

Göteborg Energis synpunkter på Promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft

Sammanfattning

Göteborg Energi anser att det konkreta förslaget på finansieringslösning i promemorian är väl utformat utifrån det uppdrag som givits. Göteborg Energi anser dock att ett stöd av den dignitet som föreslås måste innehålla någon form av konkurrenselement, vilket också krävs enligt utredningsdirektivet.

Göteborg Energi avstyrker dock att förslaget genomförs innan den så kallade Elmarknadsutredningen (dir. 2024:12) lämnat sitt betänkande och att det gjorts en genomarbetad plan för hur elmarknaden som helhet ska utformas.

Konsekvenserna för elmarknaden

Det svenska energisystemet står inför stora utmaningar. Stora delar av industrin och transportsektorn räknar med att lösa dagens fossilberoende med elektrifiering. Sammantaget räknar vi med en fördubbling av elefterfrågan på två decenniers sikt, då elkonsumtionen prognosticeras öka till drygt 300 TWh år 2045. Efterfrågan gäller dock med förbehållet att priserna är konkurrenskraftiga, och under förutsättning att de stora investeringarna i industrisektorn blir av. Den övergripande samhällsutmaningen kan formuleras som att vi måste kunna matcha utbud och efterfrågan i en situation där varje enskilt beslut, både i produktion och konsumtion, får påtagliga konsekvenser för hela marknaden. Risk är därför något som inte går att undvika, men det är avgörande att förstå, och minimera, riskerna så långt det är möjligt.

Förslaget i rapporten är utformat för att själva stödprogrammet ska påverka den befintliga elmarknaden så lite som möjligt. Genom den föreslagna varianten av differenskontrakt undviker man också nackdelarna som ett differenskontrakt som ger ett garantipris varje timme, skulle ha inneburit. Att introducera 4000–6000 MW kärnkraft i vårt elsystem enligt förslaget skulle ändå utan tvekan ha en påverkan på dagens elmarknad, oavsett eventuellt stöd. Det skulle innebära att vi ökar elproduktionen med ca 30% från dagens nivå, vilket sannolikt skulle pressa ned elpriserna rejält. En kärnkraftssatsning är dock inget som enbart bör övervägas utifrån kortsiktig prispåverkan, utan snarare i syfte att möta den stora ökningen av elefterfrågan som

förväntas i framtiden. Med dagens befintliga produktion vet vi att elen inte räcker till för de ökande behoven i samhällets och industrins omställning. Långsiktiga planer för utbyggnad av elproduktion och utfasning av fossila bränslen är därför nödvändiga.

Vi ser en risk i att om samhället inte visar en viss investeringsvilja i ny elproduktion kan företag välja andra länder än Sverige och EU för investeringar av olika sorters industrier. Detta skulle få stora konsekvenser både med tanke på jobb och konkurrenskraft, samt geopolitiska risker. Vi menar att relativt snabba beslut om nyproduktion av kärnkraft visar företag att vi satsar på elproduktion i Sverige, och kombinerat med åtgärder för att minska effektproblematiken, möjliggör investeringar i tunga elintensiva industrier här med alla nyttor det skapar. Det syftet skulle kunna väga upp riskerna med att ingripa i marknaden, med de konsekvenser det får för förutsättningarna att investera i annan produktion.

Samtidigt måste marknaden som helhet värnas. Förslagets 4000-6000 MW ny produktionskapacitet är mycket, nästan lika mycket som hela den befintliga kärnkraftskapaciteten. Men produktionsvolymen från denna täcker bara mellan en fjärdedel och en tredjedel av den tillväxt som behövs för att klara 300 TWh produktion. Därför är det avgörande att inte det föreslagna stödet försämrar möjligheterna för investering i ytterligare ny produktion, liksom reinvesteringar i den befintliga. Eftersom vi ser det som oundvikligt att elpriserna pressas nedåt av den subventionerade produktionen är risken stor att den tillkommande produktionen också behöver någon form av stöd för att komma till stånd. Det är därför nödvändigt att ha en tydlig bild av hur hela systemet ska kunna utvecklas i önskvärd riktning, och hur detta kan göras till lägsta kostnad. Det som ytterst bör styra våra val är den totala systemkostnaden, inte bara kostnaden för ett specifikt stöd.

Börja med Elmarknadsutredningens översyn av marknaden

På grund av de nya utmaningarna som elsystemet möter, i form av mycket stora investeringsbehov, både i produktion och på efterfrågesidan, och de nya risker som uppstår med detta, har energibranschen efterfrågat att staten ska ta ett större ansvar för planeringen av utvecklingen. Insikten har växt fram bland flera aktörer att elmarknaden, så som den sett ut de senaste 25 åren, inte kan skapa rätt förutsättningar för de investeringar som måste till. Detta uttrycks exempelvis Energiföretagens rapport [Handlingsplan för klimatomställning och elektrifiering](#) från hösten 2023. Det är vår bild att regeringen vill svara upp mot detta. Bara under senaste året har vi fått tydliga mål om både tillräcklighet och leveranssäkerhet, och ett flertal initiativ har tagits för att ta oss fram mot målen. Inte minst tillsättandet av den så kallade Elmarknadsutredningen är en viktig pusselbit i detta. Vi tolkar utredningens direktiv som att uppdraget innefattar att ta fram en helhetsbild av hur marknaden bör utvecklas, vilka instrument som bör användas till vad, och hur ansvarsfördelningen mellan aktörer bör se ut.

Ett genomförande av promemorians förslag medan Elmarknadsutredningen fortfarande arbetar skulle förändra förutsättningarna för denna att rita upp den stora bilden av hur marknaden ska kunna fungera. Vi föreslår därför att regeringen avvaktar med att genomföra promemorians förslag tills Elmarknadsutredningen lämnat sitt betänkande. Då blir förutsättningarna bättre att lösa kärnkraftens finansiering på ett sätt som gynnar helheten.

Förslaget

Göteborg Energi bedömer att utredningens utformning av ett s.k. dubbelriktat CfD-avtal för riskdelning är positivt, eftersom avtalet innebär att det lönar sig för kärnkraftsägaren att inte producera när priserna är negativa. Förslaget innehåller således incitament för

kärnkraftsproducenten att i viss mån agera på marknadens prissignaler. Samtidigt utgör kärnkraft i sig en basproduktion och förväntas producera med nominell effekt under den största delen av tiden utan större möjligheter till styrbarhet. Kärnkraft kan därför enligt vår uppfattning inte anses som en planerbar del av energisystemet som helhet. Istället bör kärnkraft betraktas som en baskraft i energisystemet. För planerbarhet och styrbarhet kompletteras energisystemet med övriga mer och mindre reglerbara energislag – vattenkraft, kraftvärme och gasturbiner. Ur detta perspektiv menar vi att utredningens förslag till riskdelning och marknadsincitament kan anses som väl avvägt för att göra ny kärnkraftsproduktion möjlig. För att stimulera annan, mer styrbar produktionskapacitet behövs däremot något annat än CfD-avtal.

Vad som saknas i förslaget, som vi läser det, är inslag av konkurrens. För alla stöd gäller att de bör konkurrensutsättas, för att hålla nere kostnaderna för samhället eller kunderna. Så står det också i utredningsuppdraget. Göteborg Energi anser dock inte att det kravet är uppfyllt i det lagda förslaget. Förslaget ger ingen information om hur regeringen ska kunna välja mellan olika aktörer som ansöker om stöd för att få bygga ny kärnkraft. Det borde vara enkelt att låta aktörerna delta i en omvänd auktion där den som accepterar lägst räntesubvention, eller lägst lösenpris, vinner affären. Så auktioneras till exempel vindkraftsparkar ut i stora delar av Europa. Med ett anbudsförfarande undviker man också risken att inga projekt blir av, om lösenpriset från början visar sig ha blivit satt för lågt.

Förslaget riktar sig enbart till kärnkraftsprojekt, utan möjlighet för andra teknologier att konkurrera. Konsekvensen är att vi kanske får en dyrare lösning än vad som hade varit möjligt. Ur det perspektivet hade det varit bättre om stödet formulerades som upphandling av funktioner. Då hade flera teknologier, eller kombinationer av teknologier, kunnat konkurrera på lika villkor. Stödet, enligt förslaget, riskerar också att befästa den polariserade debatten om kärnkraft i landet. Så länge stödet bara ges till kärnkraft så ges ingen möjlighet att bevisa kärnkraftens fördelar gentemot andra alternativ. Hade det funnits möjlighet för andra teknologier, eller kombinationer av teknologier, att lämna bud på motsvarande funktionalitet, så hade de olika kraftslagets för- och nackdelar blivit synliga och kvantifierade. Konkurrens som drivkraft för teknikutveckling och kostnadsminskningar har tjänat samhället väl under lång tid. Utmaningarna för systemet som vi ser framför oss kan vara så stora att de normala marknadsreglerna måste anpassas, men det måste göras med stor omsorg, och med bevarande av så mycket som möjligt av bärande principer som teknikneutralitet, konkurrens och kostnadseffektivitet.

Göteborg som ovan

GÖTEBORG ENERGI AB

Per-Anders Gustafsson, VD