

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Bakgrund och Innehållet i förslaget

Utredningens uppdrag är enligt direktiven att lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer, så att elmarknadens aktörer i konkurrens har möjlighet att bygga ny kärnkraft. Modellen ska utformas så att kärnkraft med en total effekt om minst 2 500 MW, motsvarande effekten av två storskaliga reaktorer, ska finnas på plats senast 2035. Utredningens förslag innebär att statligt stöd ges till företag för investeringar i ny kärnkraft efter ett ansökningsförfarande. En ny lag föreslås reglera förutsättningarna att ta del av stöd, stödformerna samt vad en ansökan ska innehålla. Lagen föreslås träda i kraft den 6 maj 2025. Syftet anges vara att få till stånd nya investeringar i kärnkraft till en låg kostnad.

Konsekvenser för företag

Konsekvensen för kraftbolag som vill investera i kärnkraft anges bland annat vara att sänka kapitalkostnaden för dessa. Utredningen bedömer risken för att den föreslagna modellen ska tränga undan livstidsförlängningar av befintlig kärnkraft som liten, givet sådana projekts väsentligt lägre investeringskostnad och projektrisk jämfört med ny kärnkraft. Vad gäller vindkraft är analysen mer komplicerad. Ny kärnkraft ger upphov till två motverkande effekter på det pris som vindkraften får för den el de säljer. Ett ökat utbud av el leder till att det genomsnittliga elpriset blir lägre. Men mer kärnkraftsel leder också till en lägre prisvolatilitet, vilket gynnar vindkraften. Den sammantagna effekten på vindkraftens lönsamhet anges därför oklar och beror bland annat på kostnaden för de flexibilitetsresurser som krävs för att balansera elsystemet. När det gäller effekter för näringslivet och hushållen anges att utredningens förslag innebär att alla elkunder är med och finansierar prissäkringsavtalet för ny kärnkraft. Elkundernas kostnad för att finansiera prissäkringsavtalet väntas uppgå till knappt 2 öre per kWh. Samtidigt bedöms en utbyggnad av kärnkraft leda till ett mindre volatilt elpris, vilket ger lägre premier för elprissäkring, samt även till lägre kostnader för systemdrift och nätutbyggnad för ett elsystem som svarar upp mot elektrifieringen av industrin och transportsystemet. Den sammantagna effekten på företagens och hushållens elkostnader anges därmed vara svårbedömd.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet kan för det första konstatera att utredningen har haft i uppdrag specifikt att lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer, så att elmarknadens aktörer i konkurrens har möjlighet att bygga ny kärnkraft, enligt vissa redan

nämnda kriterier. Det kan också konstateras att det i utredningsdirektiven anges att konsekvensutredningen som förslagsställaren ska göra ska avse hur modellen påverkar de offentliga finanserna, elmarknaden och elkonsumenterna.

Regelrådet gör bedömningen att utredningen inom ramen för denna uppdragsbeskrivning har gett en förhållandevis tydlig bild av hur en modell för finansierings - och riskdelning skulle fungera utifrån de parametrar som utredningen föreslår. Det framgår att modellen skulle kunna vara gynnsam för kraftbolag som vill investera i kärnkraft. Det finns beskrivningar av kostnader och intäkter. Det framgår också att den slutliga utformningen av en sådan modell kommer att behöva bli föremål för en bedömning av om den uppfyller de EU-rättsliga kraven på statsstödsområdet. Det finns också vissa jämförelser av hur elmarknaden skulle utvecklas givet investeringar i enbart vindkraft jämfört med ett scenario där såväl vindkraft som ny kärnkraft ingår. Det kan inte anses finnas en tydlig analys av hur företag som inte direkt berörs av stödmodellen annat än som finansiärer påverkas, men det finns viss information. Givet att uppdraget är att ta fram en modell av det slag som föreslås, går det att sluta sig till att ett nollalternativ inte är förenligt med uppdraget. Det finns en beskrivning av hur elmarknaden fungerar idag, vilket kan anses ge en ögonblicksbild av vad situationen är när en stödmodell inte existerar. Däremot säger det mindre om en utveckling framåt. Det har emellertid gjorts jämförande analyser av olika investeringsscenarier, med och utan ny kärnkraft, som nämnts. Givet förutsättningarna i uppdraget kan alternativa lösningar och nollalternativ anses tillräckligt beskrivna. Givet det uppdrag som utredningen har och de begränsningar som angetts i vad en konsekvensanalys ska avse, finner Regelrådet att samtliga aspekter utom frågan om hur och när en utvärdering kan ske och särskild hänsyn till små företag finns belysta.

Det är inte Regelrådets uppgift att göra allmänpolitiska bedömningar. Det kan likväl konstateras att uppdragsbeskrivningen är snäv och att en konsekvensutredning som tagit upp fler aspekter skulle ha kunnat vara väsentligt mer transparent om förslagets effekter. Utifrån givet uppdrag är den emellertid tillräcklig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 november 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Lennart Renbjör och Lars Silver. Hans Peter Larsson anmälde skiljaktig mening och deltog inte i beslutet, eftersom han bedömde att konsekvensutredningen inte gav tillräcklig information för ett ställningstagande.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande