



Finansdepartementet

Finansiering och riskdelning vid investeringar i nya kärnkraftsreaktorer

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig person (utredaren) ges i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att ta fram och lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer, så att elmarknadens aktörer i konkurrens har möjlighet att bygga ny kärnkraft. Syftet är att skapa ekonomiska förutsättningar som lägger grunden för att investeringar i ny kärnkraft ska kunna genomföras.

Den nya riskdelningsmodellen och de nya tillståndsprocesserna kopplade till kärnkraft ska utformas så att kärnkraft med total effekt om minst 2 500 MW ska finnas på plats senast år 2035. Det motsvarar effekten hos två nya storskaliga reaktorer. En första ansökan behöver ha lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten helst under 2024 men senast under 2025 med ambitionen att myndighetens prövning är klar under 2026 för att man då ska kunna gå vidare med beställning av nya reaktorer.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftsreaktorer som använts respektive planeras att användas i andra länder,
- ta fram förslag om hur nya modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer kan utformas i Sverige samt
- föreslå en tids- och aktivitetsplan för att införa föreslagna modeller.

Utredaren, som ska biträdas av sekreterare, ska påbörja uppdraget den 1 januari 2024. Uppdraget ska redovisas senast den 12 augusti 2024.

Uppdraget att fram förslag om hur nya modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer kan utformas

Bakgrund

För att Sverige ska nå sina klimatmål och möjliggöra industrins omställning och utveckling behövs en kraftfull utbyggnad av fossilfri elproduktion. Med elektrifieringen av bl.a. industrier och transporter som samhället står inför kommer elbehovet i Sverige att öka kraftigt. För att kunna möta samhällets ökade behov av el och samtidigt säkerställa en hög leveranssäkerhet krävs en omfattande utbyggnad av fossilfri, planerbar och stabil elproduktion, som kärnkraft.

Investeringar i kärnkraft innebär stora projekt över långa tidsperioder. Stora investeringar av detta slag innebär osäkerheter, såväl finansiella som tekniska och regulatoriska. Osäkerheterna kan sammantaget innebära att projekten inte blir av. Sedan befintlig kärnkraft byggdes ut i Sverige har elmarknaden avreglerats och nya tekniker och säkerhetskrav för kärnkraft tillkommit. Detta har påverkat marknadsförutsättningarna för att investera i ny kärnkraft. Att Sverige skapar goda ekonomiska förutsättningar som lägger grunden för investeringar i kärnkraft ska kunna genomföras är centralt. De goda ekonomiska förutsättningarna kan dels skapas genom förändringar av energimarknadens funktionssätt och prissättning, dels genom mer direkta ekonomiska åtaganden från staten. Åtgärder för att förbättra elmarknadens funktionssätt och prissättning planeras att analyseras inom ramen för en kommande utredning om elmarknadsutformning.

Modeller för finansiering och riskdelning

Investeringar i ny kärnkraft är förenade med betydande finansiella osäkerheter till följd av långa byggtider och lång drifttid för att räkna hem investeringen. Det är också länge sedan ny kärnkraft byggdes i Sverige, vilket innebär att det kan finnas osäkerheter om vilka nationella krav som kommer att ställas på nya reaktorer och hur kraven kommer att tillämpas. Detta driver upp risknivån ytterligare för investeringar i ny kärnkraft.

De statliga kreditgarantier om högst 400 miljarder kronor för investeringar i ny kärnkraft som föreslogs i budgetpropositionen för 2024 och beslutades av

riksdagen är i sig inte tillräckliga för att skapa lönsamhet i ett nytt kärnkraftsprojekt. Kreditgarantier syftar generellt sett till att minska risken för långivare och på så sätt förbättra ett bolags möjlighet att erhålla finansiering till en attraktiv kostnad. Dock innebär storleken på de investeringar som behövs för att bygga ny kärnkraft att en finansiering med enbart lån skulle medföra en kapitalkostnad för räntor och garantiavgifter som gör den framtida driften av kärnkraftverket olönsam under en lång tid. Mot bakgrund av detta är det svårt att få till stånd konkurrenskraftig elproduktion med kärnkraft genom enbart kreditgarantier.

Genom modeller för finansiering och riskdelning kan investerarens finansiella risker och osäkerheter minska. Olika varianter av riskdelnings- och finansieringsmodeller och stödsystem finns i andra länder. Särskilt fokus bör läggas på att studera modeller som använts respektive planeras att användas i andra europeiska länder. Det handlar exempelvis om ett system som används i Storbritannien vars grundidé är att ge investerare en reglerad intäkt från elkonsumenterna som ska täcka vissa kostnader, däribland finansieringskostnader. På så sätt tar elkonsumenterna en del av risken redan under byggtiden, vilket kraftigt kan minska risken för investeraren. Andra exempel är den så kallade Mankalaprincipen som används i Finland och marginalkontrakten som används i Storbritannien. Även modeller där ett nytt statligt bolag bygger kärnkraft, såsom planeras i vissa europeiska länder, kan förutsättningslöst analyseras och då på premissen att bolaget skapas i syfte att bygga ny kärnkraft på nya platser utifrån ett särskilt utpekat uppdrag. Även de modeller som används i länder som USA och Kanada kan vara av intresse. I uppdraget ska påvisas vilka steg, såsom ett konstaterat marknadsmisslyckande och att andra åtgärder prövats, som måste föregå ett eventuellt samhällsuppdrag till ett nytt bolag. I analysen är det även viktigt att beakta hur ett sådant förslag påverkar investeringsviljan hos andra aktörer som vill bygga kärnkraft samt hur lämpliga långsiktiga ägarförhållanden för ett sådant bolag kan se ut.

För att möjliggöra en samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av kärnkraft är det avgörande att kostnadseffektiviteten analyseras. Modellerna ska möjliggöra samhällsekonomiskt effektiva kärnkraftsprojekt till den minsta möjliga kostnaden för samhället samt ta hänsyn till kärnkraftens systemnytta. Utredaren bör också sträva mot att föreslå modeller för finansiering och riskdelning fördelar kostnaderna för ny kärnkraft mellan olika samhällsaktörer i förhållande till deras nytta av investeringarna.

Åtgärder för att förbättra elmarknadens funktionssätt och prissättning planeras att analyseras inom ramen för en kommande utredning om elmarknadsutformning.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnreaktorer som använts respektive planeras att användas i andra europeiska länder
- översiktligt redogöra för modeller som används i andra länder, till exempel USA och Kanada,
- ta fram förslag på hur nya modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer kan utformas i Sverige,
- föreslå en tids- och aktivitetsplan för att införa föreslagna modeller,
- särskilt belysa andra åtgärder som kan sänka kostnaderna och korta tillstånds- och byggprocesser,
- analysera förslagets förenlighet med gällande regler om statsstöd och konkurrens och utforma förslagen så att de är förenliga med dessa regelverk och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beräkna förslagets ekonomiska konsekvenser för staten och analysera konsekvenser i övrigt för berörda myndigheter, företag och elkonsumenter. Utredaren ska utförligt beräkna och redogöra för förslagets samtliga kostnader för elkonsumenter och den offentliga sektorn. Utredaren ska även bedöma förslagets konsekvenser för elmarknaden och hur investeringsförutsättningarna påverkas för de aktörer som inte omfattas av den finansierings- och riskdelningsmodell utredaren föreslår. Om förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska även i övrigt tillämpa riktlinjerna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren, som ska biträdas av sekreterare, ska påbörja uppdraget den 1 januari 2024.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämpligt, ha dialog med och inhämta upplysningar från Regeringskansliet, berörda myndigheter och företrädare för de aktörer som verkar på elmarknaden och som berörs av de förslag utredaren föreslår. Utredaren ska utse en referensgrupp med representanter från berörda myndigheter och elmarknadsaktörer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Av särskild betydelse är den planerade utredningen om elmarknadsutformning, samt den pågående utredningen om Ny kärnkraft i Sverige – ett andra steg (dir. 2023:155).

Uppdraget ska redovisas senast den 12 augusti 2024.