

Motion till riksdagen 2024/25:3394

av Fredrik Olovsson m.fl. (S)

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

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om statligt stöd för investeringar i ny kärnkraft.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återkomma till riksdagen när det gäller analys och alternativa lösningar för elsystemet utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Regeringen har presenterat en proposition i form av en ramlag om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft i Sverige. Lagförslaget kan i förlängningen få stor betydelse för såväl elsystemet som skattebetalarna och elkonsumenterna när de centrala parametrar som avgör det ekonomiska utfallet väl har preciserats i avtal med de eller det projektbolag som är villiga att bygga ny kärnkraft i Sverige. Villkoren i dessa avtal kommer även att få betydelse för konkurrenskraften för befintlig kärnkraft och övriga kraftslag och därmed för elmarknaden och elförsörjningen i stort. Redan en tekniskspecifik ramlag riskerar att få negativa konsekvenser, givet den osäkerhet i marknadsförutsättningarna som den skapar när regeringen inte samtidigt ger besked om villkoren för andra kraftslag.

Socialdemokraterna anser att kärnkraft spelar en viktig roll för elsystemet och vill värna kärnkraftens roll framöver. Inte minst är det av största betydelse att nuvarande reaktorer kan livstidsförlängas och effekthöjas, något som bedömts som samhälls-ekonomiskt mycket lönsamt, i förhållande till ny kärnkraft men även till andra kraftslag.

Utbyggnaden av kraftsystemet bör ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och säkerställa låga kostnader och svensk konkurrenskraft. I de fall det behöver byggas fler reaktorer bör det ske på rimliga ekonomiska villkor och utan att annan elproduktion, som behövs innan någon ny kärnkraft kan komma på plats, trängs undan. Riskerna för detta är något som lyfts av flera remissinstanser, även av sådana som ställer sig positiva till en utbyggnad av kärnkraft i Sverige. Då lyfts också ofta behovet av nya stöd, t.ex. i form av garanterade prisnivåer på det som levereras, t.ex. från vindkraft till havs.

Vi menar att detta visar risken för en elmarknad som blir alltmer beroende av statliga stöd och subventioner. Elmarknaden har alltsedan 1990-talet baserats på konkurrens och marknadskonforma styrmedel. Då är det ett långt steg till differenskontrakt som inte bestäms i konkurrens utan i förhandlingar mellan bolag och stat. När det gäller de nu aktuella förslagen om ny kärnkraft dessutom en stat företrädd av en regering som utlovat att påbörja byggandet av reaktorer under innevarande mandatperiod, sannolikt inte den bästa av förhandlingssituationer för staten. Vi menar att regeringen alltför lättvindigt avfärdat alternativa modeller för statligt stöd som utgår från upphandling av förmågor i konkurrens mellan leverantörer av sådana där leverantörer av kärnkraft givetvis kan ingå utifrån teknikens egenskaper. En mer teknikneutral och samhällsekonomiskt effektiv modell skulle kunna utvecklas. I det sammanhanget kan även nämnas att den utredning som har i uppdrag att analysera möjligheterna till ersättning för tekniska s.k. stödtjänster ännu inte har levererat sina resultat.

Vi menar att investeringar i ny kärnkraft och tidsplanen för detta inte är något som ska drivas framåt av skrivningar i Tidöavtalet, där det för övrigt inte står något om behovet av dessa omfattande statliga stödåtgärder. Med tiden har dock projektet kommit att utvecklas från något som skulle ske på marknadens villkor, med stöd av statliga garantier och bättre lagstiftning, till något som kräver omfattande statliga stöd i form av förmånliga lån, garanterad prisnivå på den el som levereras och en vinst- och förlust-delningsmekanism med staten.

För oss socialdemokrater är målet ett stabilt elsystem till så låga och konkurrenskraftiga priser som möjligt, som grund för fler jobb och ökat välbefinnande. Detta framstår som en allt viktigare konkurrensfördel i en omvärld präglad av handelshinder och vidlyftiga diskussioner om utökade möjligheter till statsstöd. Tyvärr uppfattar vi inte att regeringens proposition innebär någon garanti här då konkretiseringar saknas och alternativa lösningar för elsystemet utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv inte har utretts eller seriöst övervägts. De analyser som redovisats av myndigheter och som utgår från scenarier över olika kraftsystem framöver ger inga entydiga resultat som stöder att betydligt mer kärnkraft ger oss en mer stabil och lägre elprisnivå långsiktigt. Utbyggnad av ny kärnkraft medför också att ett nytt slutförvar för tillkommande kärnavfall måste byggas, en kostnad som inte alls beaktas i propositionens resonemang om kraftslagets olika fördelar och tillkortakommanden, annat än som ett motiv för en utbyggnad av minst fyra storskaliga reaktorer, för att möjliggöra delning av det man kallar programrisken (dvs. en stor fast kostnad).

En aktör som bygger ny kärnkraft behöver med nuvarande regelverk ställa säkerheter för både kärnavfallshantering och radiologiska olyckor. Enligt 9 § lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska s.k. finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp tillsammans med hög sannolikhet räcka för att finansiera de framtida kostnaderna, även om inga ytterligare avgiftsinbetalningar görs.

Regeringen prövar de föreslagna säkerheternas godtagbarhet efter yttrande från Riksgälden. I tillägg behöver reaktorinnehavare enligt 30 § lagen (2010:950) om ansvar

och ersättning vid radiologiska olyckor ha en ansvarsförsäkring eller annan säkerhet som motsvarar 1 200 miljoner euro. Säkerheten ska täcka ersättningsansvaret vid en radiologisk olycka på anläggningen. Såvitt vi kunnat utläsa har inte vare sig utredningen eller propositionen tagit upp några kostnader för att ställa dessa säkerheter.

Den modell för finansiering av ny kärnkraft som här lämnas av regeringen menar vi har flera brister som delvis i alla fall kunde ha hanterats i samband med remittering av den utredning som på kort tid hade att utföra sitt uppdrag och genomförde detta på ett rimligt sätt.

Vi menar att det är en brist att inte Lagrådet har ombetts yttra sig, mot bakgrund av de risker som staten kommer att åläggas och de åtaganden för framtida statsbudgetar som förslaget innebär.

I samband med presentationen av propositionen framfördes att stödet är begränsat till en omfattning motsvarande fyra storskaliga reaktorer. En sådan begränsning, 5 000 MW, anges som regeringens bedömning av en lämplig omfattning men är inget som regleras i förslaget till ny lag. Vi menar att så borde vara fallet. I lagen anges endast ett minimum för sammanlagd installerad effekt på samma plats (300 MW) som ska kunna omfattas av stöd liksom möjligheten till undantag här. Frågan om det samlade statliga stödet till ny elproduktion skulle även behöva analyseras och bedömas mot bakgrund av de finansiella åtaganden som nu tillkommit till följd av det försämrade försvarspolitiska läget.

Vidare anser vi, vilket även lyfts av Riksgäldskontoret, att man inte bör bortse från kreditförluster då många kärnkraftsprojekt i omvärlden dragits med betydande problem och fördröjningar under konstruktionsfasen. Även om prissäkringsavtalet tillsammans med risk- och vinstdelningsmekanismen stärker låntagarens återbetalningsförmåga kan kreditförlusterna rimligen inte antas vara obefintliga. Utredningen föreslog att den förväntade förlusten skulle subventioneras med anslagsmedel, något som regeringen vad vi förstår dock inte kommer att redovisa eftersom man menar att det inte skulle ha någon effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande förrän efter ett par decennier. Regeringen redovisar i propositionen ingen bedömning av förväntade kreditförluster utan anger endast ett räkneexempel vars relevans är svår att bedöma.

I likhet med Energimarknadsinspektionen anser vi även att konsekvenserna av det föreslagna differenskontraktet för den finansiella marknaden för elderivat och finansiella PPA samt vilka alternativ som finns för att undvika snedvridningar på marknaden är något som borde undersökas närmare.

Eftersom de ekonomiska konsekvenserna för såväl skattebetalare som elkunder torde bli betydande anser vi att riksdagen bör få ta ställning till de avtal som föreslås tecknas mellan stat och projektbolag. Det framstår som särskilt angeläget om ingen blocköverskridande energioverenskommelse kan ingås innan det blir aktuellt att låsa statens åtaganden i avtal, vilka lär omfatta behov av framtida finansiering då reaktorerna väl börjar leverera el, och detta under flera decennier.

Det rimliga, också från demokratiska utgångspunkter, vore att regeringen tillsatte något liknande det som finns på försvarsområdet, en energiberedning, med uppdrag att följa frågan och där politik och åtgärder skulle kunna förankras brett. En angelägen uppgift för denna skulle även kunna vara att utarbeta ett program för elförsörjningen de närmaste 10–15 åren, dvs. innan någon ny kärnkraft kan vara på plats. Om inte industrin får möjlighet att genomföra sina planerade eller önskade investeringar i närtid torde behovet av ny el minska högst avsevärt även på längre sikt. Energiberedningen skulle kunna föreslå relevanta målsättningar och lämna förslag till åtgärder för att säkra tillgången på fossilfri el, inte minst vad gäller vindkraft, till rimliga priser, främst i södra

och västra Sverige – detta för att Sverige ska kunna fortsätta utvecklas som industri-
nation och för att hushåll och företag ska få så bra och stabila planeringsförutsättningar
som möjligt.

Fredrik Olovsson (S)

Monica Haider (S)

Marianne Fundahn (S)

Aida Birinxhiku (S)

Mattias Jonsson (S)

Isak From (S)

Daniel Vencu Velasquez Castro (S)