

Att: Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
cc: julien.morel@regeringskansliet.se

Remissvar från OX2: Fi2024/01624

Promemoria Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

OX2 önskar ta möjligheten att bidra med synpunkter på promemorian om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft. Vi önskar här tydliggöra:

- A) förutsättningar för statlig intervention och riskdelning
- B) konsekvenserna för den övriga elmarknaden om förslaget genomförs
- C) vad som behöver tas vidare från utredningens förslag
- D) ytterligare åtgärder som behövs för Sveriges konkurrenskraft

Sammanfattningsvis

För att säkra svensk tillväxt och nå målet om 300 TWh till 2045 krävs en teknikneutral och långsiktig strategi. Utredningens förslag låser istället in en suboptimering av energisystemet till fördel för en teknologi, som dessutom inte hinner leverera för att möta behoven på kort- och medellång sikt. Regeringen bör inte gå vidare med förslagen förrän det finns en plan för hela energisystemet.

A) Förutsättningar för statlig intervention och riskdelning

Det är positivt att staten vill ta en aktiv roll i att främja ny elproduktion och en fungerande energimarknad för att Sverige ska nå sina energi- och klimatmål och därmed stärka sin konkurrenskraft. Det är nödvändigt att staten långsiktigt planerar och koordinerar den omfattande utbyggnaden av elsystemet som krävs för att nå 300 TWh till 2045, både på produktion- och konsumtionssidan. För att säkerställa utbyggnationen och brygga osäkerheten kring när elkonsumenterna kommer öka, anser vi att statlig riskdelning krävs.

Energisystemet bör hanteras teknikneutralt för att uppnå ett optimerat elsystem som innefattar kraftslag med olika förmågor. De olika kraftslagen har olika förtjänster och även olika LCOE-kostnader, där kärnkraft ligger i det dyrare spektrat.¹ Ny kärnkraft är endast en del av lösningen på det energipolitiska målet och en parallell utbyggnad av vind- och solkraft i kombination med batterier och annan energilagring är central. En finansieringslösning för ett enskilt kraftslag är otillräckligt och konsekvenserna för andra kraftslag av ett ensidigt fokus på kärnkraft måste beaktas. Att kärnkraften som tidigast kan komma på plats 2035 gör det än viktigare att säkerställa marknadsförutsättningarna för vind, sol, batterier och annan energilagring som måste byggas ut om Sverige ska kunna möta industrins elbehov med elektrifieringsprojekt som planeras innan 2035.

¹ För LCOE-kostnader se Electricity generation technology costs, International Energy Agency rapport World Energy Outlook 2024, sid. 333 <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2024>

Stödsystem bör syfta till att kortsiktigt överbrygga obalanser mellan utbud och efterfrågan. De bör inte utformas som långsiktig lösning i ett suboptimalt elsystem. Ett teknikneutralt förhållningssätt resulterar i det mest kostnadseffektiva och samhällsekonomiska systemet, med rätt förutsättningar för att kunna fasa ut stödsystem när produktion och konsumtion är i jämnare balans.

B) Konsekvenser av utredningens förslag

Energy only-marknadens påverkan och konsekvenser för nyinvesteringar

Utredningens förslag innebär att Sverige skulle frångå den marknadsmässiga struktur vi har idag, där ny kraftproduktion byggts ut på marknadsmässiga villkor. Att ensidigt subventionera utbyggnaden av kärnkraft rubbar rådande marknadsförutsättningarna för resterande kraftslag, och riskerar därtill att slå ut nya investeringar samt negativt påverka befintlig produktion – en effekt som inte lyfts nog i utredningen och som kräver ytterligare belysning och lösningar.

Elpriserna förväntas sjunka med ny subventionerad kärnkraft i systemet till följd av ökad produktionsvolym som inte behöver takta med ökad konsumtion. Det i sin tur innebär att prisnivån inte är tillräcklig för icke-subventionerad elproduktion att byggas ut och investeringsbeslut kommer utebli.

Vi ser att investeringsklimatet redan är påverkat till följd av den ökade politiska risken i Sverige, det ensidiga fokuset på kärnkraft och det kraftigt försämrade marknadsvillkoren för havsbaserad vindkraft. Sverige håller redan i dag på att tappa i sin konkurrenskraft då investeringar dras tillbaka till följd av refuserade parker och långsamma tillståndsprocesser.

Elanvändningen blir allt mer dynamisk och flexibel. Kärnkraften kan inte i lika hög grad styra sin produktion efter marknadens behov, vilket skapar ännu större diskrepans mellan utbud och efterfrågan. Den föreslagna CFD:n för kärnkraft skulle ge incitament att fortsätta producera vid negativa priser vilket drabbar andra kraftproducenter som behöver hantera risken för negativa priser.

Risken för statsstöd

Givet hur marknaden för kärnkraft ser ut, med ett begränsat antal aktörer och ett begränsat antal platser som kan bli aktuella för ett kärnkraftverk, har vi svårt att se hur en finansieringslösning inte ska ses som ett direktstöd till det bolag som får uppdraget. Hur detta inte ska bli ett direkt statsstöd är bristfälligt beskrivet i utredningens förslag.

Risken för inlåsning i suboptimerat elsystem

Utredningens förslag riskerar att låsa in Sverige i ett suboptimerat elsystem med onödigt höga kostnader som staten och konsumenterna behöver bära över lång tid framöver. Det innebär också en stor risk att ensidigt satsa på ett kraftslag som Sverige inte har byggt ut sedan 70-talet och som världen över dragits med förseningar och kostnadsöverdrag. Samtidigt riskerar vi att gå miste om utveckling av nya och befintliga teknologier såsom batterier och andra energilagringssystem, där vi redan idag ser att utvecklingen går väldigt snabbt.

C) Vad som behöver tas vidare från utredningens förslag

CFD för ett kraftslag kräver CFD för fler

Om CFD är den bästa lösningen för att få fram kärnkraft i Sverige och kärnkraften inte ensam kan lösa det övergripande produktionsmålet – då behöver CFD:er införas för andra kraftslag också. Detta på grund av att en CFD innebär en marknadsintervention som förändrar spelreglerna på marknaden. De marknader som har ett väl utvecklat CFD-system syftar alla till att främja en energimix och inte ett ensidigt kraftslag. Se gärna UK, Danmark och Frankrike.

Utformningen av CFD-systemet där det finns en mekanism för risk- och vinstdelning (dubbelsidig CFD) anser vi är bra och den kan passa även för andra kraftslag. Det är viktigt att CFD:er utformas så att hela systemet styrs optimalt och att de inte enbart styrs av produktion eftersom det t.ex. skulle ge incitament att producera vid negativa priser.

Andra sätt för staten att riskdela

Det finns en rad olika riskavlyft som en stat kan använda sig av för att överbrygga marknadsrisken som nu gör att investeringar inte kommer till stånd. CFD är en form som innebär att man frångår den marknadsmässiga styrning som vi har haft i Sverige sedan avvecklingen av elcertifikat.

En åtgärd som vi gärna önskar att man undersöker närmare är möjligheterna till riskavlyft i de marknadsmässiga avtalen mellan producent och konsument. Här skulle staten genom Svensk Exportkredit eller Riksgälden kunna gå in och sänka kapital- och motpartsrisken i de bilaterala marknadsmässiga avtalen så att marknadens aktörer kan nå varandra.

D) Sveriges konkurrenskraft

Sverige har en lång tradition av att vara teknikvänligt, lösningsorienterat och har byggt välstånd på tekniska lösningar och innovationer, patent och upptrifningsrikedom. Regeringen bör ta vara på kraften i den utveckling som nu pågår för att skapa ett stabilt, pålitligt och kostnadseffektivt elsystem.

Jämfört med övriga europeiska länder har Sverige även mycket goda förutsättningar för vindkraft givet den höga genomsnittliga vindhastigheten, de stora ytorna, lång kust med grunda bottendjup, koppling till skogsbruk, stor andel vattenkraft som reglerkraft och erfarna marknadsaktörer. Detta ger svensk industri och hushåll en konkurrensfördel.

Sverige har därmed särskilt goda möjligheter att bli en ledare inom framtidens elsystem. Men för att locka investeringar krävs långsiktighet, en tydlig förutsägbar plan och spelregler samt en uttalad vilja från politiken. Då skulle den nuvarande osäkerheten i marknaden minska.

Vi rekommenderar därför att staten tar hänsyn till hela energisystemets behov och undviker att suboptimera genom att ensidigt gynna ett enskilt kraftslag. Förslagen i utredningens förslag bör inte tas vidare förrän regeringen har en plan för hela energisystemet.

Betydelsen av långsiktiga spelregler

Alla energiinvesteringar är långsiktiga och sträcker sig ofta över flera decennier. Utan ett långsiktigt perspektiv kan inga investeringar i energi göras. Det går inte nog att betona vikten av långsiktighet när det kommer till grundläggande infrastruktur för ett lands tillväxt. Staten måste säkerställa att energisystemet som helhet kan hantera en snabb utbyggnad av storskalig produktion och ges långsiktiga och förutsägbara spelregler. Då kärnkraften först kan komma till stånd i slutet av 2030-talet innebär det att andra åtgärder nu måste prioriteras högre.

Andra viktiga åtgärder för att få fart på energiutbyggnaden

Marknadsförutsättningarna är viktiga för att kunna realisera projekt, parallellt behöver det också finnas tillståndsgivna projekt att realisera. Det finns en rad andra åtgärder som också måste till för att få fart på energiutbyggnaden:

1. Ta fram en färdplan mot 300 TWh till 2045
2. Tillsätt en samordnare att samordna elproduktion och elkonsumtion
3. Accelerera tillståndsprocesserna ex "one-stop-shop"
4. Styr alla myndigheter och Försvarmakten mot det energipolitiska målet
5. Skapa snabbspår för att förlänga befintliga tillstånd samt förnya tillstånd för re-powering
6. Ställ krav på bättre nyttjandegrad av befintlig nätinфраstruktur.
7. Kravställ re-investeringsstakten i nytt nät och nyinvesteringar som möjliggör ny kraftproduktion. Tillåt nätbolag bygga förberedande kapacitet för framtida utbyggnad.

Hillevi Priscar
Sverigechef OX2

Om OX2

Företaget grundades i Sverige och har härifrån vuxit till att bli en av de ledande utvecklarna av förnybar energi i Europa. Sverige är vår bas och här har vi hittills startat byggnation av cirka 7 TWh. Företaget har cirka 500 medarbetare och huvudkontor i Stockholm. OX2 ägs av EQT, en av världens största privata investerare.

Vår svenska utvecklingsportfölj består idag av cirka 10 TWh med landbaserad vind, havsbaserad vind, solenergi samt energilagring. Detta är projekt som kan ge ett signifikant bidrag till Sveriges behov de kommande åren. Det kräver dock ett politiskt stöd som gör det möjligt att vidareutveckla och realisera projekten. www.ox2.com