



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-11-29

Ärendenummer
NV-06528-24

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft (Fi2024/01624)

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket saknar tillräckligt underlag i utredningen för att bedöma om den föreslagna modellen för finansiering och riskdelning för kärnkraft är motiverad. Detta sett utifrån brister i utredningens analyser av den föreslagna finansieringsmodellens samhällsekonomiska effekter, avsaknaden av analys av miljökonsekvenser och jämförelse med alternativa sätt att uppnå en stabil och fossilfri elförsörjning.

Vi anser att det behövs en samhällsekonomisk konsekvensanalys för att belysa hur förslaget påverkar utbyggnaden av elproduktion fram till 2035 och därmed möjligheterna att nå uppsatta klimatmål.

Vi kommenterar några av dessa brister i utredningen nedan.

Det saknas analys av hur kärnkraftstödet påverkar utbyggnaden av elproduktion fram till 2035 (bl.a. avsnitt 10.7)

Naturvårdsverket saknar tillräcklig analys i utredningen i fråga om vilken påverkan som finansieringsmodellen kan innebära på villkoren för investeringar i annan elproduktion fram tills kärnkraftverken tas i drift. Elektrifieringen av utsläppstunga sektorer såsom transport- och industrisektorerna är viktig för att utsläppen av växthusgaser i Sverige ska kunna minska. Vi håller med om att en kraftig utbyggnad av elsystemet kan komma att krävas för att möta ökat elbehov i framtiden. En stor del av denna elektrifiering kommer ske före 2035, enligt scenarierna som Naturvårdsverket tagit fram i samarbete med andra myndigheter i underlagsrapporten till klimatredovisningen. Men den föreslagna finansieringsmodellen för kärnkraft ska enligt regeringens promemoria kunna bidra till elektrifiering av utsläppstunga verksamheter först efter 2035. I avsnitt 10.7 finns ett kortfattat stycke om hur förslaget påverkar tillgången till privat kapital, lönsamheten för vindkraft och livstidsförlängningen av befintlig kärnkraft. Men promemorian tar inte upp möjliga undanträngningseffekter före 2035 för andra kraftslag eller effektiviseringsåtgärder, och inte heller påverkan på industrins klimatomställning fram till 2035.

Bristfälliga konsekvensanalyser (bl.a. avsnitt 10.3–10.8)

Naturvårdsverket anser inte att utredningen ger tillräckligt underlag för att bedöma om den föreslagna modellen för finansiering och riskdelning för kärnkraft är motiverad.

Naturvårdsverket anser att en samhällsekonomisk konsekvensanalys behöver innehålla ett tydligt nollalternativ. Avsaknaden av detta nollalternativ gör den nuvarande konsekvensanalysen otillräcklig bland annat gällande konsekvenser för elsystem, elkunder, klimatmål och industrins gröna omställning. Vi anser att underlaget bör kompletteras med en ny samhällsekonomisk konsekvensanalys där finansieringsförslaget ställs mot ett nollalternativ.

Förslagets miljökonsekvenser behöver beskrivas (avsnitt 10)

Naturvårdsverket konstaterar att promemorian inte innehåller någon analys av förslagets miljökonsekvenser. Det saknas bland annat analys av hur den föreslagna finansieringsmodellen och den snabba utbyggnaden av kärnkraft skulle påverka möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Sådana beskrivningar behöver ingå i konsekvensutredningen till den föreslagna finansierings- och riskdelningsmodellen för att ge underlag för ställningstagande.

Behov av kompletterande analyser av alternativa lösningar

Naturvårdsverket anser att det i samband med en sådan kompletterande samhällsekonomisk analys som vi efterfrågar ovan även bör ingå utredning av andra lösningar. Det bör till exempel gälla ett teknikneutralt stöd, med syfte att åstadkomma en sådan kraftig utbyggnad av fossilfri elproduktion som krävs enligt uppdragsbeskrivningen. Ett ytterligare handlingsalternativ som kan vara lämpligt att utreda är specifika lokaliseringar med omvända auktioner för elkraftsutbyggnad. En sådan lösning kan potentiellt vara en effektiv modell för att finansiera utbyggnad av fossilfri elproduktion och används idag runt om i Europa inom havsbaserad vindkraft.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av tillförordnade avdelningschefen Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Johan Leymann, Dag Lestander och Dag Henning (anmälan om avvikande mening, se bilaga 1).

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Johan Bogren

Kopia till:
kn.registrator@regeringskansliet.se
julien.morel@regeringskansliet.se

Avvikande mening

Dag Henning, handläggare på Klimatanalysenheten, har avvikande mening och anser att yttrande över promemorian ”Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft (Fi2024/01624)” bör ha nedanstående utformning.

Sammanfattning

Naturvårdsverket motsätter sig promemorians förslag i första hand därför att byggandet av kärnkraftsreaktorer strider mot generationsmålet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta eftersom reaktorerna alstrar kärnavfall som behöver tas om hand av nästa generation.

Naturvårdsverket motsätter sig i andra hand förslaget av följande skäl:

- Förslaget riskerar att minska andra investeringar som behövs för klimatomställningen och för att nå miljömålen, bland annat investeringar i elproduktion som kan tas i drift tidigare än nya kärnkraftverk.
- Det dröjer många år innan förslaget leder till ökad elproduktion, vilket minskar dess betydelse för att nå klimatmålen.
- Analysen av om förslaget är samhällsekonomiskt motiverat i jämförelse med andra sätt att åstadkomma en stabil och fossilfri elproduktion är undermålig.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket motsätter sig promemorians förslag främst för att det motverkar generationsmålet men även för att det kan försämrade villkoren för andra investeringar som bidrar till miljömålen och att det dröjer länge innan förslaget bidrar till klimatmålen.

Vi menar att promemorian inte ger tillräckligt underlag för att bedöma om den föreslagna modellen för finansiering och riskdelning för kärnkraft är motiverad. Detta sett utifrån brister i utredningens analyser av den föreslagna finansieringsmodellens samhällsekonomiska effekter, avsaknaden av analys av miljökonsekvenser och jämförelse med alternativa sätt att uppnå en stabil och fossilfri elförsörjning.

Naturvårdsverket anser att det behövs en samhällsekonomisk konsekvensanalys som belyser hur förslaget påverkar utbyggnaden av elproduktion fram till 2035 och därmed möjligheterna att nå uppsatta klimatmål.

Naturvårdsverket vill framhålla att eventuella kärnkraftverks resurseffektivitet ska prövas under tillståndsprocessen. Vi vill också uppmärksamma att klimatförändringarna kan minska kärnkraftsanläggningars planerbarhet och därmed deras betydelse för en stabil elproduktion.

Förslaget strider mot generationsmålet (bl.a. avsnitt 9.3.2)

Naturvårdsverket motsätter sig promemorians förslag främst på grund av att byggandet av nya kärnkraftsreaktorer strider mot miljömålssystemets övergripande generationsmål som säger att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, eftersom det kärnavfall som skapas av en generations elproduktion i kärnkraftsreaktorerna kommer att behöva tas om hand av nästa generation.

Förslaget riskerar att minska andra investeringar (avsnitt 9.5)

Naturvårdsverket menar att införandet av ett omfattande statligt stöd med fördelaktiga villkor för kärnkraftsproducenter innebär att annan verksamhet missgynnas, både beträffande elproduktion och andra angelägna insatser för klimatomställningen och för att nå miljömålen.

Brister i promemorians konsekvensanalyser och motivering av förslag*Skälen för stödet har svagheter (avsnitt 6.6)*

Naturvårdsverket menar att skälen för staten att stödja investeringar i kärnkraft som framförs i avsnitt 6.6 har svagheter. Exempelvis är det oklart om kostnaden för den föreslagna modellen för finansiering och riskdelning är mer rimlig än kostnaden för att driftsäkra ett väderberoende elsystem.

Det saknas analys av hur kärnkraftstödet påverkar utbyggnaden av elproduktion fram till 2035 (bl.a. avsnitt 10.7)

Naturvårdsverket bedömer att finansieringsmodellen kan försämra villkoren för investeringar i annan elproduktion. Elektrifieringen av utsläppstunga sektorer såsom transport- och industrisektorerna är viktig för att utsläppen av växthusgaser i Sverige ska kunna minska. Vi håller med om att en kraftig utbyggnad av elsystemet kan komma att krävas för att möta ökat elbehov i framtiden. En stor del av denna elektrifiering kommer att ske före 2035 enligt scenarierna som Naturvårdsverket tagit fram i samarbete med andra myndigheter i underlagsrapporten till klimatredevisningen. Men den föreslagna finansieringsmodellen för kärnkraft ska enligt regeringens promemoria kunna bidra till elektrifiering av utsläppstunga verksamheter först efter 2035. Det minskar förslaget betydelse för att underlätta den gröna omställningen och bidra till att klimatmålen nås.

I avsnitt 10.7 finns ett kortfattat stycke om hur förslaget påverkar tillgången till privat kapital, lönsamheten för vindkraft och livstidsförlängningen av befintlig kärnkraft. Men promemorian tar inte upp möjliga undanträngningseffekter före 2035 för andra kraftslag eller effektiviseringsåtgärder och inte heller påverkan på industrins klimatomställning fram till 2035.

Bristfälliga konsekvensanalyser (bl.a. avsnitt 10.3–10.8)

Naturvårdsverket anser inte att promemorian ger tillräckligt underlag för att bedöma om den föreslagna modellen för finansiering och riskdelning för kärnkraft är motiverad. Detta sett utifrån den föreslagna finansieringsmodellens samhällsekonomiska effekter och i jämförelse med alternativa sätt att uppnå en stabil och fossilfri elförsörjning.

Naturvårdsverket anser att en samhällsekonomisk konsekvensanalys behöver innehålla ett tydligt nollalternativ. Avsaknaden av detta nollalternativ gör den nuvarande konsekvensanalysen otillräcklig, bland annat gällande konsekvenser för elsystem, elkunder, klimatmål och industrins gröna omställning.

Naturvårdsverket anser att underlaget bör kompletteras med en samhällsekonomisk konsekvensanalys där finansieringsförslaget ställs mot ett nollalternativ.

Förslagets miljökonsekvenser behöver beskrivas (avsnitt 10)

Naturvårdsverket konstaterar att promemorian inte innehåller någon analys av förslagets miljökonsekvenser. Det saknas bland annat en analys av hur den föreslagna finansieringsmodellen och utbyggnaden av kärnkraft skulle påverka möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen inklusive generationsmålet. Sådana beskrivningar behöver ingå i konsekvensutredningen till den föreslagna finansierings- och riskdelningsmodellen för att ge underlag för ställningstagande.

Behov av kompletterande analyser av alternativa lösningar

Naturvårdsverket anser att det i samband med en sådan kompletterande samhällsekonomisk analys som vi efterfrågar ovan även bör ingå utredning av andra lösningar. Det bör till exempel gälla ett teknikneutralt stöd, med syfte att åstadkomma en sådan kraftig utbyggnad av fossilfri elproduktion som krävs enligt uppdragsbeskrivningen.

Miljöprövningen ska ta upp resurseffektiviteten (avsnitt 9.4.2)

Naturvårdsverket konstaterar att utredaren föreslår att beslut om stöd till företag för investeringar i nya kärnkraftsreaktorer skulle fattas efter att verksamheten har tillåtits enligt 17 kap. miljöbalken. Vi vill framhålla att det under tillståndprocessen för ett kärnkraftverk bland annat ska prövas om det är förenligt med miljöbalkens krav på att använda bästa möjliga teknik och att hushålla med råvaror och energi att bygga en anläggning som, liksom befintliga kärnkraftverk, endast tar till vara en mindre del av den energi som alstras av kärnbränslet.

Klimatförändringarna minskar kärnkraftens planerbarhet (bl.a. avsnitt 6.4, 10.3)

Om det skulle byggas nya kärnkraftsanläggningar där huvuddelen av energin som kärnbränslet alstrar går till spillo behöver den spillda värmen kylas bort. Naturvårdsverket noterar att klimatförändringarna kan öka vattentemperaturerna till nivåer som gör att vattnet i hav eller vattendrag under vissa perioder inte kan användas för kylning. Vid sådana tillfällen kan eventuella nya kärnkraftskondenskraftverk inte heller producera el. Vi konstaterar att det minskar deras tillgänglighet och därmed deras planerbarhet samt betydelse för en stabil och fossilfri elproduktion, elektrifieringen och klimatomställningen.