



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Remiss angående finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO anser att det är motiverat att subventionera ny elproduktion för att säkra den svenska klimatomställningen och svensk konkurrenskraft.
- LO noterar att utredningen inte haft som uppdrag att redogöra för den samhällsekonomiska effektiviteten i ny kärnkraft. LO efterfrågar en sådan bedömning från myndigheterna.
- LO vill betona behovet av ny elproduktion i närtid och är kritiska till att regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att öka investeringarna i exempelvis havsbaserad vindkraft här och nu. Särskilt då den subventionerade kärnkraften riskerar att tränga undan investeringar i andra kraftslag.
- Om ny kärnkraft ska byggas med så här stora statliga subventioner anser LO att den ska ägas offentligt.
- LO ser ett problem i att det endast är svenska elkunder och skattebetalare som ska bära den risk och betala den skatt som ger nytta åt hela det nordiska elsystemet. LO hade gärna sett att utredaren tydligare diskuterade modeller för att låta även utländska köpare av den nya elen bidra till finansieringen.
- LO vill uppmana regeringen att tydligare söka bred politisk förankring kring finansieringsmodellen.
- LO är positivt inställd till utredarens ambition att använda statens låga finansieringskostnader för att lösa ett konkret samhällsproblem men anser att utredningen hanterar lånemodellens samspel med det finanspolitiska ramverket alltför styvmoderligt. Med dagens finanspolitiska ramverk måste de nya reaktorernas byggkostnader finansieras krona för krona i statsbudgeten. Detta är inte en samhällsekonomiskt rimlig hållning. Regeringen bör tydliggöra hur ett eventuellt investeringsbeslut ska hanteras i relation till ramverket.

LOs grundläggande syn på elbehovet och behovet av ny kärnkraft

LO ser elektrifieringen som avgörande för Sveriges klimatomställning och konkurrenskraft.

När fossila bränslen som kol och olja ska fasas ut krävs stora mängder el som ersättning inom framförallt industriella processer och transporter. År 2022 bedömde svenska myndigheter att elförbrukningen i Sverige 2045 kommer att ligga någonstans mellan 210 och 370 TWh. Detta motsvarar en ökning på mellan 60-175% från dagens 130-140 TWh – en enorm utmaning. Utöver det tillkommande nettobehovet kommer existerande reaktorpark behöva livstidsförlängas och därefter ersättas.

Att vi får fram ny elproduktion och bryter vårt fossilberoende är inte bara centralt för klimatet; det är centralt för Sveriges konkurrenskraft som industrination. För många av våra basindustrier är nedläggning det enda alternativet till omställning genom elektrifiering. För den som klarar att ligga långt fram i omställningen hägrar stora exportmöjligheter. På samma sätt som det ekonomiska värdet av utbildningssystemet för Sverige inte motsvaras av utbildningssektorns omsättning, är värdet av elen inte det marknadspris den säljs för utan de värdekedjor som en billig och robust elproduktion möjliggör.

Detta faktum, i kombination med att utbyggnaden av ny elproduktionen idag går alltför långsamt, gör att LO anser att det krävs fler politiska initiativ och nya ekonomiska styrmedel för att nå en ökad elproduktion. Kärnkraft *kan* vara en del av lösningen på framtidens elbehov om den kan komma till stånd till en kostnad som är rimlig för folkhushållet.

Övergripande kommentarer av utredningens förslag

Utredningen har haft som uppdrag att ”lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftsreaktorer”. Det har alltså inte varit utredningens kärnuppdrag att ur ett teknikneutralt perspektiv utreda om ny kärnkraft är den bästa lösningen på samhällets framtida elbehov. Kärnkraften har en högre kostnad per kWh än andra kraftslag, men bidrar också med viktiga systemnyttor som i dagsläget inte prissätts tillräckligt högt (såsom högre planerbarhet, bättre geografisk placering med lägre nätinvesteringar, svängmassa med mera). Den har därför potentialen att sänka den totala elsystemkostnaden jämfört med ett system utan ny kärnkraft men detta beläggs inte i utredningen. I kapitel 10.3 tar utredningen upp en rad av dessa värden men de delar som kvantifieras summerar till relativt små belopp och de största nyttorna kvantifieras ej. LO ser fram emot en tydligare cost-benefitanalys för att kunna besvara den grundläggande frågan *om och i vilken omfattning* nya reaktorer är det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet att lösa framtidens elbehov. I en sådan analys är det också viktigt att ta hänsyn till att kärnkraftsprojekt historiskt blivit betydligt dyrare än väntat. Även om utredningen redovisar konsekvenser av en fördyring på 50 procent (och kan hantera överskridanden på upp till 100 procent) är det ett relativt

lågt kostnadsöverskridande i förhållande till hur projekten gått i exempelvis Finland, Storbritannien och USA.

Om ny kärnkraft ska byggas med så här omfattande offentliga subventioner anser LO att den bör ägas offentligt. Med föreslagen finansieringsmodell blir kärnkraften i allt väsentligt offentligt finansierad. Även om modellen försöker optimera subventionerna återstår ändå risken att kostnader socialiseras samtidigt som vinsterna privatiseras. Den extrema långsiktigheten i kombination med stor osäkerhet gör att staten bör bibehålla maximal rådighet. Villkor behöver kunna ändras utan komplicerade juridiska tvister.

Ny subventionerad kärnkraft kommer att bidra till lägre spotpriser på elmarknaden. Detta riskerar att försämra lönsamheten för annan elproduktion som därmed riskerar att trängas undan av den subventionerade kärnkraften. Sådana signaler kan vi se redan idag. Detta är särskilt problematiskt då den havsbaserade vindkraften erbjuder den bästa möjligheten till ny elproduktion före 2035 i södra Sverige. Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag anser LO att man omgående bör utreda och sätta kompletterande ekonomiska styrmedel för att få fram mer elproduktion i SE3 och SE4 i närtid.

En närmast moralisk svårighet som inte berörs i utredningen är företeelsen av nationella subventioner på en europeisk elmarknad. Nordens integrering med det europeiska elnätet kommer sannolikt att tillta under kommande decennier. Ny svensk elproduktion kommer i allt högre utsträckning att exporteras till våra grannländer. Enligt utredningens finansieringsmodell ska dock endast svenska elkunder betala den särskilda energiskatt som finansierar det garanterade spotpriset för den nya kärnkraften och endast de svenska skattebetalarna som ska bära kreditrisken. I ljuset av Tysklands förtida avveckling av sin kärnkraft, och ovilja att införa elområden (som skulle sänka elpriset i SE4), framstår det som problematiskt att svenska elkunder och skattebetalare ska bära kostnaden för subventionerna till ny kärnkraft som också tyska elkunder kommer dra nytta av. LO hade gärna sett att utredaren tydligare kvantifierade det här problemet och diskuterade modeller för att låta utlandet bidra till finansieringen.

LO anser vidare att regeringen tydligare bör söka bred politisk förankring för ett så här långsiktigt och omfattande ekonomiskt åtagande. Minskad politisk risk skulle gynna såväl skattebetalare som kraftbolagen.

Lånemodellen

LO är positivt inställd till utredarens ambition att använda statens låga finansieringskostnader för att pressa räntekostnaderna i projektet.

LO är dock kritiska till utredningens otillräckliga hantering av lånemodellens samspel med det finanspolitiska ramverket. Hur lånen betraktas i den offentliga redovisningen är av avgörande betydelse. Enligt LOs bedömning kommer kärnkraftsinvesteringen, under den finansieringsmodell som föreslås att betraktas som offentlig verksamhet, varpå de resurser som förbrukas i uppförandet av de nya kärnkraftverken kommer att belasta det offentliga finansiella sparandet. Under dagens svenska budgetregler, med ett mål för det finansiella sparandet, innebär detta att staten under byggperioden måste öka sparandet i statens övriga verksamheter i motsvarande utsträckning som ekonomiska resurser tas i anspråk i byggnationen. I det högre byggkostnadsscenario innebär det här att staten måste höja skatten alternativt genomföra nedskärningar i utgifterna på närmare en procent av BNP de fem år som byggkostnaderna är som mest omfattande. Samtidigt kan den övriga statliga verksamheten ta på sig större utgifter eller lägre skatteintäkter de år som reaktorerna är i drift och lånen amorteras. Detta är en olämplig hantering av så här omfattande och unika investeringar. Rimligare är att staten, givet politisk enighet, väljer att undanta investeringen från ramverket, likt Riksdagen hanterat det militära biståndet till Ukraina. Varken denna utredning eller den nyligen presenterade översynen av finanspolitiska ramverket föreslår dock ett sådant undantag.

Prissäkringsavtalet och vinstdelningsmodellen

Dagens elprismodell innebär stora marknadsrisker som riskerar att hämma investeringsviljan. Majoriteten av ny vindkraft byggs därför med finansiella kontrakt (PPA) som lyfter bort en stor del av marknadsrisken från bolagen som uppför eller drifvar vindkraftsanläggningar. Att på motsvarande sätt använda ett prissäkringsavtal (CfD) för att minska marknadsrisken för ny kärnkraft framstår därför som rimligt men innebär samtidigt en stor risk för elkonsumenterna.

I utredningen skrivs att den nya energiskatten som ska finansiera prissäkringsavtalet "så långt som möjligt [bör] omfatta hela det svenska elkundskollektivet". LO instämmer i utredningens bedömning och vill betona att detta även gäller den energiintensiva industrin, som idag är undantagen energiskatt på el. Detta är viktigt då det är den energiintensiva industrin som står för lejonparten av det tillkommande elbehovet och därför åtminstone borde bära samma ansvar som övriga elkunder för att finansiera den nya produktionen.

Utredningen föreslår att konsumentprisindex används för att justera olika parametrar i finansieringsmodellen, såsom lösenpriset, över tid. LO ställer sig frågande till om KPI, som beskriver prisutvecklingen i hushållens konsumtionskorg, verkligen är det mest lämpliga prisindexet för att exempelvis korrigera för stigande produktionskostnader eller för att spegla den väntade prisutvecklingen på elmarknaden.

LO ser det som svårt att träffa ett optimalt lösenpris och att det finns en betydande risk för att verksamheterna översubventioneras. Ur detta perspektiv framstår vinstdelningsmodellen som motiverad. LO anser dock att en bättre och enklare lösning hade varit att eventuella nya reaktorer byggs i ett statligt helägt bolag för att säkerställa maximal rådighet samt att eventuella översubventioner kan återföras till skattebetalarna. Om svenska folket äger verksamheten blir vinstdelningsmodellen i stora drag onödig.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Peter Gerlach
Handläggare