktande är det viktigt att konstatera att en stor del av den tillkommande energin och effekten behöver komma från andra håll än de 4-6 GW kärnkraft som omfattas av denna promemoria. För att realisera den nödvändiga utbyggnaden av tillkommande produktion och lagring,

samt eventuella reinvesteringar och drifttidsförlängningar i befintlig produktion, konstaterar Energiföretagen att det, beroende på teknik, kan behövas olika typer av riskavlyft eller undanröjande av andra hinder för att säkerställa att detta sker. Därför föreslår Energiföretagen att man utreder eventuella marknadsmisslyckanden som påverkar produktionsanläggningar och lagringstekniker som är väsentliga för det samlade kraftsystemets egenskaper. Vidare bör det då utredas i vilken omfattning som förslagen i denna promemoria skulle kunna användas för att åtgärda även dessa marknadsmisslyckanden.

- Det är dock av yttersta vikt att ny produktion taktar med tillkommande konsumtion så att den inte utarmar befintlig produktion eller undergräver reinvesteringsmöjligheter i den. Energiföretagen menar att det är avgörande att regeringen säkerställer att det föreslagna stödet inte riskerar att undantränga investeringar i befintlig kraftproduktion. Energiföretagen föreslår därför att detta skyndsamt utreds samt hur man säkerställer att tillkommande ny produktion går i takt med tillkommande konsumtion, speciellt om man väljer att utöka stödet i enlighet med punkten ovan.

Övergripande

Energiföretagen vill börja med att tacka för att vi ges möjligheten att svara på denna remiss. Energiföretagen konstaterar i vår rapport "En ny giv för klimatomställnings och tillväxt" [1] att de företag och marknader som lyckas övergå till fossilfrihet eller utnyttja de nya affärsmöjligheter som elektrifieringen medför kommer att bli morgondagens vinnare. Här har Sverige ett närmast unikt utgångsläge. Till skillnad från andra regioner behöver vi inte börja med att omvandla vår nuvarande elproduktion – den är redan fossilfri. Däremot krävs en snabb utbyggnad av elsystemet för att möta den kraftiga ökningen i efterfrågan på el som elektrifieringen av övriga sektorer för med sig. Regeringens planeringsmål om 300 TWh el per år till 2045 är en av de saker som pekar ut riktningen. Prognoserna över Sveriges framtida elanvändning uppvisar för närvarande en spridning men det är tydligt att riktningen är en kraftig ökning av behovet av elproduktion. Vi står inför en enorm utmaning som kräver en enad kraftsamling som sannolikt saknar motstycke i svensk historia. Exakt hur det optimala kraftsystemet kommer att se ut 2045 är omöjligt att veta då det kommer bero på en mängd olika parametrar, varav flera är okända. Variabel elproduktion kommer med största sannolikhet stå för en ännu större del än idag. Energiföretagen ser det som viktigt att satsa på alla fossilfria kraftslag för att elektrifiera samhället.

För att på bästa sätt lyckas med omställningen måste efterfrågan och utbyggnad hålla ungefär samma takt, men just nu går utvecklingen för långsamt, speciellt på konsumtionssidan. På grund av regulatoriska, marknadsmässiga och politiska risker sker inte de nödvändiga investeringarna i elproduktion. Enligt den nyligen lanserade "Draghirapporten" [2] riskerar EUs konkurrenskraft att försvagas om inte EU och dess stater tar en mer aktiv roll i strukturomvandlingen, och detta

gäller således även för Sverige. Med detta i beaktande finner Energiföretagen det nödvändigt att staten tar en större roll i omställningen än man kanske tidigare gjort. Vi ser denna promemoria och dess övergripande slutsatser som ett positivt steg i den riktningen. Det är dock återigen viktigt att påpeka att både utredningen och kärnkraften är delar i det stora pusslet som ska läggas för att skapa ett resilient, kostnadseffektivt och fossilfritt energisystem som ska komma hela Sverige till gagn. Det är därför också viktigt att övriga kraftslag, såväl befintliga som tillkommande, får de förutsättningar som krävs för att främja en balanserad utbyggnad som går i takt med den tillkommande konsumtionen. För att detta ska säkerställas ser Energiföretagen det som centralt att man utreder hur dessa investeringsincitament påverkar befintlig kraftproduktion samt reinvesteringar i denna. Energiföretagen ser också att fler kraftslag och lagringstekniker kommer att behöva riskavlyft för att de ska kunna byggas ut i den mängd som kommer att krävas för att nå ett stabilt, resilient kraftsystem som levererar betydligt mer el per år än det nuvarande systemet.

Energiföretagen konstaterar bland annat i "En ny giv för klimatomställning och tillväxt, 2024" att det visserligen kommer krävas stora investeringar för att ställa om samhället och nå elektrifierings- och klimatomålen men den överlägset största kostnaden uppkommer helt enkelt om vi inte gör det.

Statlig lånefinansiering

Utredningen har studerat ett flertal internationella finansieringsmodeller för kärnkraft. I det förslag som utredningen för fram så landar man i att upp till 75 % av projektet ska kunna finansieras genom statliga lån. Lånen kommer fram tills två år efter rutinmässig drift ha samma räntesats som staten lånar upp pengarna för. Två år efter rutinmässig drift kommer räntesatsen höjas med 0,25 % per år upp till ett maximalt påslag om 4 %. Det innebär alltså ingen räntekostnad för staten utan det kommer inte osannolikt leda till ett marginellt positivt utfall för staten.

Byggnationsfasen är den period då det dyrast för bolagen att anskaffa kapital på den öppna kapitalmarknaden, det är också kapitalkostnaderna som står för den största andelen av de totala kostnaderna för el producerad från nya kärnkraftverk. Att staten då kan minimera både politisk risk och kapitalkostnader genom att tillhandahålla statliga lån under byggnationsfasen och de närmsta åren efter rutinmässig drift välkomnar Energiföretagen. Utredningen föreslår även att lånen ska tecknas som civilrättsliga avtal mellan Riksgälden och det projektbolag som bildas för att bygga kärnkraftverket. Vidare föreslår utredningen även att lånedelen inte på något vis får användas för utdelningar eller andra projekt än det som regeringen godkände, detta bör göra det möjligt att se projektbolagets verksamhet som skild från eventuella ägarbolags ordinarie verksamhet. Detta är något som Energiföretagen ser som rimligt.

För att minimera risken att staten lånar ut pengar till ett projektbolag som inte mäktar med att fullfölja ett så stort projekt som en konstruktion av en kärnkraftsreaktor är, så är det av yttersta vikt att en grundlig genomlysning av det bildade projektbolaget samt de inblandade leverantörerna genomförs innan några

lån medges, det är därför lämpligt att det är regeringen som beslutar om stöd. Det är dock viktigt att notera att utredningen föreslår att inga medel kan betalas ut innan slutgiltigt tillstånd givits för att påbörja byggnation enligt kärntekniklagen och relevanta kapitel i miljöbalken. Det är i sig en relativt kostsam och resurskrävande process där en gedigen genomlysning av tillståndshavaren/projektbolagets organisation ingår som en av flera delar i tillståndsansökan.

Prissäkringsavtal

Utredningen föreslår ett så kallat tvåsidigt differenskontrakt (CfD) som en del i att facilitera investeringar i ny kärnkraft. Energiföretagen anser att frågorna om specifika nivåer på lösenpris samt övriga villkor för eventuella utbetalningar och inbetalningar behöver hanteras, men att det bör göras senare i processen. Avtal i form av CfDer är visserligen ett nytt instrument inom svensk kraftproduktion men används av många länder för att få till stånd investeringar i kraftproduktion [3-5]. Det är också det instrument som EU rekommenderar i enlighet med den senaste elmarknadsreformen. I många andra länder som använder sig av CfDer så används inte en finansiell CfD, vilket föreslås i utredningen, utan man använder sig av en produktions-CfD. En produktions-CfD ger producenten en fast summa för varje producerad kWh, oavsett om den efterfrågas av systemet eller ej. Detta kan vara mycket marknadsströrande och leda till kraftigt negativa priser när producenterna med CfDer har incitament att producera även när marknaden inte efterfrågar produktionen.

Energiföretagen välkomnar att utredningen föreslår en finansiell-CfD med avräkning jämt mot det medelpriset i det elområde anläggningen är placerad i. Utredningen föreslår avräkning på årsbasis, men Energiföretagen vill att för- och nackdelar för andra perioder analyseras innan implementering. Det kan till exempel bli enklare att administrera samt öka likviditeten om avräkningen sker på en månadsbas. Eftersom pristödet inte är kopplat till fysiska leveranser ska incitament för att bidra till systemstabilitet kvarstå oavsett avräkningsperioden.

Utredningen föreslår, i enlighet med EU-krav, att minst 70 % av all el som produceras ska säljas på den öppna marknaden, och all den el som inte säljs på den öppna marknaden räknas bort från referenskapacitetsberäkningen. Att ge producenterna viss möjlighet att ingå bilaterala avtal ser Energiföretagen som positivt samtidigt som gränsen om 70 % kommer säkerställa att producenterna kommer att optimera sin produktion för att följa marknadens signaler och på så vis maximera nyttan av anläggningarna. Att producenten säljer elen på den öppna marknaden säkerställer också att man inte nödvändigtvis behöver beakta produktionsslagets förväntade capture-rate (dvs kraftslagets intjäningsförmåga i förhållande till medelpriset) när nivån på lösenpriset sätts, något som annars kan vara komplicerat, speciellt för kraftslag med en förväntad capture-rate som kan antas relativt långt från 1.

Utredningen föreslår också att kärnkraftsinvesteringar som gjorts under differenskontrakt bör undantas från möjligheter att buda in på en eventuell

framtida kapacitetsmarknad. Energiföretagen har inget att invända mot detta men konstaterar att en etablering av 4 - 6 GW ny kärnkraft bör begränsa mängden kapacitet som behöver upphandlas om en sådan kapacitetsmarknad införs.

Även om det förslag som lagts fram i utredningen är betydligt mindre markandsstörande en traditionell produktions-CfD så finns det några få fall att beakta där incitamenten för producenten kan skilja sig från de som finns på en helt öppen marknad. Beräkningen av kapacitetsfaktorn ska enligt utredningens förslag, efter en inledande femårsperiod efter rutinmässig drift med fast kapacitetsfaktor om 89 %, beräknas med ett släpande femårigt medelvärde av den faktiska produktionen under de timmarna med elpris över 0 öre/kWh. Här kan det konstateras att den kortsiktiga produktionskostnaden för kärnkraft inte är 0 öre/kWh utan kanske något under 10 öre/kWh. Med nuvarande förslag har man således incitament att producera el när kärnkraften kanske annars inte hade gjort så, vilket skulle kunna få effekten att reaktorerna som innefattas av detta program ibland kan komma att köras på ett sätt som skiljer från befintlig kärnkraft. En annan situation som kan uppkomma är om det förväntade medelpriset under de kommande fem åren är över lösenpriset. I detta fall ges operatören ett incitament att reglera ner när spotpriset understiger summan av den kortsiktiga marginalkostnaden och det förväntade medelpriset minus lösenpriset. Detta kan alltså ge operatören incitament att reglera ner vid priser som faktiskt överstiger den kortsiktiga produktionskostnaden. Det är därför motiverat att utvärdera huruvida CfD-modellen kan justeras för att säkerställa att incitamenten blir så korrekta som möjligt.

Skattefinansiering av prissäkringsavtal

Utredningen föreslår att för perioder då marknadspriset på el är lägre än det avtalade lösenpriset ska statens kostnader finansieras med en skatt proportionerlig mot elkonsument och som bör omfatta hela elkundskollektivet. Vi anser att det vore olämpligt med en separat elskatt vid sidan av den ordinarie energiskatten på el som utgör en konsumtionsskatt på el. Energiföretagen anser också att det är problematiskt med en allt högre elenergibesättning, speciellt i ljuset av den pågående elektrifieringen i transport- och industrisektorerna. För det fall då regeringen ändå anser att en elskattefinansiering behöver föreslås vore det lämpligare att utgå från den skattestruktur som finns i lagen (1994:1776) om skatt på energi och i utformningen av energiskatten på el. Det är av skatteadministrativa skäl önskvärt att använda sig av nuvarande skattestruktur som också beaktar de regler som finns i EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG).

Risk och vinstdelningsmekanism

Utredningen föreslår en risk- och vinstdelningsmekanism för att säkerställa att bolagen som investerar i ny kärnkraft är garanterade en viss avkastning på det egna kapitalet samtidigt som man ser till att bolagen inte kan göra för stora vinster utan att detta då går tillbaka till skattekollektivet som står för en betydande del av risken under framför allt byggnationstiden. Utredningen föreslår också att två av regeringen upphandlade värderingsinstitut värderar det egna

kapitalet två år efter rutinmässig drift. Energiföretagen ser detta som principiellt rimliga ståndpunkter. Värderingen kommer att vara en process av betydande komplexitet så det är av största vikt att detta sker på ett öppet och transparent vis för att försäkra sig om hög trovärdighet i värderingen. Energiföretagen anser vidare att det är rimligt att utredningen föreslår en riskdelningsmekanism då den säkerställer att eventuella framtida politiska beslut, som tex höjda punktskatter, inte urholkar den nya kärnkraftens möjligheter att leverera en positiv avkastning på det egna investerade kapitalet. Samtidigt är det helt fundamentalt att en vinstdelningsmekanism inte på något sätt leder till minskade incitament för ökad effektivitet vid byggnation och drift.

Åsa Pettersson
Vd, Energiföretagen Sverige

Referenser

- 1: *Webbinarium och rapportlansering: En ny giv för klimatomställning och tillväxt - Energiföretagen Sverige, 2024, inhämtad 2024-11-28*
- 2: Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. European Commission.
- 3: <https://www.gov.uk/government/publications/contracts-for-difference-cfd-allocation-round-6-results>, inhämtad 2024-11-28:
- 4: <https://www.offshorewind.biz/2023/12/20/norway-greenlights-eur-2-billion-offshore-wind-contract-for-difference-scheme/>, inhämtad 2024-11-28
- 5: *France Earmarks EUR 4.12 Billion for 2024 Floating Wind Tender | Offshore Wind, inhämtad 2024-11-28*