

Er ref. Fi2024/01624
Julien Morel
julien.morel@regeringskansliet.se

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Enheten för försäkring, pension och
myndighetsstyrning
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Vår ref. Johan Bruce
johan.bruce@skogsindustrierna.se

Remissyttrande från SKGS om promemoria Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Sammanfattning

Industrin behöver tillgång till fossilfri el till en konkurrenskraftig kostnad. Ett balanserat kraftsystem bestående av vattenkraft, kärnkraft och vindkraft ger den lägsta totalkostnaden för el. Det är därför välkommet att utredningen föreslår en modell som kan se till att kärnkraft kan komma på plats till en konkurrenskraftig kostnad. Parallellt med att ett stöd för ny kärnkraft utformas behöver arbetet med att undanröja hinder för utbyggnad av både elnät och landbaserad vindkraft fortgå. Ett särskilt stöd till havsbaserad vind bör övervägas om inte vindkraften på land kan byggas ut i tillräcklig omfattning.

Sammanfattningsvis vill SKGS ge följande inspel:

- SKGS håller med utredningen om att ny kärnkraft behöver statlig uppbackning för att komma på plats.
- SKGS håller med utredningen om att ett program bör begränsas till 4000–6000 MW, motsvarande 10–15 % av den förväntade elanvändningen.
- SKGS anser att ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt är ett bra verktyg för att hantera marknadsrisken. Regeringen bör i samråd med konsumentgrupper fastställa ett tak på lösenpriset för differenskontrakten. Utredningens förslag om att referenspriset ska utgöras av det årliga genomsnittliga elpriset i producentens elprisområde på dagen före-marknaden är bra.
- SKGS anser att en skatt för att finansiera statens utgifter för differenskontrakt måste utformas med hänsyn till industrins konkurrenskraft och så att den inte motverkar incitament till flexibel användning.
- SKGS anser att en risk- och vinstdelningsmekanism fyller ett viktigt syfte att säkerställa att parametrar så som nivån på lösenpriset på differenskontraktet kan nås samt att minska den politiska risken för att skatter och avgifter i framtiden införs i syfte att minska kärnkraftens lönsamhet. Kundorganisationer bör få möjlighet att uttala sig om villkoren i en risk- och vinstdelningsmekanism innan de slutligen fastställs.
- En statlig satsning på kärnkraft ersätter troligen behovet av en marknadsomfattande kapacitetsmekanism. Troligtvis behövs endast en utökad strategisk reserv fram till dess ny kärnkraft finns på plats.
- Då svenska skattebetalare och elanvändare står för den huvudsakliga risken och finansieringen bör nyttorna från ett kärnkraftsprogram i största möjliga mån även tillfalla just svenska skattebetalare och elanvändare.

SKGS yttrande

Generellt

Industrin behöver tillgång till fossilfri el till en konkurrenskraftig kostnad. Ett balanserat kraftsystem bestående av vattenkraft, kärnkraft och vindkraft ger den lägsta totalkostnaden för el. Utbyggd kärnkraft bör öka förutsättningarna för att få ett balanserat system där effekttillräcklighet och systemstabilitet går att hantera till en rimlig kostnad.

En förutsättning för att bygga ny kärnkraft till en rimlig kostnad är att finansieringskostnaderna kan hållas nere. Kärnkraftsprojekt är samtidigt förknippade med en politisk risk som måste hanteras. Ny kärnkraft behöver därför statlig uppbackning för att komma på plats. Ett stöd till kärnkraft behöver ett så brett politiskt stöd som möjligt. Finansieringen måste utformas på ett sätt som säkrar industrins konkurrenskraft.

Utredningens förslag täcker in både de finansiella, marknadsmässiga och politiska riskerna. Rätt utformat bör utredningens förslag kunna leda till en utbyggnad av ny kärnkraft till en konkurrenskraftig kostnad för både skattebetalare och elkunder samtidigt som det är genomförbart med hänsyn till EU:s regelverk.

Programmets omfattning

Utredningen föreslår att *”Finansierings- och riskdelningsmodellen ska omfatta investeringar i ny kärnkraft motsvarande en installerad elektrisk effekt på 4 000–6 000 MW. Liknande villkor bör gälla för alla projekt inom programmet.”*

SKGS håller med utredaren att ett program måste vara tillräckligt stort för att uppnå skalvinster och etablera en leveranskedja i Sverige. Samtidigt ska programmet vara tillräckligt begränsat för att hålla kostnad och risk för både skattebetalare och elanvändare på en acceptabel nivå. Det föreslagna programmet motsvarar ca 30–50 TWh, eller ca 10–15 % av den framtida elanvändningen, vilket får anses vara en rimlig storlek för att hålla kostnad och risk för både skattebetalare och elanvändare på en acceptabel nivå.

Programmet är utformat för att möta de risker och ökade kostnader med att bygga de första reaktorerna i ett potentiellt större program. Efter att detta första program har färdigställts bör projektrisken vara betydligt mindre och kunskapen om kostnaden betydligt högre. Ytterligare utbyggnad av kärnkraft bör sedan kunna ske med ett betydligt mer begränsat stöd från staten.

Statlig lånefinansiering

Utredningen föreslår en statlig lånefinansiering där projektet får låna upp till 75% av investeringskostnaden till självkostnadspris. Två år efter rutinmässig driftstart ökas räntesatsen succesivt med ett årligt räntepåslag om 0,25 procentenheter till statens finansieringskostnad. Påslaget ska ha ett tak om 4 procentenheter.

SKGS anser att en statlig lånefinansiering är en förutsättning för att hålla nere kostnaden för ny kärnkraft. Utredningens förslag till upplägg för en statlig lånefinansiering bör bli kostnadsneutralt för skattebetalarna förutsatt att lånen kan betalas tillbaka. En statlig lånefinansiering förutsätter således att staten säkerställer att de som genomför projektet har en god möjlighet att lyckas genomföra projektet. En noggrann screening av såväl projektutförare som leverantör är nödvändig.

Prissäkringsavtal.

Utformning av kontraktet

Utredningen föreslår ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt. Lösenpriset ska uppgå till 80 öre/kWh i 2023 års prisnivå och utgå från en referenskapacitet om 89 procent.

SKGS anser att ett dubbelriktat finansiellt differenskontrakt är ett bra verktyg för att hantera marknadsrisken. I och med att programmet begränsas till 4000–6000 MW begränsas kostnaden för elanvändarna till en rimlig nivå förutsatt att lösenpriset hamnar på en rimlig nivå. Kostnaden för att finansiera differenskontrakten ska ställas mot alternativet, vilket kan vara kostnaden för en marknadsomfattande kapacitetsmekanism, ökade kostnader för energilager och systemtjänster mm. SKGS utgår från att det exakta beloppet på lösenpriset kommer att bli ett utfall från en förhandling med projektbolaget(n). I det fall en förhandling inte leder till en rimlig nivå på lösenpriset som ger en kostnad som är konkurrenskraftig för industri såväl som hushåll bör heller inget avtal slutas. Regeringen bör i samråd med konsumentgrupper fastställa ett tak på lösenpriset för differenskontrakten.

SKGS anser att regeringen bör överväga en kortare löptid på kontraktet än 40 år, alternativt att lösenpriset trappas ner efter till exempel 30 år. Regeringen bör även överväga att sätta lösenpriset i EUR/MWh snarare än öre/kWh

Utredningen föreslår att referenspriset utgörs av det årliga genomsnittliga elpriset i producentens elprisområde på dagen före-marknaden. För att ovanstående bestämmelser ska gälla avtalas att produktionen säljs på de öppna fysiska elmarknaderna. Differenskontraktets löptid ska vara 40 år från planerad rutinmässig driftstart. Differenskontraktet träder i kraft vid rutinmässig driftstart. Vidare föreslår utredningen att differenskontraktets generella bestämmelser inte ska gälla under år när kärnkraftsproducentens deltagande på de fysiska marknaderna helt uteblivit. Från och med sex år efter att rutinmässig drift uppnåtts ska referenskapaciteten beräknas utifrån det femåriga genomsnittet av faktisk kapacitetsfaktor för timmar med positiva priser. För varje år därefter beräknas referenskapaciteten utifrån kapacitetsfaktorn under föregående fem år.

SKGS anser att utredningens förslag om att referenspriset ska utgöras av det årliga genomsnittliga elpriset i producentens elprisområde på dagen före-marknaden är bra då det ger kärnkraftsproducenten incitament att agera på marknadssignaler. Det är även bra att endast timmar med positiva priser räknas med i referenskapaciteten.

Finansiering av statens utgifter för differenskontraktet

Utredningen föreslår att statens utgifter för differenskontraktet i första hand finansieras genom en skatt som är proportionerlig mot volymen elkonsumtion. Skatten bör enligt utredningen så långt som möjligt omfatta hela det svenska elkundskollektivet.

SKGS anser att en skatt för att finansiera statens utgifter för differenskontrakt måste utformas med hänsyn till industrins konkurrenskraft och så att den inte motverkar incitament till flexibel användning. En skatt som är proportionerlig mot volymen elkonsumtion stör prissignalen på marknaden och motverkar incitament att använda elen flexibelt och reagera på prissignaler, varför andra alternativ bör övervägas.

Kärnkraftsproducentens möjlighet till utträde

Utredningen föreslår att i det fall kärnkraftsproducenten tecknar andra kontrakt för prissäkring exempelvis så kallade power purchase agreements (PPA) under differenskontraktets giltighetsperiod ska den volym som intecknats i dessa avtal räknas bort från referenskapaciteten. Dock ska andelen producerad el som säljs på de öppna elmarknaderna överstiga 70 procent under differenskontraktets giltighetstid.

SKGS anser att det är rimligt att kärnkraftsproducenten har möjlighet att sälja delar av produktionen genom till exempel PPA avtal och att denna volym räknas bort från referenskapaciteten. I praktiken spelar det liten roll för prisbildningen på elmarknaden om elen säljs bilateralt eller på den fysiska marknaden, förutsatt att likviditeten i övrigt är god på den fysiska marknaden. Utredningen anger dock att EU-kommissionen ställt ett krav på att 70% säljs på den fysiska marknaden, varför det av den anledningen kan vara ett rimligt krav.

Risk och vinstdelning

Utredningen föreslår att projektägaren garanteras en lägsta avkastning, men får också dela vinsten med staten om avkastningen blir högre än förväntat genom en så kallad risk- och vinstdelningsmekanism.

SKGS anser att en risk- och vinstdelningsmekanism fyller ett viktigt syfte att säkerställa att parametrar så som nivån på lösenpriset på differenskontraktet kan nås i en förhandling, då det från båda sidor finns en försäkring om projektet skulle bli billigare eller dyrare än väntat. Det fyller även en funktion som minskar den politiska risken i och med att skatter och avgifter inte kan införas i efterhand, i syfte att minska kärnkraftens lönsamhet. I övrigt har SKGS i dagsläget inga kommentarer kring själva utformningen av risk- och vinstdelningsmekanismen. Utvärderingskriterierna bör dock vara väl definierade och transparenta innan ett avtal kan slutas. Kundorganisationer bör få möjlighet att uttala sig om villkoren innan de slutligen fastställs.

Övrigt

Kapacitetsmekanismer och stödtjänstmarknader

Satsningen på kärnkraft är ett sätt att tillföra effekt och stödtjänster. Därför behövs troligen ingen marknadsomfattande kapacitetsmarknad införas i Sverige, då behovet av en marknadsomfattande kapacitetsmarknad helt eller delvis ersätts med en satsning på kärnkraft. Troligen behövs endast en utökad strategisk reserv fram till dess att ny kärnkraft finns på plats. Av samma anledning bör det övervägas om anläggningarna ska omfattas av eventuella framtida stödtjänstmarknader.

Marknadsintegration

Då svenska skattebetalare och elanvändare står för den huvudsakliga risken och finansieringen av ett kärnkraftsprogram bör nyttorna från ett kärnkraftsprogram i största möjliga mån även tillfalla just svenska skattebetalare och elanvändare. Det innebär att utökad marknadsintegration, i synnerhet utanför Norden, bör bedömas i ljuset av detta. Instruktioner till Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen behöver vara tydliga med att svenska intressen måste väga tungt i beslut om framtida utökad marknadsintegration.

Fortsatt utbyggnad av vindkraft

Parallellt med att ett stöd för ny kärnkraft utformas behöver arbetet med att undanröja hinder för utbyggnad av både elnät och landbaserad vindkraft fortgå. Även i ett fall där regeringens mål om motsvarande 10 nya reaktorer är på plats till 2045 kommer vindkraften behöva byggas ut kraftigt. För att möta industrins behov i närtid behöver vindkraften byggas ut från dagens 34 TWh/år till ca 70 TWh/år 2030 och ca 90 TWh/år 2035. Ett särskilt stöd till havsbaserad vind bör övervägas om inte vindkraften på land kan byggas ut i tillräcklig omfattning.

Regeringens planeringsmål för det svenska elsystemet på totalt 300 TWh till 2045 är välkommet. Därutöver bör 2045-målet kompletteras med delmål för 2030, 2035 och 2040. Om industrin inte har tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftig kostnad där den behövs, när den behövs, även i det korta perspektivet riskerar investeringar i industrins omställning att utebli.

SKGS utgångspunkt

De i SKGS ingående branschorganisationerna; Skogsindustrierna, IKEM Innovations- och kemiindustrierna, Svemin och Jernkontoret samlar landets mest elintensiva företag. Företagen är globalt konkurrensutsatta och verksamheten utmärker sig genom långtgående förädling till högkvalitativa och specialiserade produkter. SKGS vill understryka vikten för våra företag av en säker elförsörjning med lågt klimatavtryck till konkurrenskraftiga kostnader som en förutsättning för fortsatt tillväxt och omställning.

Vår rapport Industrins elbehov till 2035 pekar på ett ökat elbehov från industrin på 70 TWh till 2035, vilket skulle ge en slutlig elanvändning i Sverige på nästan 230 TWh år 2035. En effektiv och stabil överföring av el till lägsta möjliga kostnad är därmed en helt avgörande förutsättning för den omställning som industrin står i begrepp att genomföra.

Stockholm 26 november 2024

Johan Bruce

Verksamhetsansvarig SKGS