



Remissvar

Dnr 2024-355

Datum 2024-11-29

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Finansiering och riskdelning vid investering i ny kärnkraft

Fi2024/01624

Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att lämna kommentarer på promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i nya kärnkraftsreaktorer.

KONJUNKTURINSTITUTETS SYNPUNKTER

Syftet med promemorian är att ta fram och lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftreaktorer, så att elmarknadens aktörer i konkurrens får möjlighet att bygga ny kärnkraft. Den modell som utredningen landar i innebär att det riktas omfattande statligt stöd till företag som är beredda att investera i ny kärnkraft i form av förmånliga statliga lån, en riskdelningsmekanism samt ett dubbelriktat prissäkringsavtal.

KI:s bedömning är att det inte är klarlagt att en omfattande satsning på ny kärnkraft i närtid kan motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Någon sådan analys finns inte i promemorian och det ingick inte heller i uppdraget. KI anser därför att ett beslut i frågan bör föregås av en utförlig samhällsekonomisk analys av satsningen på ny kärnkraft relativt andra alternativ för ökad elförsörjning.

Givet att staten ska finansiera och ta på sig risk från näringslivet för att se till att det byggs ny kärnkraft förefaller den föreslagna modellen vara rimlig. Modellens konstruktion och den siffrsättning av modellen som används i promemorian innebär dock att skattebetalarna står för en mycket stor del av risken under konstruktionsfasen, samtidigt som projektbolagets förväntade avkastning på eget kapital blir relativt hög (12,5 procent, se tabell 9.9, s. 235 i promemorian). En fråga som infinner sig är om villkoren måste vara så pass generösa för att näringslivet ska vilja investera i ny kärnkraft.

I promemorian motiveras statligt stöd till ny kärnkraft och den föreslagna modellen med att det finns ”flera förhållande som gör att det uppstår en diskrepans mellan den företagsekonomiska investeringskalkylen för ny kärnkraft och den samhällsekonomiska motsvarigheten” (s. 12–13). Det är dock inte sannolikt att den föreslagna modellen fullt ut kan lösa dessa problem. Det är inte heller rimligt att förvänta sig; om en part finansierar och tar på sig stor risk i ett projekt medan en annan part ansvarar för genomförandet är det troligt att det kan uppstå en s.k. moral hazard problematik.

Enligt KI:s bedömning innebär den föreslagna modellen att denna form av problematik kan uppkomma om faktorer som förväntat framtida elpris, kostnader för att genomföra projektet eller den tid det tar att genomföra projektet ändras under konstruktionsfasen. Om det förväntade framtida elpriset minskar påtagligt under konstruktionsfasen, till exempel till följd av att det utvecklas ny, effektivare teknik för att producera el, skulle det ur ett

samhällsekonomiskt perspektiv kunna bli optimalt att avbryta projektet, även om den investering som redan gjorts då helt går förlorad. Med den föreslagna modellen finns det dock inget tydligt incitament för projektbolaget att avbryta investeringen eftersom försäljningspriset för den framtida elproduktionen garanteras av prissäkringsavtalet.

Ett annat exempel är om projektet blir försenat och/eller fördyras. Antag att projektet försenas med fyra år. Enligt tabell 9.9 i promemorian minskar då den förväntade avkastningen på eget kapital under konstruktionsfasen från 12,5 procent till 8,0 procent. Antag vidare att det skulle vara möjligt att hålla tidsplanen om man tillåter att projektet fördyras med 25 procent och att detta vore att föredra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Fördyringen innebär dock att den förväntade avkastningen på eget kapital blir negativ (se tabell 9.9) och projektbolaget kommer därför att föredra att projektet försenas med fyra år, trots att det inte är att föredra ur samhällsekonomisk synvinkel.

Den ovanstående problematiken skulle kunna undvikas om staten genomförde projektet i egen regi, såsom görs i Frankrike, exempelvis i ett nytt statligt bolag. I uppdragsbeskrivningen (s. 3) öppnas upp för en sådan lösning.

I promemorian utreds dock inte alternativet med att staten genomför projektet i egen regi. En sådan lösning avfärdas helt kort med att ”En modell med ett statligt ägt företag ... riskerar samtidigt att leda till ett ineffektivt genomförande av projektet” (s. 105–106). KI anser att detta är en brist i utredningen. Givetvis kan det finnas nedsidor med att staten genomför projektet i egen regi, som till exempel brist på kompetens och erfarenhet av att genomföra denna typ av projekt. Men samtidigt finns det en påtaglig uppsida i och med att staten får mer rådighet och kan anpassa projektet så att det är i linje med vad som är bäst ur ett samhällsekonomiskt perspektiv om förutsättningarna ändras.

KI kan inte bedöma om det vore att föredra att staten genomför projektet i egen regi. KI anser dock att alternativet borde utredas före beslut fattas i frågan, eftersom så inte gjordes i utredningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Kristian Nilsson.

Albin Kainelainen
Generaldirektör