

Motion till riksdagen 2024/25:3389

av Birger Lahti m.fl. (V)

med anledning av prop. 2024/25:150 Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2024/25:150 Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft.

Inledning

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om statligt stöd för investeringar i ny kärnkraft. Lagen reglerar de grundläggande förutsättningarna och formerna för statligt stöd till företag för investeringar i nya kärnkraftsreaktorer i Sverige. Den föreslagna finansierings- och riskdelningsmodellen innehåller tre komponenter; två av dem är statlig lånefinansiering samt en modell för risk- och vinstdelning. I propositionen föreslås vidare ett s.k. prissäkringsavtal mellan staten och kärnkraftsbolagen. Prissäkringsavtalet är av typen dubbelriktat differenskontrakt och upprättas mellan staten och kärnkraftsproducenten. För perioder då marknadspriset på el är lägre än det avtalade lösenpriset uppstår en kostnad för staten, som finansieras med en skatt proportionerlig mot elkonsumtionen.

1 Ett dåligt utrett förslag

Regeringens proposition om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft innehåller förslag till statligt stöd som förmodligen är det största och mest långtgående i modern tid. Mot den bakgrunden bör man förvänta sig ett gediget beslutsunderlag. Dessvärre brister både utredningen¹ och propositionen avsevärt i detta hänseende. Naturvårds-

¹ Finansdepartementet Fi 2023:F, Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft.

verket anför i sitt remissvar att de saknar tillräcklig analys i utredningen beträffande vilken påverkan finansieringsmodellen kan innebära på villkoren för investeringar i annan elproduktion fram tills kärnkraftverken tas i drift. En kraftig utbyggnad av elsystemet kommer att krävas för att möta ökat elbehov i framtiden. För att klara våra klimatmål kommer en stor del av denna elektrifiering att behöva äga rum före 2035. Men den föreslagna kärnkraftsutbyggnaden beräknas kunna bidra till elektrifiering av utsläppstunga verksamheter först efter 2035. Regeringen har heller inte analyserat möjliga undanträngningseffekter före 2035 för andra kraftslag eller effektiviseringsåtgärder, och inte heller påverkan på industrins klimatomställning fram till 2035. Chalmers tekniska högskola är inne på samma linje och konstaterar att subventionerad kärnkraft konkurrerar ut annan, billigare elproduktion medan skatten för att finansiera subventionerna minskar industrins efterfrågan. Chalmers påpekar vidare att besluten om stöden till enskilda företag skapar en betydande korruptionspotential. Konjunkturinstitutet m.fl. remissinstanser lyfter bristen på samhällsekonomisk analys av den föreslagna kärnkraftsutbyggnaden. Konjunkturinstitutets bedömning är att det inte är klarlagt att en omfattande satsning på ny kärnkraft i närtid kan motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Även Klimatpolitiska rådet, som inte var remissinstans på utredningen, har kommenterat regeringens kärnkraftsplaner.² Rådet framhåller att regeringens starka fokus på långtgående statliga subventioner och sÄrlösningar för ny kärnkraft riskerar att inverka negativt på investeringar i annan elproduktion som kan etableras inom de närmaste 10–15 åren, innan ny kärnkraft kan finnas på plats, liksom investeringar i den flexibilitet och energilagring som kommer att behövas även med kärnkraft i ett framtida elsystem. Klimatpolitiska rådet påpekar vidare att omfattande statliga subventioner och risktagande i ny kärnkraft begrÄnsar det statsfinansiella utrymmet för andra, alternativa klimatinvesteringar samtidigt som det riskerar att leda till en subventionsspiral med behov av stora stöd också till andra kraftslag.

2 Offentligfinansiella effekter

I propositionen ger regeringen inget klart besked om de offentligfinansiella effekterna av den föreslagna kärnkraftsutbyggnaden. Däremot redovisar regeringen beräkningar utifrån olika scenarier. I beräkningarna antas stöd ges till investeringar i 5 000 MW till en total investeringskostnad om 413 miljarder kronor. Vidare antas att de statliga lånen finansierar 75 procent av investeringskostnaderna. Det motsvarar 315 miljarder kronor för investeringar i fyra reaktorer.

Det som avgör hur kärnkraftsutbyggnaden påverkar de offentliga finanserna är om programmet klassificeras som en offentlig eller privat investering i nationalräkenskaperna, som i sin tur baseras på ett regelverk från EU:s statistikmyndighet Eurostat. I propositionen anger regeringen att den efter samtal med bl.a. Eurostat gör bedömningen att det mest sannolika är att utbetalningarna av lånen ska klassificeras som offentliga utgifter och att återbetalningarna av lånen ska klassificeras som offentliga inkomster, något som Vänsterpartiet konstaterade redan i samband med utredningen.³ Lånen redovisas i detta fall inte som lån i nationalräkenskaperna utan som exempelvis återbetalningsbara inve-

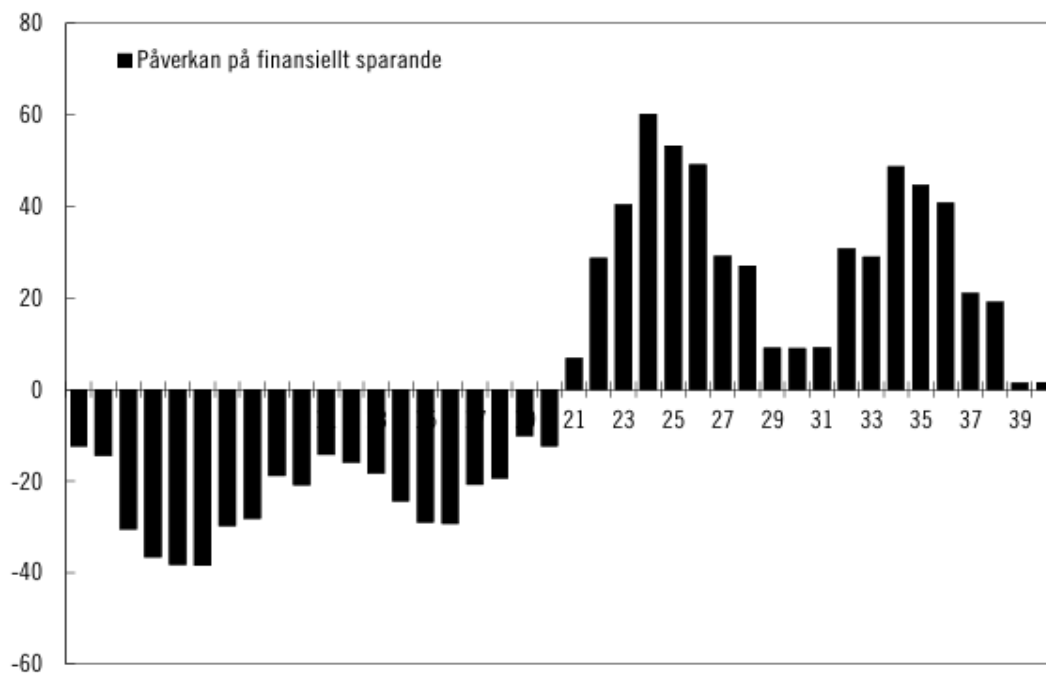
² Klimatpolitiska rådet (mars 2025), Klimatpolitiska rådets rapport 2025.

³ <https://www.di.se/debatt/regeringen-bluffar-om-karnkraften/>.

steringsbidrag eller liknande. Innebörden av detta är att kärnkraftsutbyggnaden påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande fullt ut, men att den offentliga sektorns finansiella bruttoskuld (Maastrichtskulden) inte påverkas. Om ingen fördyring sker beräknas projektet försvaga de offentliga finanserna med mellan 10 och 20 miljarder kronor per år under drygt tio år. Erfarenhetsmässigt vet vi dock att projekt av den här typen brukar bli avsevärt dyrare än planerat. Regeringen har därför räknat på vad en fördyring med 100 procent skulle innebära för de offentliga finanserna. I figur 1 nedan visas projektets påverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande vid en fördyring med 100 procent.

Figur 1 Påverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande vid fördyring

Miljarder kronor, fasta priser, 2025 års priser



Källa: Regeringens prop. 2024/25:150.

Som framgår av figuren beräknas kärnkraftsutbyggnaden i detta scenario påverka det offentliga finansiella sparandet negativt under 20 år. Under flera år beräknas effekten till närmare 40 miljarder kronor per år. I propositionen konstaterar regeringen samtidigt ”att alla inkomster, utgifter och låneskulder som redovisas som offentliga i nationalräkenskaperna (NR) påverkar de finanspolitiska målvariablerna och ska hanteras i enlighet med det finanspolitiska ramverket”. Det betyder att projektets effekter på de offentliga finanserna inte kommer att läggas utanför det finanspolitiska ramverket. Detta kommer att få betydande effekter för stabiliseringspolitiken. Under projektets första 20 år kommer finanspolitiken att bli för stram, då kommande regeringar tvingas till betydande skattehöjningar eller besparingar för att budgetpolitiken ska vara i linje med balansmålet. Därefter, när lånen betalas tillbaka, riskerar finanspolitiken att bli för expansiv om balansmålet ska nås.

I höstas kom den kommitté som utrett nivån på den offentliga sektorns saldomål med sitt betänkande Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76). I utredningen konstaterade Vänsterpartiet att Sverige står inför en stor investeringspuckel, i allt från klimatinvesteringar till infrastruktur, underhåll av vatten och avlopp, totalförsvaret m.m. För att finansiera dessa finansieringar föreslog vi att målet för de offentliga finanserna skulle sättas till minus 1 procent av BNP över en konjunkturcykel för den kommande

perioden 2027–2035. Vi drev också att kommittén måste reda ut hur den planerade kärnkraftsutbyggnaden ska förhålla sig till det finanspolitiska ramverket i allmänhet och till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (saldomålet) i synnerhet. Tyvärr fick vi inte gehör för dessa ståndpunkter, utan majoriteten i kommittén landade i ett balansmål och kärnkraftsfinansieringens förhållande till saldomålet reddes aldrig riktigt ut.

3 Vilket pris kan vi räkna med?

I utredningen som föregick propositionen⁴ sattes lösenpriset i prissäkringsavtalet, dvs. det pris som staten garanterar kärnkraftsbolagen, till 80 öre per kWh. Propositionen innehåller däremot inget förslag till garantipris. Därmed vet vi inte hur hög skatten kommer att bli för hushållen för att kompensera kärnkraftsbolagen. Utredningen baserade, som nämnts, sina beräkningar på ett garantipris om 80 öre per kWh. Med ett genomsnittspris på 67 öre per kWh beräknades den årliga kompensationen till 5 miljarder kronor. Det medför ett påslag med 1,68 öre på det pris per kWh elkunderna betalar (inklusive moms), givet att statens kostnad fördelas ut på en årlig användning om 300 TWh. För en normal villaägare innebär det en årlig merkostnad (inklusive moms) om 420 kronor i 2023 års prisnivå. Motsvarande kostnad för genomsnittslägenheten uppgår till 74 kronor.

Det troliga är dock att skatten kommer att bli betydligt högre. För det första kan det visa sig att elpriset kommer att bli betydligt lägre (lägre elpris = högre skatt). Svenska kraftnäts långsiktiga marknadsanalys publiceras vartannat år och presenterar scenarier för det nordiska och nordeuropeiska kraftsystemet fram till 2045.⁵ I flera av scenarierna blir elpriset betydligt lägre än 67 öre.

Vidare är det troligt att kärnkraftsbolagens garantipris, det s.k. lösenpriset, blir högre än de 80 öre per kWh som utredningen hade som huvudscenario. I ett scenario, där kärnkraftsutbyggnaden blir dyrare än vad man räknat med, sätts garantipriset till 96 öre per kWh, vilket leder till att skatten för hushållen ökar (skatten beräknas ju på skillnaden mellan marknadspriset på el och bolagens garantipris).

I kärnkraftsutredningen antas vidare att kostnaderna för garantipriset slås ut på samtliga elanvändare. Detta är ett tveksamt antagande. Sverige har i dag en modell med en differentierad beskattning av elkonsumenter där endast bostads- och servicesektorn betalar full elskatt medan industrin har en nedsättning av elskatten.⁶

Vänsterpartiet har bett riksdagens utredningstjänst (RUT) göra beräkningar på kostnaden för garantiavtalen utifrån olika antaganden. Ett scenario baseras på följande antaganden: (i) att garantiavtalens kostnader endast slås ut på bostads- och servicesektorn (i enlighet med Energimyndighetens och Svenska kraftnäts scenarier), (ii) att garantipriset sätts till 96 öre per kWh, vilket baseras på det troliga utfallet att kärnkraftsutbyggnaden blir dyrare än beräknat, och (iii) att elpriset blir lägre än utredningens huvudscenario på 67 öre (vi har antagit ett marknadspris på 50 öre per kWh, vilket ligger i linje med ett av Svenska kraftnäts scenarier). Vi menar att detta scenario är mer realistiskt än utredningens

⁴ Ibid.

⁵ Svenska kraftnät (2024). Långsiktig marknadsanalys.

⁶ Från den 1 januari 2024 är den 42,8 öre/kWh för hushåll och tjänsteföretag (53,5 öre/kWh inkl. moms). Undantag är vissa kommuner i Norrland och norra Svealand som betalar 9,6 öre/kWh lägre skatt. Den som använder el i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet betalar energiskatt med 0,6 öre/kWh.

antaganden. I detta scenario hamnar extraskatten för en normal villaägare på drygt 5 000 kronor per år.⁷

4 Sammanfattningsvis

Vi kan tyvärr konstatera att regeringens proposition inte innehåller tillräckliga beskrivningar och analyser för att riksdagen ska kunna fatta ett välgrundat beslut i denna stora och viktiga fråga. Det saknas en samhällsekonomisk analys av huruvida det stora stödet till kärnkraftsutbyggnaden är samhällsekonomiskt motiverat. Förslaget riskerar att minska investeringar i andra energislag som behövs för klimatomställningen, bl.a. investeringar i elproduktion som kan tas i drift tidigare än nya kärnkraftverk. Regeringen har inte gjort någon bred analys av hur samtliga kraftslag, genom lagringsmöjligheter, kan bidra till ett framtida elsystem med stark baskraft. De offentligfinansiella beräkningarna är bristfälliga och finansieringen av utbyggnaden kommer att tränga undan andra investeringar och leda till betydande besparingar och/eller skattehöjningar. De svenska hushållen riskerar dessutom att drabbas av en skattechock när kärnkraftsbolagen ska få sin garanterade ersättning. Förslaget innebär att hushållen och staten bär risker och kostnader, medan kraftbolagens garanteras vinster.

Riksdagen bör avslå proposition 2024/25:150 Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft. Detta bör riksdagen besluta.

Birger Lahti (V)

Andrea Andersson Tay (V)

Kajsa Fredholm (V)

Samuel Gonzalez Westling (V)

Malin Östh (V)

Lorena Delgado Varas (V)

Ida Gabrielsson (V)

Ilona Szatmári Waldau (V)

⁷ RUT, dnr 2025:147.