

Översiktlig sammanställning/analys av energipolitiska beslut mellan 1975 och 2009 i Sverige

Rapport till Energikommisionen den 31 december 2015 utarbetad av
Magnus Brandel, MBenergistrategi AB

Strängnäs den 31 december 2015
Rev. 2016-02-07

Till Energikommisionen
Miljö- och energidepartementet
Att Bo Diczfalusy
103 33 STOCKHOLM

Undertecknad har erhållit i uppdrag av Energikommisionen att ställa samman hittills fattade energipolitiska beslut i Sverige under tiden 1975-2009. Uppdraget skall leda till en överblick över hittillsvarande energipolitiska beslut i regering och riksdag innefattande kommissioner och andra utredningar som gett underlag för statsmakernas beslut. En sammanställning av underlag jag tagit del av under arbetet med rapporten redovisas i **bilaga 1**. Övrig litteratur jag tagit del av i arbetet redovisas i **bilaga 2**. Arbetet bygger i stor utsträckning på boken *Vattenkraften, staten och de politiska partierna* (Nya Doxa 2001) som Evert Vedung professor emeritus i statsvetenskap och undertecknad publicerade år 2001 och som sträcker sig fram till år 1993. Jag vill tacka Evert för ett givande samarbete under åren vilket har varit en förutsättning för att denna rapport kunnat utarbetas. Tiden har inte medgett några diskussioner med olika inblandade aktörer utan slutsatserna är mer övergripande till sin karaktär och bygger i sin helhet på underlag från regering och riksdag och offentligt utredningsmaterial. Jag svarar själv för rapportens slutsatser.

Strängnäs som ovan

Magnus Brandel
Magnus.brandel@mbstrategi.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning

1. Inledning
2. Vad är ett energipolitiskt beslut
3. Den energipolitiska beslutsgången schematiskt
4. Vilka beslut om energipolitiken vi behandlar
5. Slutsatser av genomgången
 - 5.1 Kärnkraftens betydelse för energipolitikens utformning
 - 5.2 De energipolitiska beslutens konfiguration
 - 5.3 Tillkomsten av energikommissioner
 - 5.4 Sammansättning av kommissioner
 - 5.5 Kvantitativa och kvalitativa mål för energipolitiken
 - 5.6 Energifrågans samkopplingar med klimatet och andra sektorer
 - 5.7 EUs betydelse för svensk energipolitik
 - 5.8 Implementering av energipolitiska beslut

Bilaga 1 Översiktlig redovisning av energipolitiska beslut

Bilaga 2 Övrigt underlag

Sammanfattning

Kärnkraften har ända sedan de första energipolitiska besluten haft en helt avgörande betydelse för energipolitikens utformning. Regeringens och riksdagens ställningstaganden till frågor om utveckling av förnybara bränslen, vattenkraft, ekonomiska styrmedel, olika stödprogram etc. har regelmässigt påverkats starkt av beslut som fattats om kärnkraften.

En ambition för energipolitiska beslut har varit att de skall vara blocköverskridande och sträcka sig över val. Ett begrepp som har aktualiserats i arbetet med den nuvarande energikommissionen har varit att besluten bör vara breda, djupa och långsiktiga. Bakgrunden är att energipolitiken skall ge långsiktiga planeringsförutsättningar för industrin och andra aktörer. Socialdemokraterna har regelmässigt utgjort noden eller kärnan i de energipolitiska uppgörelserna. Endast i ett fall har ett energipolitiskt beslut i riksdagen under den studerade perioden fattats utan att s ingått och det gäller det energipolitiska beslutet alliansregeringen fattade 2009. En av erfarenheterna jag kan dra är att det parlamentariska läget över tiden har blivit alltmer komplicerat och fragmenterat genom att tre politiska partier har tillkommit sedan 1990-talet nämligen kristdemokraterna, miljöpartiet och sverigedemokraterna samtidigt som ny demokrati har lämnat riksdagen. Det leder sammantaget till slutsatsen att överenskommelser om energipolitiken kräver fler partier för att kunna skapa stabila majoriteter.

Numera sker ofta energipolitiska beslut genom partiöverläggningar ofta med partiledarna inblandade. Man kan säga att sådana överläggningar är en form av *liten riksdag* där regeringen förankrar beslut bland riksdagens partier innan frågan går till riksdagen. Ofta omfattar sådana beslut förutom kärnkraften en bred genomgång av tillförsel och användning av energi, skatter och avgifter, olika stödssystem etc. Det leder till att överläggningarna blir mer övergripande överväganden och uttalanden som sedan följs upp av särskilda verksupdrag, utredare eller interdepartementala utredningar. Man kan förenklat säga att den energipolitiska utrednings- och beslutsprocessen numera präglas av en *top-bottom-process* medan tidigare processer i stället varit en *bottom-up-process*. Det har under senare tid lett fram till att ett mer omfattande utredningsarbete tar vid som ett resultat av att riksdagen tagit ställning den övergripande energipolitiken. Tidigare tog energikommissionerna ofta fram ett mycket omfattande beslutsunderlag för ställningstagande.

Tillkomsten av energikommissioner hänger ofta samman med konfigurationen i riksdagen. Under ett inledande skede av undersökningsperioden hade ofta energikommissionerna generaldirektörer, landshövdingar och andra myndighetsföreträdare liksom företrädare för branschorganisationer och naturvårdsorganisationer NGOs som ledamöter kompletterade med forskare. Från Energiutredningen 1974 fanns också politiker på olika nivåer med i arbetet i form av särskild referensgrupp för att följa arbetet i kommissionen. En liknande parlamentarisk referensgrupp hade Konsekvensutredningen 1979. En förändring skedde därefter som innebar att man tillsatte kommissioner med blandad sammansättning dvs. politiker, myndigheter, industri, intresseorganisationer och forskare.

I 1981 års Energikommitté och 1994 års Energikommissionen skedde en renodling av sammansättningen av ledamöter till att endast omfatta politiker från riksdagspartierna. I 1981 års energikommitté var de flesta ledamöterna hämtade från riksdagen medan 1994 års sammansättning av ledamöter hade en bredare samhällsförankring. Samtidigt har från 1991 regelmässigt direkta partiöverläggningar skett inför energipolitiska beslut. Sådana överläggningar synes senare under undersökningsperioden ha tagit över delar av den roll som energikommissionerna tidigare haft.

Fram till 1981 års energipolitiska beslut innehöll energipolitiken *kvantitativa* mål för utvecklingen av energipolitiken i form av målsättningar för utveckling av olika energislag. Genom 1985 års energipolitiska beslut kom energipolitiken att övergå till att ange *kvalitativa* mål för utvecklingen varvid man avvecklade energibalanser för olika energislag. En återgång har under senare år skett mot ett mer kvantitativt målsatt energipolitiskt ramverk och det gäller de kvantitativa mål som finns inom EU exempelvis rörande förnybara energikällor RES och energieffektivisering. Ett undantag från dessa regler är de mål om 66 TWh som fortfarande formellt gäller för vattenkraften och det planeringsmål som finns för vindkraft om 30 TWh.

I regel hanteras energi- och klimatfrågor i regering och riksdag i form av parallellt löpande processer men ibland kopplas dessa processer samman. I samband med energi- och klimatbeslutet år 1988 kom dessa politikområden att kollidera. Under senare år har energi- och klimatfrågan kopplats nära till varandra bl.a. i form av det arbete som har skett för att genomföra EUs system för handel med utsläppsrätter. Ett annat exempel på en sammankoppling som skett är hanteringen av alternativa drivmedel i bl.a. 1985, 1991 och 1997 års energibeslut som kopplade samman energi- samt jordbruks- och skogspolitiken.

Det förhållandet att vi är medlemmar i EU har inte avsatt så tydliga spår i de energipolitiska beslut jag har studerat. Ett skäl kan vara att hanteringen av kärnkraften har varit en i huvudsak nationell fråga. EU har inte heller haft någon energipolitik i egentlig mening förrän under senare år med grönboken och EUs energiunion. Däremot har självfallet beslut om klimatpolitiken påverkat energipolitiken genom EUs system för handel med utsläppsrätter. Ett annat skäl till att integrationen i EU har skett relativt smärtfritt är det omfattande nordiska samarbetet på el- och energiområdet genom Nordel och Nordiska ministerrådet som gett oss erfarenheter av mellanstatligt samarbete. Vi har också sedan 1970-talet ett omfattande internationellt samarbete på energiområdet inom ramen för IEA och OECD i Paris.

Ytterligare ett skäl till att påverkan av EU-beslut blivit begränsad är att Sverige p.g.a. goda naturgivna förutsättningar för utveckling av vattenkraft och biobränslen har legat i framkant när det gäller utveckling av hållbara energikällor. Vi kan dock konstatera att tillämpningen av det sk ILUC-direktivet och särskilda statsstödsregler för exempelvis alternativa drivmedel kan skapa problem för oss. Ett annat exempel på problem är även de diskussioner om hållbarhetskriterier för biobränslen som är livliga i Bryssel och blottar en skillnad i synsätt och naturgivna förutsättningar mellan Norden och kontinenten.

Frågor som sammanhänger med direktiv rörande naturvård och biologisk mångfald är också frågor som uppmärksammas. Vi ligger dock även här i framkant genom att vårt väl utvecklade system för skydd av bl.a. värdefulla naturområden och fåglar innebär att vi redan har skyddat värdefulla naturområden. En fråga som vällar diskussion internt i Sverige är hur vi implementerar frågan som vattendirektivet och habitat- och artskyddsdirektivet i Svensk lagstiftning.

Av denna redovisning kan jag dra följande allmänna slutsatser:

Alltsedan folkomröstningen 1980 har kärnkraften haft stor betydelse för hur tillförsel av förnybara bränslen och energihushållning hanteras. Förutsättningarna för folkomröstningen kom att ändras i grunden efter det att riksdagen omedelbart efter omröstningen kompletterade beslutet med att det sista kärnkraftverket skall avvecklas senast 2010. Därefter har den s.k. bortre parentesen 2010 tagits bort av riksdagen år 1997. De huvudsakliga strategierna för att genomföra folkomröstningens resultat har varit följande:

1. *Beslut steg för steg om avveckling* – att avveckla kärnkraften successivt genom att takten i teknikutvecklingen avgör tidpunkten för när kärnkraften avvecklas. Beslut med denna inriktning fattades 1985 och 1991.
2. *Fixerade tidpunkter för avveckling* – att först fastställa en tidpunkt för avveckling och sedan skapa förutsättningar för genomförandet av detta. Beslut med denna inriktning fattades 1987, 1988, 1997 och 2005.
3. *En marknadsinriktad strategi för avveckling* – förhandlingar med kraftföretagen enligt den tyska modellen som beslutades i 2002 års energipolitiska beslut och den inkapsling av kärnkraftsfrågan i en institutionell ordning som skedde i 2009 års beslut.

I Vedung Brandel karaktäriseras utvecklingen från 1975 fram till 1993 som den Energipolitiska planhushållningens regim. Jag har i min studie funnit tydliga belägg på denna karaktärisering från 1975 till och med 2005 års beslut. Det fanns efter 2002 års energipolitiska beslut en ambition att genom förhandlingar med industrin enligt den tyska modellen få till stånd en överenskommelse med industrin om omställningen av energisystemet i allmänhet och avvecklingen av kärnkraften i synnerhet. Detta gick dock inte att genomföra. I och med 2009 års beslut kan man se en tillämpning av mer marknadsinriktade principer för att fullfölja beslutet om avveckling.

Genom att i 1997 års energipolitiska beslut ta bort sluttidpunkten för kärnkraftens avveckling till år 2010 kan man *inte* säga att avvecklingen som den formulerades av majoriteten i folkomröstningen 1980 strider mot riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften.

Slutligen visar min analys av befintligt underlag att strategier som har utvecklats för kärnkraftsavvecklingen inte har följts upp med någon mer långsiktigt formulerad strategi för forskning, utveckling och demonstration för att utveckla alternativ till kärnkraft. Som exempel på detta kan nämnas att det både för besluten om kärnkraftsavveckling 1985 och 1991 fanns angivet relativt noggranna strategier för framtagande av underlag för beslut om avveckling av kärnkraften men dessa överväganden förefaller inte på något mer medvetet sätt har följts upp inför efterkommande energipolitiska beslut.

1. Inledning

Uppdraget syftar till att på ett systematiskt sätt gå igenom och analysera de energipolitiska beslut som har fattats mellan 1975 och 2009. Enligt uppdraget ska beskrivning av processen omfatta:

- Tillkomst, sammansättning och arbetsformer i utredningar och kommissioner, m.m.
- Beslutsfattande och beskrivningar av hur de gått till.
- Konfigurationen i riksdagen bl.a. när blocköverskridande beslut fattats.

Beskrivningen av innehållet i de energipolitiska besluten ska omfatta:

- Kvantitativa och kvalitativa mål i energipolitiken som beslutats
- Beslut rörande energilag mot mer övergripande system som elcertifikat etc.
- Sam- och särkopplingar mellan energi- och klimatpolitiken.
- Översiktlig redovisning av hur EU påverkar svenskt energipolitiskt beslutsfattande.

Uppdraget baseras på energipolitiska propositioner framlagda av Sveriges regering samt på beslut fattade av Riksdagen. Det avser huvudsakligen propositioner beslutade av regeringen åren 1975, 1979, 1981, 1985, 1987, 1988, 1991, 1997, 2002, 2005 och 2009. En kort syntesinriktad sammanställning av de övergripande resultaten (trender och tendenser) ska redovisas. Uppdraget ska ge en sammanhållen bild av utvecklingen över tiden av de energipolitiska besluten tillsammans med de erfarenheter som kan dras av tidigare beslut. Den begränsade tiden för genomförandet av uppdraget har lett till att det inte är möjligt att gå in mer i detaljerna utan att jag har fokuserat mig på mer övergripande frågeställningar och vilka mer generella slutsatser man kan dra av en genomgång av insamlat material.

Uppdraget behandlar primärt sådana övergripande beslut om energipolitiken som kan klassificeras som *mer breda energipolitiska beslut*. Besluten baseras dels på kommissioner med bred sammansättning av bl.a. politiker, dels på mer avgränsade utredningar, uppdrag till myndigheter, överläggningar med olika aktörer m.m. Sådana ställningstaganden redovisas under förutsättning att de påverkar de övergripande energipolitiska besluten. Jag beskriver också hur regeringarnas beslut har hanterats av riksdagen. I andra fall har jag angett utredningar utan att beskriva mer vad de har kommit fram till helt enkelt beroende på att tiden saknats för detta.

Jag kommer att granska hur de energipolitiska besluten har hanterats i riksdagen. Tiden har inte möjliggjort en genomgång av motioner på aktuella områden utan jag har analyserat de reservationer som har riktats mot majoritetsförslagen vid behandling i främst näringsutskottet NU. Jag har inte heller analyserat yttranden från andra utskott till NU.

2. Vad är ett energipolitiskt beslut

Under 1970-talet väcktes frågan om tillväxtens gränser samtidigt som kärnkraftens roll ifrågasattes vilket tillsammans krävde en samlad syn eller grepp på *hela* energisystemet som hänger samman i ett komplext tekniskt system – vidtar man en åtgärd inom en del av systemet påverkar det andra delar. Det innebär att man bör se tillförsel, användning och distribution av energi som kommunicerande kärl och därför behandla frågorna samlat för att kunna ta ställning till energisystemets utveckling. Ett exempel på ett övergripande planeringsperspektiv på detta område är statsministerns kapp i 1975 års energiproposition (prop. 1975:30). Det utgår ofta från ett nationellt perspektiv som vidgas till ett nordiskt, europeiskt och under senare år även globalt perspektiv särskilt när det gäller klimatfrågan. På samma sätt har energikommissionerna ett liknande samlat grepp som energipropositionerna. Redan i 1951 års bränsleutredning (SOU 1951:32) anfördes följande när det gäller behovet av en genomtänkt och målmedveten energipolitik (Moberg 1987 s. 23):

De ur egna eller främmande naturtillgångar utvunna bränslena, som i ursprunglig eller förädlad form distribueras och används för skilda samhällliga och industriella ändamål, samverkar därvid i våra dagar efter ett mer och mer invecklat mönster med vattenkraften och kommer inom en nära framtid att på samma sätt samverka med atomenergin. Det blir därför allt svårare att avskilja försörjningen med egentliga bränslen för särskild granskning, och utredningen har funnit det nödvändigt att vidga synfältet till hela energiområdet för att som bakgrund till sina förslag kunna ställa en genomtänkt och målmedveten energipolitik.

Det är intressant att se att bränsleutredningen i början av 1950-talet hade samma systemperspektiv som regeringarna hade från 1970-talet och framåt även om komplexiteten har blivit mycket större i energisystemet. Sociotekniska aspekter och acceptansfrågor har tillkommit som gör systemet svårare att påverka.

Behovet av en samlad energipolitik har dock kommit att ifrågasättas tid efter annan. Som exempel på sådant ifrågasättande kan nämnas *Moberg 1987*. En allt starkare knytning av energipolitiken till kärnkraften som sociotekniskt system och till regering och riksdag har dock lett till att förekomsten av samlade energipolitiska beslut har blivit alltmer accepterade av olika aktörer. Behovet kan sägas ha förstärkts av klimatpolitikens framväxt som gränssättande för energipolitiken beroende på klimatgasernas starka koppling till användning av olika bränslen. Det gäller en mer samlad hantering av såväl kärnkraft som miljö-klimat, forskning, industripolitik etc. vars yttersta syfte är att uppnå ett hållbart energisystem karaktäriserat av en ekologisk, ekonomisk och social dimension. Sedan är det naturligtvis en annan sak att olika aktörer kan ha skilda uppfattningar om energipolitikens inriktning och utformning och avvägningen mellan olika intressen samtidigt som man är helt överens om behovet av en övergripande energipolitik.

Man kan tala om två nivåer på energipolitiska beslut nämligen dels en mer övergripande nivå – *metanivå* – som handlar om mer breda övergripande energipolitiska bedömningar och beslut i linje med vad vi tidigare redovisat, dels en *saknivå* som handlar om olika delar av ett

energipolitiskt beslut som kan gälla lagstiftning eller insatser för tillförsel, effektivisering, utveckling och demonstration etc. Sedan Sveriges medlemskap i EU 1994 har det också blivit fråga om att implementera EU-direktiv i Svensk lagstiftning. Följande *egenskaper* uppvisar sammanfattningsvis mer övergripande och breda energipolitiska beslut:

- Besluten *på metanivå* har stundtals karaktär av *pratproppar* – ”energy conversation” - som kopplar samman olika delar av energisystemet till en helhet. De följs upp genom utredningar och propositioner på olika områden.
- En röd tråd sedan folkomröstningen år 1980 är att beslutens kärna ofta följer av folkomröstningen om kärnkraft.
- Besluten är i regel blocköverskridande för att kunna hålla över val och överenskommelser mellan de politiska partierna fattas ofta redan i samband med arbetet i en kommission eller sedan 1991 i partiöverläggningar kopplat till beredningen i regeringskansliet.

Energipolitiska beslut som på saknivå är inriktade på olika delfrågor i den energipolitiska agendan kan ha stor betydelse för energipolitiken som helhet. Det gäller bl.a. förslag rörande avreglering av energisystemet, stödsystem som elcertifikat, stöd till utveckling av alternativa drivmedel och implementering av olika EU-direktiv. Även klimatfrågan påverkar i allt större utsträckning den energipolitiska agendan. Tiden för uppdraget har inte medgett att jag mer systematiskt har kunnat studera denna typ av beslut och hur de har påverkat den övergripande energipolitiken.

Från 1974 har det tillsatts genomförts fem kommissioner eller kommittéer med ett brett uppdrag att studera energisystemet vilka är följande:

1. Energiprognosutredningen (SOU 1974:64) *Energi 1985 – 2000*
2. 1976 års energikommissionen (SOU 1978:17) *Energi*
3. Konsekvensutredningen (SOU 1979:83) *Om vi avvecklar kärnkraften, konsekvenser för ekonomi, sysselsättning och miljö*
4. 1981 års energikommitté (SOU 1984:61) *Istället för kärnkraft*
5. 1994 års energikommission (SOU 1995:139) *Omställningen av energisystemet*

I **bilaga 1** beskriver vi dessa kommittéers uppdrag, sammansättning, överväganden och förslag. Vi behandlar även olika energipolitiska beslut på saknivå i de fall de påverkar övergripande energipolitiska beslut.

3. Den energipolitiska beslutsgången schematiskt

Den energipolitiska beslutsprocessen består av olika steg som är generella för statligt beslutsfattande. Energipolitiken är dock som jag tidigare konstaterat mer komplex till sin karaktär eftersom besluten ofta är så breda och övergripande. Vi berör i det följande utredningsarbete som kan ske i breda ofta parlamentariska kommissioner, av utredare, i interdepartementala utredningar eller regeringsuppdrag till myndigheter. Valet av modell för utredning och sammansättningen av ledamöter etc. beror i hög grad på konfigurationen i riksdagen i form av regeringsunderlag och partistruktur. Har regeringen ett starkt parlamentariskt underlag behövs regelmässigt inte en parlamentarisk utredning och det motsatta gäller regeringar med svagt underlag i riksdagen.

A. Initiering av framtagande av underlag för ett energipolitiskt beslut

Det kan ske antingen i form av en skrivning av regeringen i en proposition eller i samband med att regeringen fattar beslut om direktiv till en kommitté eller utredare. I ett fall har riksdagen genom ett särskilt tillkännagivande initierat tillsättandet av en energikommission och det gällde 1981 års energikommitté. Ofta kan direktiv till en utredning beslutas av en regering medan det blir en uppgift för en annan regering att ta emot förslaget. Ett sätt att hantera detta kan vara att besluta om tilläggsdirektiv till utredningen vilket har skett i ett antal fall bl.a. till 1981 års energikommitté och 1994 års energikommission.

B. En utredning tillsätts

Efter att direktiv har beslutats utses ordförande, ledamöter, sakkunniga och experter liksom även sekretariat med en eller flera sekreterare, assistenter etc.

C. Utredningen arbetar

Under arbetets gång kan delbetänkanden avges och tilläggsdirektiv till utredningen beslutas av regeringen. I regel finns en majoritet i utredningen men det finns samtidigt ofta reservationer från ledamöter eller särskilda yttranden från sakkunniga och experter. De reservationer som avlämnas kan ofta ge en fingervisning om förutsättningarna för att få igenom förslaget i riksdagen.

D. Utredningen framlägger sitt betänkande som remissbehandlas

Utredningen överlämnas till ansvarigt statsråd i regeringen som skickar ut betänkandet på remiss. Statliga myndigheter *anmodas* i regel att yttra sig vilket innebär att de bör yttra sig om de inte har särskilda skäl att avstå. Branschorganisationer, intresseorganisationer, kommuner, företag etc. bereds i regel *tillfälle* att yttra sig över remissen vilket innebär att de kan avstå från att avge yttrande. Remisstiden påverkas bl.a. av om kommuner ingår i remissen – en minimitid för kommuner brukar vara tre månader.

E. Remissbehandling och skrivande av proposition

Arbetet kan i denna fas ha olika inriktning – i vissa fall kan man gå direkt på att skriva proposition med beaktande av remissutfallet men som jag redovisat tidigare har sedan början av 1990-talet ofta överläggningar skett med de politiska partiernas ledande företrädare och ibland även partiledarna som en del av beredningen av en proposition. Detta kan ses som en form av *miniriksdag* som förankrar besluten inför riksdagsbehandlingen. I sådana överläggningar prövas olika frågor och partierna får sina särskilda intressen tillgodosedda. Under processen kan partier lämna överläggningarna och mot slutet sker en slutförhandling mellan ett mindre antal partier. En överenskommelse av denna karaktär ses som en helhet och förutsätts därför passera genom riksdagen om de partier som undertecknat överenskommelsen har majoritet i riksdagen. När överenskommelsen är klar så utgör den därför ofta kärnan i propositionen som ofta citeras i sin helhet ordagrant i propositionen. Självfallet kan även den fortsatta implementeringen av överenskommelsen och tidpunkt för nästa energipolitiska beslut behandlas i överenskommelsen. Denna typ av överenskommelse mellan partierna är ofta komplexa bestående av flera olika frågor. Det blir sålunda ett givande och tagande mellan partierna som sedan formar en helhet. Då krävs bokstavligen att inte ens ett komma ändras i texten vilket kan äventyra hela överenskommelsen.

F. Utskottets hantering

Finns det en överenskommelse som formar en majoritet blir det inga problem utan förslaget går igenom riksdagen utan att ändras. En fördel med en överenskommelse mellan partierna före behandlingen i riksdagen är att man därigenom kan undvika motioner från de partier som ingått överenskommelsen.

G. Fortsatt hantering

Genomförandet eller implementeringen av ett energipolitiskt beslut kan gå till på olika sätt. Ett kan vara att tillsätta nya utredningar, ge uppdrag till myndigheter eller föreskrifter i regleringsbrev, interdepartementala arbetsgrupper etc. I vissa av de energipolitiska beslut jag studerar finns det förhållandevis noggranna beskrivningar av hur besluten skall följas upp – det gäller bl.a. 1985 och 1991 års beslut. En viktig fråga är också att inleda arbetet med nya utredningar eller kommissioner – man kan säga att utredningscirkeln är sluten.

4. Vilka energipolitiska beslut vi behandlar

Kärnkraften har sedan 1975 haft en helt avgörande betydelse för energipolitikens utformning fram till i dag. Jag kommer i det följande att beskriva innehållet i de mer övergripande beslut innefattande bl.a. kärnkraft som fattats av riksdagen från 1975 fram till 2009 dvs. en total tidsrymd av 34 år. Vi kommer att beskriva vilka strategier som man över tiden har prövat för att fullfölja folkomröstningens resultat. I **bilaga 1** finns en redovisning av hur regeringen, riksdagen och olika utredningar har utrett och beslutat om energifrågor.

Förklaring av använda beskrivningar av partikonfigurationer i utredningar i och riksdagen:
Exempel på konfiguration: v+mp+s-**m+fp+kd+cp** – grafen visar med feta bokstäver vilka partier som utgör majoritet. Om det finns ett plustecken mellan partierna visar det att man har förankrat beslut i partiöverläggningar. Beskrivningen av reservationen i utskottet visas med tunna bokstäver och plustecken anger om det finns gemensamma reservationer. Ett streck mellan partierna innebär det att partierna har egna reservationer mot majoritetens förslag. Efter angivandet av året för det energipolitiska beslutet anges vilka partier som utgjorde regering i samband med att beslutet fattades. Exemplet ovan är 2009 års energipolitiska beslut.

1. 1975 års energipolitiska beslut, s

Statsministern utvecklar en strategi för fortsatt utveckling som leder fram till att man i princip skall uppnå nolltillväxt på sikt och att man bör bibehålla handlingsfrihet när det gäller utbyggnad av kärnkraft. Samtidig innebär beslutet att man eftersträvar en utbyggnadnivå om totalt 13 kärnkraftsaggregat. Vidare lämnar man även öppet för fortsatt utvinning av uran i Sverige.

Konfiguration i riksdagen: vpk-cp-fp-s+m

Kommentar: riksdagen ställer sig i allmänna ordalag bakom propositionen. s och m bildar majoritet medan reservationer riktas från vpk-cp-fp från delvis olika utgångspunkter. Vpk vill ha en folkomröstning, cp vill satsa mer på förnybara energikällor och fp förlitar sig på att man genom energibesparingar inte skall behöva bygga ut kärnkraften ytterligare.

2. 1979 års energipolitiska beslut, fp

Beslutet byggde på arbetet i 1976 års energikommission som var den största och mest ingående utredning på energiområdet som hittills har genomförts. Kommissionen och propositionen kom dock att läggas på is efter händelserna i Harrisburg några veckor efter att propositionen beslutades den 1 mars 1979. I propositionen aviserades den utbyggnadnivå om 12 kärnkraftverk som i fortsättningen har gällt som nivå för Svensk kärnkraftsutbyggnad. Partierna beslutade om att genomföra en folkomröstning om kärnkraft. Som ett resultat av beslutet om folkomröstning tillsätts den s.k. konsekvensutredningen som arbetade under andra halvåret 1979 med syfte att ta fram ett underlag för olika alternativ för avveckling av

kärnkraften. Särskilt konsekvenserna av en snabbavveckling av kärnkraften skulle ägnas uppmärksamhet.

Kommentar: den omfattande konsekvensutredningen utarbetas inom loppet av ett halvår med totalt 60 experter och flera arbetsgrupper vilket sannolikt är ett rekord för svenskt utredningsväsende.

Konfiguration i riksdagen: ingen sakbehandling i övergripande energifrågor av propositionen i avvaktan på folkomröstningen.

3. Folkomröstning om kärnkraften, cp+m+fp

Proposition 1979/80:75 redovisades en lag om folkomröstning med de olika alternativen, vilka överläggningar som genomförts mellan partierna samt kostnaderna för genomförandet av folkomröstningen. I riksdagen motionerade c om att offentliga förhör skulle arrangeras i riksdagen rörande kärnkraften före folkomröstningen. Utskottet motsatte sig detta förslag huvudsakligen för att särskilda medel hade anvisats till de olika alternativen för information rörande folkomröstningen.

Konfiguration i riksdagen: s+vpk+m+fp – c

Kommentar: c reservation om offentliga utskottsförhör får inte överskugga att alla partier var överens om folkomröstningen.

Folkomröstningen den 23 mars 1980.

Linje 1 och *2* innebar att man skulle bygga ut kärnkraften till 12 reaktorer och sedan avveckla dem när den tekniska utvecklingen medgav detta utan att lägga fast någon tidpunkt för när hela avvecklingen skulle vara genomförd. Dessa båda alternativ skiljde sig åt genom att *linje 2* förutsatte ett mer aktivt deltagande från samhällets sida än *linje 1* när det gäller genomförandet men i övrigt hade samma utformning. *Linje 3* innebar omedelbart stopp för laddning av aggregat 6 och en avveckling av resterande kärnkraftverk fram till 1985.

Konfiguration i folkomröstningen: v+cp–m–fp+s Majoriteten utgjordes av linje 1-2

Kommentar: *linje 1* och *2* samlade en majoritet för att bygga ut kärnkraften till 12 aggregat för att sedan avveckla dem. *Linje 2* fick 39,1% tätt följt av *linje 3* med 38,7% och *linje 1* med 18,9%.

Vid behandlingen i riksdagen av prop. 1979/80:170 om vissa energifrågor, beslutad den 17 april 1980 skrev riksdagen in årtalet 2010 för när alla kärnkraftverk skulle vara avvecklade. m reserverade sig mot detta beslut. vpk ville i en motion till riksdagen fullfölja *linje 3s* linje om avvecklingen av kärnkraften men reserverade sig inte mot beslutet i utskottet.

Konfiguration i riksdagen: (vpk) – s+c+fp – m

Kommentar: årtalet 2010 fanns inte med i majoritetens förslag i folkomröstningen men riksdagen lade fast årtalet som tidpunkt för slutlig avveckling av samtliga kärnkraftsaggregat mot bakgrund av en bedömning av en livslängd om 25 år.

4. 1981 års energipolitiska beslut, m+fp+c

Trots att prop. 1979/80:170 utgick från att mer detaljerade riktlinjer för kärnkraften skulle fastläggas i 1981 år beslut innebar regeringens förslag att energipolitiken endast hanterades på kortare sikt fram till 1990. Underlag för ställningstagande om den långsiktiga utvecklingsstrategin skulle enligt regeringen hanteras av Statens energiverk som var under bildande.

Konfiguration i riksdagen kommitté: vpk+s+c+fp+m

Kommentar: en enig riksdag finner det motiverat att en parlamentarisk kommitté tillkallas med uppgift att ytterligare analysera vilka åtgärder som snarast kan vidtas för att säkra kärnkraftens utveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende.

5. 1985 års energipolitiska beslut, s

Utveckling 2010 slogs fast och det beslutades att utveckla kärnkraften i takt med att utvecklingen av förnybara energikällor och energihushållning möjliggjorde detta. Enligt propositionen innebar det att ny teknik, ny kunskap och nya fakta kan tillföras beslutsunderlaget och göra det möjligt att fatta väl avvägda beslut. Strategin för att utveckla kärnkraften består i att *steg för steg* lägga fast konkreta handlingsplaner för de närmaste åren. Därigenom skapas en god grund för beslut som behöver fattas framöver. Vidare föreslogs att regeringen tillkallar ett *råd för långsiktiga elanvändnings- och elproduktionsfrågor*. I rådet bör det finnas företrädare för bl.a. de politiska partierna, industrin, miljöorganisationerna, kommunerna, forskningen, berörda myndigheter, användarsidan och de fackliga organisationerna. Energiministern avsåg själv leda rådets arbete.

Konfiguration i riksdagen: vpk-c-s-fp-m

Kommentar: vi kallar propositionens strategi i fortsättningen för *steg- för stegstrategin* som innebär att det är takten i teknikutvecklingen som avgör när man skall inleda utvecklingen av kärnkraften. Den motsatta strategin är *strategin för fixerade tidpunkter för utvecklingen* som innebär att man först lägger fast en tidpunkt för utveckling av kärnkraftsaggregat. Tidpunkten 2010 ligger fast som slutår för utvecklingen av kärnkraften. Samarbetet mellan s och fp bibehålls från folkomröstningen. vpk och cp önskar en snabbare utveckling av kärnkraften medan m har motsatt uppfattning.

6. 1987 års energipolitiska beslut, s

Påverkad av händelserna i Tjernobyl våren 1986 föreslår regeringen att de två första kärnkraftverken skall utvecklas i spannet 1994-96 och 1996-98 samtidigt som sluttidpunkten 2010 ligger fast.

Konfiguration i riksdagen: vpk+c-s-fp-m

Kommentar: riksdagen överger till följd av Tjernobyl *steg- för stegstrategin* för *strategin med fixerade tidpunkter för utveckling*. vpk+c ansåg att beslutet om utveckling var riktigt men partierna reserverade sig för en utvecklingsplan för kärnkraften som på ett trovärdigt sätt kunde visa hur beslutet i *praktiken* kunde genomföras genom introduktion av förnybara bränslen m.m. fp lämnar samarbetet med s och anser att 1985 års beslut borde ha legat fast.

7. 1988 års energipolitiska beslut, s

Kärnkraftsavvecklingsstrategin från år 1986 preciseras till att inledas med att en första reaktor tas ur drift 1995 och en andra 1996 – en i Ringhalsverket och en i Barsebäcksverket. Beslutet skall enligt en enig riksdag *inte* bestämmas av *regeringen* som regeringen föreslog utan underställas *riksdagens prövning*. Beslutet om att avveckla kärnkraften till år 2010 ligger fast.

Konfiguration i riksdagen: vpk+c-s-fp-m

Kommentar: händelserna i Tjernobyl motiverade regeringen att överge det vi kallar för *steg-för-stegstrategin* för att istället tillämpa *strategin för fixerade tidpunkter för avvecklingen* av kärnkraftsaggregat. Det övergripande motivet för en sådan strategi var enligt regering och riksdag att en längre omställningsperiod ökar möjligheterna till successiv anpassning och teknikutveckling. vpk och c motsatte sig inte en sådan strategi men ansåg att det saknades en handlingsplan för ersättande produktion m.m.

1988 års miljöpolitiska beslut, JoU

Till riksdagen motionerade m med anledning av den miljöpolitiska propositionen (prop. 1987/88:85) om att kärnkraften inte skulle avvecklas beroende på att en sådan strategi innebar ökade utsläpp av CO₂ från energisektorn. vpk+c+fp kom att stödja en m-motion i riksdagen vilken ledde till att s reserverade sig mot beslutet.

Konfiguration i riksdagen: vpk+c+fp+m-s

Kommentar: genom samgåendet mellan **vpk+cp+fp+m** i den miljöpolitiska propositionen kom det energipolitiska beslutet om avveckling till år 1995 och 1996 att omöjliggöras. Trots att det energipolitiska beslutet om avveckling till 1995 och 1996 också beslutades i riksdagen kom regeringens energipolitiska beslut att falla på grund av riksdagens klimatbeslut.

8. 1991 års energipolitiska beslut, s

1988 års beslut om tidpunkt för avveckling av de första två reaktorerna undanröjs i 1991 års beslut vilket innebär en återgång till en *steg-för-stegstrategin för avvecklingen av kärnkraften*. En särskild överenskommelse skrivs mellan **s+cp+fp**. Enligt överenskommelsen hade frågan om *när* kärnkraften skall vara avvecklad inte varit föremål för förnyad prövning eller nytt ställningstagande. Frågan om tidpunkten för slutlig avveckling av kärnkraften till 2010 behandlades därför inte i överenskommelsen. En särskild biobränslekommission aviseras för att påskynda utvecklingen av förnybara bränslen innefattande bl.a. CO₂-avgifter. Det är viktigt att riksdag och regering har möjlighet att bedöma resultatet av insatserna för energihushållning och ny kraft- och värmeproduktion. Utvärderingar bör därför göras fortlöpande av myndigheterna. Regeringen bör årligen i budgetpropositionen redovisa de resultat som har uppnåtts genom de energipolitiska programmen för omställning och utvecklingen av energisystemet samt förelägga riksdagen förslag om de ytterligare åtgärder som är motiverade.

Konfiguration i riksdagen: vpk-mp-s+c+fp-(m+kd)

Kommentar: en återgång sker av energipolitiken från *en strategi med fastlagda tidpunkter för inledning av kärnkraftens avveckling* till en *steg-för-stegstrategi*. Överenskommelsen mellan partierna omfattar inte frågan om 2010 som slutdatum. Man kan konstatera att konfigurationen liknar 1985 års överenskommelse i så måtto att fp stöder s+c. Beslutet fick en

ännu bredare förankring efter den borgerliga regeringens tillkomst under hösten då 1991 års energipolitiska beslut skrivs in i regeringen Bildts regeringsförklaring.

9. 1997 års energipolitiska beslut, s

De två första reaktorerna i Barsebäck skall avvecklas samtidigt som beslutet om kärnkraftsavveckling till 2010 undanröjs. Detta statsfäst i en partiledaröverenskommelse mellan v+s+c. Det övergripande motivet för att Barsebäck skall avvecklas är att kärnkraftsläget är olämpligt lokaliserat. Som jämförelse kan nämnas att i 1988 års beslut föreslogs att avvecklingen skulle inledas med ett aggregat i Barsebäck och ett i Ringhals. Beslutet från 1991 om att ett avvecklingsbeslut skall underbyggas av årliga redovisningar av myndigheterna följs inte upp i beslutet samtidigt som *nya* program för forskning och utveckling på energiområdet presenteras.

Konfiguration i riksdagen: mp–v+s+c–fp–kd–m

Kommentar: genom beslutet orienterar sig s-regeringen med stöd av v+c tillbaka till den strategi som lades fast i 1988 års energipolitiska beslut, nämligen en strategi med *fastlagda tidpunkter för avvecklingen*. På samma sätt om i besluten 1987 och 1988 lämnar fp majoriteten. Överenskommelsen följs upp av att en avvecklingslag för kärnkraften beslutas senare år 1997. Konfigurationen i riksdagen har i detta beslut kommit att kompletteras med mp och kd.

10. 2002 års energipolitiska beslut, s

För att fullfölja det beslut om avveckling som lades fast i 1997 års beslut tillsätts en förhandlingsman för att med kraftindustrin förhandla fram en överenskommelse om avvecklingen av resterande kärnkraftverk.

Konfiguration i riksdagen: mp–v+s+c–fp–kd–m

Kommentar: till förhandlare utses Bo Bylund GD i Banverket som får i uppgift att på Tyskt vis förhandla fram en överenskommelse med kraftföretagen om fortsatt avveckling av det svenska kärnkraftsprogrammet. Sättet att hantera kärnkraften är något nytt i ock med detta beslut. Man kan se detta som ett fullföljande av den avreglerade energimarknaden att pröva ett annorlunda förhandlingsupplägg än tidigare i samband med kärnkraftsfrågan. Vi kallar det för *en marknadsinriktad strategi för avveckling*.

11. 2005 års energipolitiska beslut, s

Förhandlingsmannen redovisade den 4 oktober 2004 att förutsättningar dock saknas för att uppnå en förhandlingslösning med kraftindustrin om avvecklingen av kärnkraften enligt Tysk modell. För att avvecklingen av kärnkraften skall kunna ske till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad och med minsta möjliga störningar för elförsörjningen krävs en tydlig strategi för den fortsatta driften och successiva avvecklingen. En överenskommelse mellan s+v+c om den fortsatta avvecklingen av kärnkraften som ytterst byggde på den s.k. avvecklingslagen redovisades samma dag Bylund avlämnade sin rapport.

Konfiguration i riksdagen: mp–s+v+c–fp–kd–m

Kommentar: s+v+c fullföljer 2004 den överenskommelse som fattades mellan partierna år 1997 om avvecklingen av de båda reaktorerna i Barsebäck men utvidgar den samtidigt till att omfatta samtliga kärnkraftsaggregat. Överenskommelsen redovisas samma dag som Bylund redovisade sitt uppdrag rörande förhandling med kraftföretagen om en långsiktig avveckling av kärnkraften och redovisades i en proposition till riksdagen 2005.

12. 2009 års energipolitiska beslut, m+fp+kd+cp

c fullföljer inte sin överenskommelse med s om kärnkraftsavvecklingen från 2004 utan alliansregeringen förutskickar i sin regeringsförklaring partiöverläggningar om energipolitiken. Regeringen föreslår omfattande insatser för förnybar energi i fasta anläggningar och inom transportsektorn, en ambitionshöjning inom elcertifikatssystemet och fortsatt utbyggnad av vindkraften. Vidare föreslås insatser för att möjliggöra kontrollerade generationsskiften i det svenska kärnkraftsbeståndet. Kravet på att kärnkraftsägarna skall bära de fulla kostnaderna för kärnkraften understryks. Avvecklingslagen avvecklas liksom förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen. Det energipolitiska beslutet möjliggör för berörda ägare av kärnkraften att förnya befintliga kärnkraftverk.

Konfiguration i riksdagen: v+mp+s-**m+fp+kd+cp**

Kommentar: 2009 års beslut omfattade de fyra allianspartierna och i riksdagen skrevs en gemensam reservation mot riksdagens beslut i denna del av s+v+mp. Jag konstaterar att alliansregeringen fullföljer strategin med *en marknadsinriktad strategi för avveckling* från 2002 års energipolitiska beslut.

5. Slutsatser av genomgången

Mot bakgrund av vår genomgång av de energipolitiska besluten kan vi dra följande slutsatser rörande innehåll och struktur i de energipolitiska besluten.

5.1 Kärnkraftens betydelse för energipolitikens utformning

Kärnkraften har ända sedan de första energipolitiska besluten haft en helt avgörande betydelse för energipolitikens utformning – man kan säga att kärnkraften har styrt energipolitiken sedan år 1975 och framåt. Regeringens och riksdagens ställningstaganden till frågor om utveckling av förnybara bränslen, vattenkraft, ekonomiska styrmedel, olika stödprogram etc. har påverkats av de beslut som fattats om kärnkraften. Utvecklingen av förnybara energikällor har ofta setts som en konkurrent mot vidmakthållandet av kärnkraften. Som exempel på ett beslut som uppfattas som positiva för industrin kring kärnkraften leder till satsningar på förnybara bränslen finns i det beslut alliansregeringen fattade om kärnkraften år 2009 som fick som konsekvens en fortsatt kraftfull satsning på förnybara bränslen genom elcertifikatssystemet. 1991 års energipolitiska beslut om att ersätta beslutet om avveckling av två aggregat 1995 och 1996 omfattade bl.a. en Biobränslekommission som bl.a. fick till följd att CO₂-skatter infördes som öppnade för en kraftfull ökning av biobränslen.

5.2 De energipolitiska beslutens konfiguration

En ambition för energipolitiska beslut har som vi sett tidigare varit att de sträcker sig över val och dessutom har varit blocköverskridande för att även binda kommande regeringar över valperioder. Den överenskommelse som träffades mellan **s+v+c** i oktober 2004 och som redovisades till riksdagen 2005 höll dock inte över valet 2006 utan 2009 gjorde **c** upp med övriga allianspartier om energipolitiken. Man kan notera skillnaden från 1991 års överenskommelse som höll över valet 1991. **s** och **m** hamnade på samma linje i 1975 års energipolitiska beslut men sedan orienterades sig **s** mot **v+c**. **s** har regelmässigt utgjort själva noden eller kärnan i en energipolitisk uppgörelse. En vanlig majoritetskonfiguration i riksdagen har varit **s+v+c** eller **s+c+fp**. Endast i ett fall har ett energipolitiskt beslut i riksdagen fattats utan att **s** ingått och det gäller det energipolitiska beslut alliansregeringen fattade år 2009. Detta beslut byggde på en konfiguration av **mp+v+s—c+fp+kd+m** vilket innebar att en gemensam reservation stod emot alliansens energiproposition. I ett fall nämligen i 1985 års energipolitiska beslut har ett energipolitiskt beslut byggts på **s+fp**. Det kan noteras att det var de två riksdagspartier som stod bakom *linje 2* som samlade flest röster i folkomröstningen. Det finns två exempel på att ett energipolitiskt beslut har samlat *alla* partier i riksdagen och det var beslutet om formerna för folkomröstningen (förutom att **c** reserverade sig mot att riksdagen inte skulle genomföra offentliga förhör inför folkomröstningen). Det andra exemplet var när en enig riksdag drev igenom att regeringen skulle utse en energikommitté för att ta fram underlag för energipolitiken år 1981. Vi kan konstatera att redan i beslutet i riksdagen efter folkomröstningen 1980 var samtliga partier överens förutom **m** som dock skrev en ”mjuk” reservation mot majoritetens beslut att kärnkraften skulle avvecklas till år 2010. **vpk** motionerade för *linje 3* till riksdagen men valde

att inte reservera sig mot beslutet i utskottet. I regeringsförklaringen för regeringen Bildt hösten 1991 skrevs den energiöverenskommelse in som träffats tidigare under våren mellan **s-c-fp** i riksdagen.

En av erfarenheterna man kan dra är att förutsättningarna för att uppnå parlamentarisk majoritet sedan 1990-talets slut är annorlunda genom att det parlamentariska läget har blivit alltmer komplicerat och fragmenterat genom att tre politiska partier har tillkommit sedan 1990-talet nämligen kd, mp och sd och ny demokrati lämnat riksdagen. Det leder sammantaget till slutsatsen att behovet av breda överenskommelser om energipolitiken ökar över tiden.

5.3 Tillkomsten av energikommissioner

Tillkomsten av energikommissioner hänger ofta samman med konfigurationen i riksdagen. Regeringar med svag förankring i riksdagen förefaller vara mer intresserade av att tillsätta kommissioner. I ett fall har en energikommission initierats i riksdagen i form av ett tillkännagivande gentemot regeringen – och det gäller 1981 års energipolitiska kommitté – EK 81 (NU 1980/81:60, s.31). Den borgerliga regeringen hade förutsatt att den i propositionen föreslagna inrättandet av Statens energiverk skulle utreda frågan om energipolitikens långsiktiga inriktning men en enig riksdag gick emot detta.

Den senast tillsatta kommissionen under den studerade perioden var 1994 års energikommission och därefter förefaller direkta överläggningar mellan partierna ha kompletterat beredningen av 1994 års energikommission 1997 och därför ersatt kommissioner åren 2002, 2005 och 2009. En hypotes är att en kommission kan vara ett trubbigt instrument för att uppnå enighet på ett så stort och komplext område som energipolitiken som kan hålla genom riksdagen. En annan orsak kan vara att frågorna som riksdagen skall ta ställning till blir allt mindre tekniska och istället mer strategiska (läs politiska). Man kan konstatera att flera av energikommissionerna har tagit fram ett enormt omfattande underlag för sina överväganden och förslag. Som exempel kan nämnas att 1994 års energikommission engagerade närmare 80 experter.

Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen tenderar att ta över rollen att utveckla underlag för energipolitiska beslut som kommissionerna tidigare haft. De breda energipolitiska utredningarna har i allt större utsträckning ersatts av utredningar rörande olika delfrågor – dvs. beslut på saknivå enligt vad jag tidigare redovisat i *kapitel 2*. Som exempel kan man se att olika utredningar om delfrågor byggde under 2009 års energipolitiska beslut.

5.4 Sammansättning av kommissioner

Under ett inledande skede av undersökningsperioden hade ofta energikommissionerna generaldirektörer, landshövdingar och andra byråkrater liksom även företrädare för branschorganisationer och ideella organisationer som ledamöter kompletterat med forskare. Från Energiprognosutredningen kom politiker med i arbetet i form av en särskild referensgrupp med politiker på olika nivåer som skulle följa arbetet i kommissionen. En liknande parlamentarisk referensgrupp hade Konsekvensutredningen. Genom 1981 års energikommitté skedde en renodling till ledamöter endast med något undantag representerande riksdagen. I 1994 års Energikommission vidmakthölls principen från 1981 års energikommitté, dock inte enbart ledamöter från riksdagen.

Genom en starkare representation av politiker – främst från riksdagen - i kommissionerna kommer man att möjliggöra ett utrednings- och beredningsarbete redan i kommissionerna eller överenskommelser mellan partierna i riksdagen på ett tidigt stadium. Man kan sålunda säga att arbetet med energipolitiken har blivit alltmer ”politiserat” kopplat till sammansättningen av riksdagen. Arbetet har som jag tidigare noterat blivit allt mindre tekniskt och mer präglad av avvägningar rörande styrmedel, stödsystem etc. En analys av de överenskommelser som har träffats mellan partierna tyder också enligt min uppfattning på att det skett en rockad i utredningsprocessen genom att man först fattar mer övergripande beslut och sedan utreder olika sakfrågor. Den innebär att dagens beslutsfattande mer präglas mer av en *top-bottom* än en *bottom-up-approach*.

5.5 Kvantitativa och kvalitativa mål för energipolitiken

Fram till proposition 1980/81:90 innehöll energipolitiken *kvantitativa* mål för utvecklingen av energipolitiken i form av energibalanser för olika energislag som riksdagen tog ställning till. Genom proposition 1984/85:120 kom energipolitiken övergå till att ange mindre *kvantitativa* och mer *kvalitativa* mål. Det gäller bl.a. att man avvecklade energibalanserna för olika energislag.

En återgång har under senare år skett mot ett mer kvantitativt målsatt energipolitiskt ramverk och det gäller de kvantitativa mål som finns inom EU exempelvis rörande förnybara energikällor RES, energieffektiviseringsdirektivet etc. Det har skapar vissa juridiska och administrativa problem i Sverige eftersom dessa regelverk avviker från svensk tradition men knappast några mer omfattande problem vad gäller implementering. Vi beskriver närmare hur svensk energipolitik har påverkats av EU i *avsnitt 5.7*.

Ett kvantitativt mål som hänger sig kvar i energipolitiken som dock tolkats på olika sätt över tiden gäller vattenkraft. Detta mål som *ursprungligen* lades fast i proposition 1975:30 formulerades ursprungligen som en *lägsta nivå* (ett golv) för vattenkraftsutbyggnad om 66 TWh per år vilket sedermera i samband med planen för vattenkraftsutbyggnad av riksdagen i BoU 1983/84:30 formulerades som *minst* 66 TWh. Under senare år har målet omformulerats till ett *tak* om utbyggnad av *högst* 66 TWh kopplat till arbetet med miljömål. Ett annat exempel på ett kvantitativt mål är planeringsmålet för utbyggnad av vindkraften om 30 TWh (varav 20 TWh till lands och 10 TWh till havs) som beslutades i 2009 års energipolitiska beslut. Beslutet kopplar till Miljöbalkens bestämmelser om riksintresse i detta fall för energianläggningar (3 kap 8§). Detta planeringsmål skall ses som *energisektorns* sätt att precisera *sina* intressen och den konkreta avvägningen mellan energiintresset och andra motstående intressen sker enligt Miljöbalken av miljödomstolarna och ytterst av regeringen. Målet för vindkraftutbyggnad har därför en annorlunda karaktär än målet för vattenkraftsutbyggnad.

5.6 Energifrågans samkopplingar med klimatet och andra sektorer

I regel hanteras olika sakfrågor i regering och riksdag i form av parallellt löpande processer men ibland kopplas dessa processer samman. Med sammankoppling avser vi att andra samhällssektorer hanteras antingen i samma proposition eller samordnat i tiden med en energipolitisk proposition.

Under senare år har energi- och klimatfrågan kopplats nära till varandra bl.a. i form av det arbete som har skett för att genomföra EUs system för handel med utsläppsrätter. Under

sommaren 2005 överfördes ansvaret för handläggning av EUs system med utsläppsrätter i riksdagen från NU till MjU. Motivet för detta var enligt riksdagen att jämna ut ärendebelastningen mellan berörda utskott. Det fick konsekvensen för den sittande s-regeringen att frågan om EU system för utsläppsrätter kom att av riksdagen bli betraktade som en miljöfråga. Man kan sålunda konstatera att klimat- och energifrågan har varit nära sammankopplade över tiden.

Det finns som jag tidigare redovisat ett exempel på att man inte samordnat energi- och klimatfrågan i riksdagen och det gäller riksdagens behandling av energi- och klimatfrågan i riksdagen år 1988 (JoU 1987/88:23 s. 83). I det energipolitiska beslutet år 2009 angavs i propositionen att beslutet utgick från en gemensam klimat- och energipolitisk överenskommelse som utgjorde ramen för ett gemensamt ställningstagande. I regeringens *prop. 2001/02:55 Sveriges klimatstrategi* hänvisades till att kommande förslag till energiproposition som skulle komma år 2002 kan behöva innehålla ytterligare åtgärder eller preciseringar.

Ett annat exempel på en sammankoppling som skett är hanteringen av alternativa drivmedel i bl.a. 1985 och 1991 års energibeslut som kopplade samman energi- och jordbrukspolitiken. I det 1985 års beslut aviserades en förflyttning av tyngdpunkten i statens intresse från metanol till etanol som fordonsbränsle. Vidare aviserades tillsättandet av en särskild parlamentarisk kommitté rörande motoralkoholer (dir 1985:14), motoralkoholkommittén som framlade betänkandet *Alkoholer som motorbränsle, slutbetänkande av motoralkoholkommittén SOU 1986:51*. Kommittén erhöll tilläggsdirektiv (1986:1) att med förtur utreda förutsättningarna för att framställa etanol ur råvaror från jordbruket. I 1991 års energibeslut beslutades att för åkerareal som används för odling av grödor som och används i anläggning för etanolframställning kan omställningsstöd lämnas direkt till etanolanläggningen. I 1997 års energipolitiska beslut aviserades särskilda medel för en satsning på etanol baserad på skogsråvaror. Christer Nordlund m.fl. (Gidlund 2014) visar att kopplingen mellan drivmedel och andra samhällssektorer som energipolitik ingalunda är en fråga som enbart har diskuterats efter 1975.

5.7 EUs betydelse för svensk energipolitik

Det förhållandet att vi utgör medlemmar i EU har inte avsatt så tydliga spår i de energipolitiska beslut jag har studerat. Ett skäl kan vara att hanteringen av kärnkraften har varit en i huvudsak nationell fråga. EU har inte heller haft någon energipolitik i egentlig mening förrän under senare år genom unionens grönbok och EUs energiunion. Däremot har beslut exempelvis om klimatpolitiken påverkat energipolitiken genom EUs system för handel med utsläppsrätter. En effekt av EUs alltmer aktiva energipolitik har blivit att kvantitativa mål har återintroducerats i nationell energipolitik för exempelvis förnybara bränslen, energieffektivisering etc. Svensk energipolitik hade som redovisats i *avsnitt 5.5* också ett starkt inslag av sådana kvantitativa mål fram till och med 1981 års energipolitiska beslut.

Ett annat skäl för att integrationen i EU har skett relativt smärtfritt är det omfattande nordiska samarbetet på el- och energiområdet genom Nordel och Nordiska ministerrådet. Det har lett till att vi när EU-medlemskapet aktualiserades redan hade ett omfattande regionalt samarbete mellan våra grannländer som senare kom att innefatta även de baltiska staterna. Vi har också haft ett omfattande samarbete på energiområdet inom ramen för IEA och OECD i Paris.

Ytterligare ett skäl till att påverkan av EU-beslut blivit begränsad är att Sverige p.g.a. goda naturgivna förutsättningar har legat i framkant när det gäller exempelvis utveckling av

förnybara energikällor och därför inte har påverkats av RES-direktivets kvantitativa mål. Vi det land inom unionen som använder högst andel förnybara bränslen i energisystemet. Liknande effekter har det haft på klimatpolitiken. Under senare tid har det dock uppstått diskussioner om hållbarhetskriterier för biobränslen vilket kan skapa problem för Sverige. Pågående behandling av EU ETS i rådet och EU-parlamentet kan komma att påverka svensk industri i framtiden.

Frågor som sammanhänger med direktiv rörande naturvård och biologisk mångfald påverkar också energipolitiken. Vi ligger dock i framkanten även på detta område då vårt väl utvecklade system för skydd av värdefulla naturområden, fåglar etc. innebär att områden som bl.a. avsatts som Natura 2000-områden redan skyddats genom nationell lagstiftning. Ett problem utgör dock frågan om hur EUs vattendirektiv skall tolkas i svensk lagstiftning och tillämpning. Detta är dock mer en fråga om samordning i Sverige mellan olika aktörer när det gäller implementering av EU-direktiv.

Ett problem som uppstår är regler om statsstöd som skapat särskilda problem när det gäller alternativa drivmedel men även frågor som sammanhänger med stöd till vindkraft och solkraft. Det visar på problemen att anpassa Svensk energipolitik som ofta skiljer sig från energipolitiken i övriga länder i unionen.

5.8 Implementering av energipolitiska beslut

Vi har tidigare konstaterat att det har funnits tre olika övergripande strategier för att hantera avvecklingen av kärnkraften.

1. *Beslut steg för steg om avveckling* – att avveckla kärnkraften successivt genom att takten i teknikutvecklingen avgör tidpunkten för när kärnkraften avvecklas. Beslut med denna inriktning fattades 1985 och 1991.
2. *Fixerade tidpunkter för avveckling* – att först fastställa en tidpunkt för avveckling och sedan skapa förutsättningar för genomförandet av detta. Beslut med denna inriktning fattades 1987, 1988, 1997 och 2005.
3. *En marknadsinriktad strategi för avveckling* – förhandlingar med kraftföretagen enligt den tyska modellen som beslutades i 2002 års energipolitiska beslut och den inkapsling av kärnkraftsfrågan i en institutionell ordning som skedde i 2009 års beslut.

Som vi har konstaterat tidigare fattas numera ofta energipolitiska beslut så att en beredning ofta sker sedan genom partiledaröverläggningar. Man kan säga att partiledaröverläggningar är en form av *liten riksdag* där regeringen förankrar beslut bland riksdagens partier innan frågan går till riksdagen via regeringen. Ofta omfattar sådana beslut en övergripande genomgång av frågor som tillförsel och användning av energi, skatter och avgifter, olika stödsystem etc. Det har under senare tid lett fram till att ett mer omfattande utredningsarbete tar vid efter det att riksdagen tagit ställning till det övergripande energipolitiska beslutet. Man kan förenklat säga att den energipolitiska utredningsprocessen numera präglas av en *top-bottom-process* medan tidigare processer i stället varit en *bottom-up-process*.

Översiktlig redovisning av energipolitiska beslut

Läsanvisningar: i det följande redovisar jag energipolitiska beslut som fattats av statsmakterna under tiden från 1975 till 2009. Jag har även tagit upp andra beslut från kommissioner, utredare, regeringsuppdrag till myndigheter som har haft betydelse för utformning av de övergripande energipolitiska besluten. Jag utgår i redovisning från det övergripande energipolitiska beslutet som består i underlag i form av kommissioner och annat underlag, regeringens proposition och hanteringen av frågan i näringsutskottet NU. I vissa fall har jag begränsat redovisningen till att ange utredningarnas namn och redovisa ledamöter etc. eftersom tiden inte medgett en mer fullständig redovisning. När så har varit motiverat har jag i andra fall mer i detalj redovisar utredningarnas förslag och de reservationer och särskilda yttranden som har lagts mot förslagen. Jag redovisar propositioner och riksdagsbeslut rörande energikommissioner och smalare energipolitiska beslut innefattande beslut om klimat som har haft stor betydelse för energipolitiken. Jag redovisar huvuddragen i propositioner, överenskommelser mellan partier och hantering i utskott. Tiden har inte möjliggjort en genomgång av motioner till riksdagen och jag begränsar redovisning av politiska skillnader i utskott till lagda reservationer. Inte heller har jag gått igenom voteringar i riksdagen. Genomgången sker *dels* i form av en förklarande text, *dels* i direkta citat ur riksdagstrycket. Jag har endast redovisat dokument som ingår i utredningar, riksdagstrycket etc. medan partiinterna dokument eller kontakter med parter som varit inblandade i processen inte har vägts in i arbetet.

1. 1975 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut: Energiprognosutredningen (SOU 1974:64) Energi 1985-2000, överlämnad i september 1974.

Direktiv till utredningen: 24 mars 1972

Kommitténs sammansättning:

Ordförande: Rolf Lyberg, landshövding,

Ledamöter: civilingenjör Rolf Gradin, professor Gunnar Hambræus, VD statens delegation för rymdverksamhet Hans Håkansson och docent Karl Göran Mähler.

Experter: NG Danielsson, Ulf Grimås, Carl Hagson, Lars Hannervall, Rolf af Klintberg, Claes Lindgren, Bernt Sterne, Torbjörn Waldenby, Suzanne Frigren och Nils Lundmark.

Parlamentarisk grupp: EPU:s riksdagsmannagrupp: Rolf Clarksson m, Einar Hemmingsson s, Harald Pettersson c, Bernhard Sundelin s, Jörn Svensson vpk och Rune Ångström fp

Arbetsformer - fyra arbetsgrupper tillsattes för att ställa samman underlag för det energipolitiska beslutet.

Huvudsakliga slutsatser:

Utredningens uppgift har inte varit att framlägga förslag till energipolitiska beslut. Arbetet har således inriktats på att ange och analysera tänkbara alternativ för den framtida utvecklingen på energiområdet. Därvid har konstaterats att den väntade utvecklingen inom flertalet samhällssektorer ställer ökande krav på en säker energitillförsel. En tillväxt av energiförbrukningen är därför att vänta – om än i långsammare takt än tidigare – och arbetet har i första hand inriktats på att analysera denna energikonsumtionsutveckling.

En huvudlinje i en kommande energipolitik har i prognoserna förutsatts vara att samhället även i framtiden verkar för att trygga energiförsörjningen, medan valet av energiform lämnats öppen inom förhållandevis vida ramar.

EPU gjorde följande bedömningar

- Tillväxten av energiförbrukningen är i avgörande grad direkt beroende av utvecklingen inom andra samhällssektorer
- Energiförbrukningen kan för de kommande 10-12 åren endast baseras på redan nu i stor skala utnyttjande energiformer och teknik, dvs. petroleumprodukter, vattenkraften och kärnkraft samt för framtiden eventuellt naturgas och kol.
- Förbrukningsökningen totalt förväntas i framtiden bli långsammare än den varit under de senaste decennierna

Kapitel 12 Observationer och bedömningar

Kärnkraftens fortsatta utbyggnad i Sverige är ifrågasatt. Även om slutsatserna från de utredningar som behandlat säkerhets- och avfallsfrågorna inte synes ge anledning till ett kärnkraftsstopp är frågan inte avgjord. Mycket av argumenteringen och debatten har gällt frågor av en vidare innebörd än säkerhetsmässiga och tekniska.

Inhemska bränslen eller vindkraft erbjuder knappast några storskaliga lösningar. Ett utnyttjande av dessa synes bli aktuellt antingen där speciella lokala förutsättningar finns – såsom sopförbränningsstationer eller torvmossar i anslutning till fjärrvärmesystem – eller där beredskapsskäl gör det motiverat att ha en viss produktion i landet. Framtiden verkar för att trygga energiförsörjningen, medan valet av energiform lämnats öppen inom förhållandevis vida ramar.

Till utredningen var fogad ett särskilt yttrande från experten af Klintberg som behandlade frågan om lågsavlig olja. I övrigt föreföll ledamöter och experter vara nöjda med eller anförde inga erinringar mot utredningens förslag. Inte heller den *EPU:s riksdagsmannagrupp* framförde några synpunkter.

Regeringens proposition 1975:30 energihushållning, beslutad den 27 februari 1975. Propositionen inleds med en samlad ”kappa” av statsminister Palme som anger den mer övergripande strategin för den framtida energipolitiken innefattande fortsatt energiplanering.

I propositionen (s.1) uttalas att energipolitiken, liksom andra delar av politiken även i fortsättningen måste medverka till välfärd och trygghet för människorna. Energipolitiken skall utformas så att den bäst medverkar till att uppnå de sociala mål vi vill sätta upp för samhället. Den skall bidra till en hög sysselsättning, fortsatt ekonomisk utveckling, social och ekonomisk utjämningen under ett ständigt hänsynstagande till natur och miljö. Den skall underlätta att vidmakthålla vårt nationella oberoende. Den skall främja en internationellt rättvis fördelning av energiråvaror och internationellt planmässig hushållning.

Vidare anges att energipolitiken framför allt måste inriktas på att hålla tillbaka förbrukningen genom att minska ökningstakten från 4,5% per år till 2% för att allvarligt pröva möjligheten att från 1990-talets början hålla energikonsumtionen på en oförändrad nivå. Under rubriken *Energipolitisk planering* (s.8ff) anges bl.a. följande:

Planering är i och för sig inte någon nyhet på energiområdet. De långa utbyggnadstiderna för kraftstationer och distributionsanläggningar har sedan länge nödvändiggjort en långsiktig planering inom elsektorn. Nu står vi inför uppgiften att utvidga planeringen till att i princip gälla alla energiformer, produktion och tillförsel av energi samt energikonsumtionens nivå och inriktning. Planeringen måste samordnas med annan samhällsplanering, framförallt med den långsiktiga planeringen för sysselsättning och industriell utveckling. Det finns också samband med regionalpolitiken och hushållningen med mark och vatten.

Följande utmaningar redovisas för energipolitiken

- Beredskap inför avbrott i oljeförsörjningen.
- Bedöma osäkerhet vad gäller bl.a. oljeförsörjningen, kärnkraften och utvecklingen av alternativa energikällor som solenergi, vindenergi och geotermisk energi.
- De internationella aspekterna som bl.a. gäller frågan om en ny ekonomisk världsordning och bl.a. en annan fördelning av råvarutillgångar.
- Skall vidare bidra till att skapa en rättvisare fördelning av de globala tillgångarna och till skyddet av de grundläggande livsbetingelserna i vår värld.

En given utgångspunkt måste dock enligt statsministern vara att den svenska energiplaneringen av samhällsbyggandet inte får avstanna. Välfärden måste utvidgas till eftersatta grupper. Fler och fler människor – inte minst kvinnorna – kräver förvärvsarbete. Mycket återstår när det gäller att skaffa rymliga och moderna bostäder åt alla. Vidare anges att miljön på arbetsplatserna fortfarande på många håll är otillfredsställande, en förbättring av arbetsmiljö och yttre miljö kräver investeringar som i sin tur förutsätter en fortsatt utveckling av industriproduktionen.

Energiplaneringen har som nämnts flera tidsperspektiv. Året 1985 har valts som riktpunkt för den medellånga planeringen. Det är emellertid viktigt att samtidigt beakta de mer långsiktiga frågeställningarna. Planeringen bör utformas så att åtgärderna kontinuerligt kan anpassas till förbättrade kunskaper, förändrade värderingar, nya tendenser i utvecklingen. Konsekvenserna här av blir en rullande energiplanering med återkommande beslutstillfällen. Som jag senare kommer att redovisa torde vissa viktigare energifrågor komma att på nytt aktualiseras 1978.

När energiplaneringen från dessa utgångspunkter skall konkretiseras är det följande fyra uppgifter som träder i förgrunden (s.11):

- *För det första* gäller det att dämpa ökningen av energikonsumtionen. Jämsides med en direkt besparing av energiresurser måste vi eftersträva en effektivare användning av den energi som behöver tas i anspråk.
- *För det andra* måste vi driva en mer aktiv oljepolitik. Den skall inriktas dels på att minska riskerna för ett ensidigt oljeberoende genom att öka import av andra fossila bränslen – kol och om möjligt även naturgas, dels på att öka försörjningstryggheten när det gäller tillförseln av olja och åstadkomma ett starkare nationellt grepp om vår oljeförsörjning.
- *För det tredje* måste vi trygga vårt behov av elkraft. En utbyggnad av såväl oljekraft som vatten- och kärnkraft väcker oro och invändningar från olika synpunkter. Trots detta måste vi f.n. använda alla dessa energikällor för att tillgodose Sveriges elkraftbehov.
- *För det fjärde* måste vi också efter måttet av våra krafter delta i en internationell samverkan för energihushållning.

När det gäller kärnkraften förs i kappan en lång diskussion om fördelar och nackdelar med detta energilag utan att nämna antalet kärnkraftsreaktorer. Det inleds (s.15) med att vi med nuvarande teknik har tre vägar att tillgodose elkraftbehovet: utbyggnad av vattenkraft, utbyggnad och olje- eller kolbaserad kraft eller utbyggnad av kärnkraft. Valet av dessa är den kanske mest omdiskuterade och svårbedömda frågan i den nu aktuella energiplaneringen. Det kunde i och för sig te sig naturligt att Sverige liksom många länder nu långsiktigt satsade på en forcerad utbyggnad av kärnkraften. Vi har till skillnad från andra OECD-länder såvitt hittills känt inga nämnvärda egna tillgångar på fossila bränslen. Vi har svårighet att importera naturgas och inte heller några stora outnyttjade tillgångar av vattenkraft. Det finns emellertid skäl som manar till försiktighet och som talar mot att man nu binder sig för ett omfattande och långsiktigt utbyggnadsprogram för kärnkraft. Frågor som utgör problem är bl.a. kärnkraftens avfallsfrågor och kärnkraftens ekonomi. Ytterligare ett starkt skäl för att inte binda sig för en omfattande utbyggnad av kärnkraft är den tveksamhet som människor känner inför ett sådant steg. Den har kommit till uttryck både i den studie- och rådslagsverksamhet som genomförts. Även om den övervägande positiva inställningen till kärnkraftens användning några år tidigare har den intensiva debatten om kärnkraftens risker och säkerhetsproblem ändrad detta förhållande. Den första kraftiga motreaktionen mot den tidigare optimismen synes emellertid allt eftersom man satt sig in i problemen har ersatts av en nyanserad inställning. Där dock tveksamheten och försiktigheten alljämt finns med som ett genomgående drag.

Mot den bakgrunden är det rimligt att Sverige intar en avvaktande hållning och för en försiktigare politik när det gäller den fortsatta utbyggnaden av kärnkraft än vad som f.n. gäller i flertalet andra länder. Vi bör undvika bindningar och sträva efter en reell handlingsfrihet så att vi allteftersom våra kunskaper blir större och säkrare, fortfarande har alternativa handlingslinjer att välja mellan för att säkerställa vår energiförsörjning.

I industriministerns bilaga till energipropositionen (s.412) fann statsrådet Rune B Johansson att omfattningen av det svenska kärnkraftsprogrammet t.o.m. år 1985 bör begränsas till sammanlagt tretton aggregat. Det innebär en komplettering av nu löpande utbyggnadsprogram med två aggregat. Dessa aggregat bör installeras på plats där utbyggnad av kärnkraft redan pågår. Enligt föredraganden bör de i första hand att inriktas på en utbyggnad i Forsmark.

Näringsutskottets betänkande 1975:30 om energihushållning, beslutad den 25 maj 1975

Utskottet noterar inledningsvis följande:

På några år har energifrågorna blivit ett av de mest uppmärksammade ämnena i den politiska debatten. Detta gör sig i hög grad märkbar i riksdagens arbete. År 1971, då riksdagen fick sin nuvarande utskottsorganisation, var den energipolitiska debatten i huvudsak koncentrerad kring ett speciellt utbyggnadsobjekt på vattenkraftsområdet. År 1972 förelåg vid sidan av de löpande anslagsfrågorna endast några få motioner rörande forskning, planering och information inom energisektorn. År 1973 dominerades energidebatten av frågan om fortsatt utbyggnad av kärnkraftsproduktion, ett ämne som sedan dessa har stått i centrum.

På sid 46f behandlar sedan utskottet frågan om kärnkraft.

Utskottet är ense med motionärerna om att kärnkraftsfrågan är en fråga som i hög grad engagerar och bör engagera folkopinionen. - - - Inte minst frågans komplicerade karaktär, som motionärerna pekar på, talar emellertid mot en folkomröstning i denna fråga. Utskottet finner det osannolikt att en folkomröstning i kärnkraftsfrågan skulle kunna utformas så att frågans många väsentliga aspekter skulle kunna beaktas samtidigt. Sålunda avstryker utskottet förslaget till folkomröstning.

Utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till de slutsatser beträffande kärnkraftens utnyttjande och de riktlinjer för en fortsatt utbyggnad av kärnkraften som redovisas i propositionen och får instämmande i en m-motion. En av energipolitikens huvuduppgifter att trygga behovet av elkraft – ett behov som trots besparingsåtgärder och styrande ingrepp kommer att växa snabbare än energibehovet i övrigt under den tid då enligt allmän uppfattning en viss fortsatt tillväxt av energikonsumtionen är ofrånkomlig.

Utskottet tar även upp frågan om effekterna av fossila bränslen och noterar följande

Svaveldioxiden inverkar på människors hälsa, förorsakar korrosion och resulterar i förorening av jordar och vatten. Genom utsläppen av koldioxid uppstår risker för klimatförändringar som kan få allvarliga följder. För den som med hänvisning till ekologiska förhållanden vill avvisa kärnkraften måste vad här erinras om vara ett allvarligt memento.

Det sagda innebär inte att utskottet bortser från de risker och nackdelar i övrigt som kärnkraften medför. Riskerna har enligt utskottets uppfattning på sina håll överdrivits i debatten – detta gäller inte minst strålningseffekterna vid normal drift. Men är otvivelaktigt sådana att de påkallar allvarlig eftertanke. Utskottet vill understryka att kärnkraftsprogrammet är omgärdat av rigorösa säkerhetsbestämmelser och föremål för noggrann kontroll. Det kan också konstateras att det svenska kärnkraftsprogrammet enligt de riktlinjer som föreslås i propositionen kommer att präglas av en betydande återhållsamhet. Väsentligt är framför allt att inga nya platser tas i anspråk för kärnkraftverk.

- - -

Utskottet tillstyrker sålunda i huvudsak de i propositionen angivna riktlinjerna för utbyggnad av kärnkraftsproduktionen. På en punkt anser utskottet emellertid att dessa bör modifieras. Såsom framhålls i motion från m skulle stora fördelar finnas i ett nytillkommande kärnkraftsaggregat kan användas för framställning av värmekraft.

Reservationer

Vpk – yrkar på en folkomröstning i fråga om utbyggnad av kärnkraft.

Cp – en omedelbar utveckling av förnybara energikällor och avvisar det kärnkraftsprogram som redovisas i propositionen, en beredningsplan för deras gradvisa avveckling måste därför nu göras upp.

Fp – framför invändningar mot propositionen. Den energipolitik som förordas ger möjligheter till en väsentlig begränsning av energikonsumtionens ökningstakt. Den leder också till ett minskat behov av nytillskott av elenergi. Genom en utformning av energipolitiken efter de riktlinjer som föreslogs i fp motion bör elförsörjningen fram till 1985 kunna tillgodoses utan ytterligare kärnkraftsutbyggnad som föreslås i propositionen.

Konfiguration i riksdagen: vpk–cp–fp–s–m

2. 1979 års energipolitiska beslut, fp

Underlag för energipolitiskt beslut: Energi betänkande av Energikommissionen (SOU 1978:17), överlämnad till regeringen den 28 februari 1978.

Utredningens direktiv: energiminister Olof Johansson den 22 december 1976 där det anges att det enligt prop. 1975:30 förutsätts ett nytt energipolitiskt beslut år 1978 för att utreda energipolitiken under resten av 1980-talet.

Den nya energipolitiken bygger på en ekologisk grundsyn som syftar till att successivt ersätta användning av uttömliga resurser med förnyelsebara resurser. - - - Som framgår av

regeringsförklaringen bör minst ett alternativ vara att kärnkraften successivt avvecklas fram till 1980-talets mitt. Kommissionen bör upprätta en tids- och beslutsmässig plan för en sådan avveckling.

Kommissionens sammansättning:

Ordförande: Ove Rainer

Ledamöter: Björn Bergman, Kai Curry Lindahl, *Birgitta Dahl s*, Ingemar Eidem, Lars Engqvist s, *Birgitta Hambraeus c*, Olof Hörmander, Björn Kjellström, Per Kågeson vpk, Nils Erik Landell, *Bengt Sjönell c*, Carl Tham fp, Ulf Westerberg, *Anders Wijkman m* (kurs riksdagsledamöter).

Sekreterare: Per-Anders Örtendahl och Lars Hjort

Kommissionens arbetsformer: fem arbetsgrupper för säkerhet och miljö, energitillförsel, energihushållning, styrmedel samt forskning och utveckling.

Kommissionen valde (s.16) fyra alternativ för närmare studier och dessa alternativ är:

A, där kärnkraften avvecklas till omkring år 1985.

B, där energipolitiken inriktas mot att avveckla kärnkraften under en tio-årsperiod, med 1990 som riktpunkt.

C, där en fortsatt kärnkraftsutbyggnad accepteras under 1980-talet men låsningar för tiden därefter undviks.

D, där kärnkraftsutbyggnader accepteras under 1980-talet, i något större omfattning än C, men där en mer markerad inriktning på fortsatt kärnkraftsutnyttjande förutsätts ske, bl.a. i form av satsning på en inhemsk kärnkraftscykel.

Utredningens majoritet hamnade huvudsakligen på alternativ C. Företrädare för c och v reserverar sig för en snabbare avveckling av kärnkraften. Bakom förslaget står sålunda s, fp och m. Vidare reserverade sig Bergman, Eidem, Kjellström, Kågeson och Landell mot förslaget i betänkandet.

Konfiguration i kommissionen: s-fp-m – c-vpk

Prop. 1978/79:115 om energipolitiken, beslutad den 1 mars 1979

I propositionen (s. 233) framförde energiminister Carl Tham fp följande när det gäller kärnkraften:

Jag anser i likhet med energikommissionen och en stor majoritet av remissinstanserna att man fn varken bör avveckla kärnkraften eller binda sig vid kärnkraften som en oundgänglig del i vårt energisystem genom en större ökning av kärnenergiverksamheten i Sverige. Jag har tidigare - - - redovisat de insatser som enligt min mening bör göras för att på olika sätt förbättra kärnkraftens säkerhet. Den omfattning som verksamheten på kärnkraftsområdet f.n. har i landet – med anläggningar koncentrerade till ett begränsat antal platser – anser jag vara överblickbar och hanterbar och kan inte anses innebära bindningar som nödvändiggör en framtida ökning av kärnkraftsproduktionen eller introduktion av flera led i kärnbränslecykeln. Ett utnyttjande av kärnkraften medför ett minskat oljeberoende och en förbättrad försörjningstrygghet inom elsektorn. Jag anser emellertid att det är önskvärt med en begränsning av kärnkraftsprogrammet. Utöver de tio reaktorer som är i drift eller nästan färdigställda bör endast de reaktorer som därutöver har koncession enligt atomenergilagen färdigställas. Detta innebär en begränsning av kärnkraftsprogrammet till tolv reaktorer. Enligt min mening bör någon utbyggnad därutöver inte komma i fråga.

Jag anser i likhet med energikommissionen att den inhemska tekniska och industriella kompetensen inom kärnkraftsområdet bör bibehållas för att driftsäkerheten hos de befintliga reaktorerna skall kunna upprätthållas och om möjligt ytterligare förbättras.

Anmärkning: ca tre veckor efter att propositionen framlades inträffade reaktorolyckan i Harrisburgh och därefter fattades beslut om en folkomröstning om kärnkraften. Riksdagen tog därför aldrig ställning till propositionen bl.a. i de delar som hanterade långsiktig energipolitik innefattande kärnkraften.

3. 1980 års folkomröstning om kärnkraften, cp+m+fp

Underlag för energipolitiskt beslut: Om vi avvecklar kärnkraften, konsekvenser för ekonomi, sysselsättning och miljö SOU 1979:83, överlämnad den 23 november 1979

Utredningens direktiv: Carl Tham den 7 juni 1979 ett alternativ i folkomröstningen bör vara en plan för avveckling av all kärnkraft inom högst tio år. Det innebär att inga ytterligare kärnkraftverk idrifttas och ingen uranbrytning tillåts i vårt land.

Utredningens arbetsformer: sex arbetsgrupper tog fram underlag rörande Energisystemet, Energianvändningen, Samhällsekonomiska konsekvenser, Regionala effekter, Konsekvenser för de kommuner som har kärnkraft samt Konsekvenser för hushållen.

Utredningens sammansättning:

Ordförande: Lennart Sandgren landshövding

Ledamöter: direktör Per-Olof Boman, docent Alf Carling, ekonom Gösta Dahlström, byråchef Suzanne Frigren, driftdirektör Sven Lalander, Förbundsordförande Peter Larsson (t.o.m. 1979-10-07), tekn. lic. Carl-Erik Lind, fil.dr. Nils Lundgren, statssekreterare Robert Nilsson (t.o.m. 1979-10-16), avdelningschef Göran Persson Naturvårdsverket, avdelningsdirektör Peter Steen och förhandlingsdirektör Stig Söderberg.

Sakkunniga: civilingenjör Torbjörn Granström och planeringschef Ulf Jakobsson.

Expert: överdirektör Svante Englund.

Parlamentariskt sammansatt grupp som följde utredningens arbete: Carl Bildt m, *Pär Granstedt c* (t.o.m. 1979-10-07), Knut Johansson s, Per Kågeson vpk (t.o.m. 1979-10-07), *Hans Lindblad fp* och Monica Sundström s (*kurs. riksdagsledamöter*).

Experter: till utredningen fanns knutna ca 60 experter.

Huvudsekreterare: Gösta Guteland.

Kommissionens överväganden och förslag:

Kommissionen som utredde frågan om snabbavveckling till år 1990 och fann att det fanns betydande problem med att klara försörjningen med el till en sådan avveckling. En strategi som presenterades var att planera för en elproduktion om 105 TWh samtidigt som man beslutar om åtgärder för att uppnå 95 TWh.

Reservation och särskilda yttranden

Den enda reservationen över betänkandet kom från Peter Steen som ifrågasatte ett antal av de antaganden som låg till grund för utredningens överväganden och förslag. Särskilda yttranden redovisades av Sven Lalander som bl.a. pekade behovet av ytterligare utbyggnad av kolanvändningen samt av Knut Johansson och Monica Sundström som handlade om

prognosfrågor och bedömningar som inte riktade några direkta invändningar mot utredningen. Det kan samtidigt noteras att flera personer lämnade utredningen under hösten 1979.

Proposition 1979/80:75 om folkomröstning om kärnkraften, beslutad den 17 december 1979

I propositionen redovisades en lag om folkomröstning med de olika alternativen och att överläggningar hade genomförts mellan partierna. Vidare redovisades kostnaderna för genomförandet av folkomröstningen.

Näringsutskottets betänkande 1979/80:26 om folkomröstning i kärnkraftsfrågan, beslutad den 10 januari 1980

Reservation

C motionerade om att offentliga förhör skulle arrangeras i riksdagen rörande kärnkraften före folkomröstningen. Utskottet motsatte sig detta förslag huvudsakligen för att särskilda medel hade anvisats till de olika alternativen för att genomföra omröstningen.

Konfiguration i riksdagen: även om c reserverade sig för offentliga utskottsfröför var samtliga partier överens om folkomröstningen.

Folkomröstningen om kärnkraften

Folkomröstningen av kärnkraften genomfördes den 23 mars 1980 och omfattade tre olika förslag (referat från prop. 1979/80:170 s. 3-4).

Förslag nr 1 och förslag nr 2 innebar båda avvecklingen av kärnkraften i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för upprätthållande av sysselsättning och välfärd. För att bl.a. minska oljeberoendet och i avvaktan på att förnybara energikällor blir tillgängliga används enligt dessa förslag högst de tolv kärnkraftsreaktorer som i dag är i drift, färdiga eller under arbete. Ingen ytterligare kärnkraftsutbyggnad skall förekomma. Säkerhetssynpunkter blir avgörande för den ordning i vilken reaktorerna tas ur drift.

Förslag nr 2 innehöll dessutom förslag om bl.a. ytterligare stimulans av energihushållningen, åtgärder för att förbättra direktverkande elvärme i ny permanentbebyggelse, forcering av forskning och utveckling av förnybara energikällor, åtgärder för att stärka säkerheten vid kärnkraftverken, samhällsägande i kärnkraftverk och andra framtida anläggningar för produktion av elektrisk kraft av betydelse och indragning genom beskattning av övervinster i vattenkraftproduktionen.

Förslag nr 3 innebär avveckling inom högst tio år av de sex kärnkraftreaktorerna i drift. Icke laddade reaktorer skulle enligt förslaget aldrig tas i drift. Det innehöll vidare förslag om bl.a. fortsatt och intensifierad energibesparing, kraftigt ökade satsningar på förnybara energikällor, skärpta säkerhetskrav för reaktorer i drift samt förbud mot uranbrytning, upparbetning och export av reaktorer och reaktorteknologi.

Utgången av folkomröstningen blev att 18,9% av dem som deltog i omröstningen röstade på *förslag nr 1*, 39,1% på *förslag nr 2* och 38,7% på *förslag nr 3*. Av de röstande valde 3,3% att lämna blank röstsedel. 75,7% av de röstberättigade deltog i folkomröstningen.

En majoritet av de röstande har därmed uttalat sig för att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd samt för att högst de tolv kärnkraftsreaktorer som i dag är i drift, färdiga eller under arbete används under

sin tekniska livslängd, vilket bedöms vara ca 25 år, för att bl.a. minska oljeberoendet. Majoriteten har vidare uttalat att ingen ytterligare kärnkraftsutbyggnad skall förekomma samt att säkerhetssynpunkter blir avgörande i vilken ordningsföljd reaktorerna skall tas ur drift.

Regeringens proposition 1979/80:170 om vissa energifrågor, beslutat den 17 april 1980

Det understryks i kappan att de närmaste årtiondena måste bli en tidsperiod när uthålliga helst förnybara och inhemska, energikällor med minsta möjliga miljöpåverkan introduceras för att på sikt svara för huvuddelen av vårt lands energiförsörjning. Mer omfattande och detaljerade förslag till riktlinjer för den framtida energipolitiken aviserats vid riksmötet 1980/81.

Näringsutskottets betänkande NU 1979/80:70 om vissa energifrågor, beslutat den 19 maj 1980.

Det är enligt utskottets mening nödvändigt att den tidsperiod inom vilken avvecklingen skall ske klart anges. Reaktorernas tekniska livslängd bedöms enligt propositionen vara ca 25 år. Det bör nu slås fast att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010.

Reservationer

m - instämmer i regeringens förslag. I fråga om avvecklingsperiodens längd föreligger det, enligt utskottets mening, inte något avgörande skillnad mellan propositionen och motionen.

c - anser liksom motionärerna att riksdagen i ett uttalande bör slå fast att en decentraliserad samhällsstruktur måste eftersträvas. Energisystemets utformning inverkar på ett avgörande sätt på hela samhällsutvecklingen. De förnybara energikällorna är utspridda över hela landet. Om de tas till vara innebär det att arbetstillfällena i alla regioner tryggas. De energikällor som tidsmässigt i första hand kan komma i fråga är de inhemska och förnybara som skogsavfall, torv, energiskogsodlingar, vass halm och jordbruksavfall, solvärme, jordvärme och vindkraft. Dessa alternativa energikällor bör utvecklas i företag som är spridda över hela landet. Härigenom främjas utvecklingen mot en mer decentraliserad samhällsstruktur och en spridning av sysselsättningsstillfällena.

Konfiguration i riksdagen: vpk-s-c-fp-m.

Beslutet innebar att vpk vill avveckla i linje med *linje 3* och att s-c-fp i princip slöt upp under *linje 2*. vpk redovisade dock ingen reservation.

4. 1981 års energipolitiska beslut, cp+m+fp

Underlag för energipolitiskt beslut: ett stort antal utredningar i olika sakfrågor men ingen övergripande energipolitisk kommission eller liknande.

Proposition 1980/81:90 om energipolitiken, beslutad den 29 januari 1981

Beslutet hanterade inte frågan om avveckling av kärnkraften utan endast energipolitiken fram till omkring 1990. Propositionen innehöll ett stort antal bedömningar av kvantitativ art rörande utvecklingen av olika energislag. Samtidigt redovisades förslag till inriktning av nästa treåriga energiforskningsprogram. Avsikten var enligt propositionen att det nybildade Statens energiverk skulle ta fram underlag för ett mer samlat och långsiktigt beslut. Detta skiljde sig från prop. 1979/80:170 som förutsatte att ett mer omfattande och detaljerade förslag till riktlinjer för den framtida energipolitiken skulle redovisas vid riksmötet 1980/81.

Riksdagens beslut NU 1980/81:60 om riktlinjer för energipolitiken, beslutad den 14 maj 1981.

Näringsutskottet (s.31) finner det motiverat att en parlamentarisk kommitté tillkallas. Denna bör få till uppgift att ytterligare analysera vilka åtgärder som snarast kan vidtas för att säkra kärnkraftens avveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende. Om dessa mål råder enighet. Från denna utgångspunkt skulle kommittén kunna komma att behandla elanvändningspolitiken och analysera den roll som kol och olja kan få i ett långsiktigt perspektiv. Det kunde vara naturligt att kommittén härvid också studerar vilka bidrag inhemska bränslen och vattenkraft kan ge till energiförsörjningen. Kommittén skulle kunna belysa hur man långsiktigt kan underlätta införandet av alternativ energi och utnyttja nationella energiresurser som de svenska torv- och skiffertillgångarna.

Konfiguration i riksdagen: beslut om kommitté: **vpk+s+cp+fp+m**.

5. 1985 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut: Istället för kärnkraft, betänkande av 1981 års energikommitté EK 81, överlämnad den 14 juni 1984

Utredningens direktiv (1981:62) energiminister Ingemar Eliasson fp den 8 oktober 1981: enligt riksdagens beslut bör emellertid förberedelserna för kärnkraftens avveckling inledas genom att en parlamentarisk kommitté redan nu tillkallas. Jag föreslår att det sker nu. Kommittén bör ha till uppgift att utreda och föreslå en plan för kärnkraftens avveckling och ett fortsatt minskat oljeberoende.

Kommitténs sammansättning

Ordförande: Hans Löwbeer, generaldirektör

Ledamöter Hadar Cars fp, *Brigitta Dahl s*, Per Francke vpk, *Per Olof Håkansson s*, *Börje Hörnlund c*, *Maj-Lis Lööw s*, *Lennart Pettersson s* och *Per Unckel m* (kurs. riksdagsledamöter).

Därutöver sakkunniga och experter från myndigheter, organisationer etc.

Huvudsekreterare: Karl-Axel Edin

Sammanfattning med åtgärdsplan (9-32)

På grund av osäkerheten om långsiktigheten om utvecklingen på energiområdet och det mycket långa tidsperspektivet har kommittén avstått från att göra regelrätta prognoser över utvecklingen när det gäller t.ex. energipriser och användning. I stället redovisas mer översiktliga bedömningar som främst syftar till att belysa de problem som statsmakterna kan ställas inför i framtiden. Bedömningar anges som regel i form av undre och övre gränser. Ofta är det fråga om stora intervall.

Vi har också av liknande skäl avstått från att sätta upp kvantitativa mål för energiförbrukningen och användningen av olika energislag. Även här har vi pekat på att det på lång sikt är samhällets flexibilitet och anpassningsförmåga som är avgörande för hur gynnsam utvecklingen blir.

Det förslag till åtgärder som vi redovisar syftar i första hand till att öka handlingsberedskapen inför eventuella stora förändringar av energipriserna i framtiden och inför kärnkraftsavvecklingen. Huvuddelen av förslagen gäller därför fortsatta utredningsinsatser och åtgärder som kan ge bättre kunskap.

EK 81 konstaterar att det inte finns avgörande hinder för kärnkraftsavvecklingen:

Om elförbrukningen ökar eller ligger kvar på ungefär samma nivå som i dag när kärnkraftverken skall tas ur drift måste ett antal nya kraftverk byggas. Det medför kostnader för byggnad och drift av de nya

verken. Om alla kärnkraftverken skall ersättas är det fråga om stora investerings- och driftkostnader. Detta är den maximala ekonomiska påfrestning som avvecklingen medför. För eller senare skulle emellertid kärnkraftverken ändå behöva ersättas. Konsekvenserna av riksdagsbeslutet är alltså troligen att investeringarna i nya kraftverk kommer tidigare och sker mer koncentrerat i tiden än vad som skulle ha varit fallet annars. Om elförbrukningen minskar av sig själv så att bara en mindre del av kärnkraften behöver ersättas blir påfrestningarna och kostnaderna för själva avvecklingen motsvarande grad mindre.

Enligt kommittén finns inga avgörande hinder för att kärnkraften skall kunna avvecklas som riksdagen har beslutat. Men om kärnkraften fungerar tillfredställande när den skall avvecklas innebär det framför allt en stor ekonomisk uppoffring.

De problem som kan uppstå är desamma som normalt gäller utbyggnad av kraftproduktion och till viss del även utbyggnad av andra stora industriälaggningar. Alla typer av kraftverk som kan bli aktuella för utbyggnad vid kärnkraftavvecklingen kräver statliga tillstånd, ofta samtidigt från fler insatserna. En förutsättning för avvecklingen är därför att de lagar som reglerar byggandet av kraftverk och tillämpningen av dessa lagar anpassas till statsmakternas beslut att avveckla kärnkraften. En annan förutsättning är att kraftföretagen börjar planera utbyggnaden av nya kraftverk och att de då vet vilka typer av kraftverk som får byggas och vilka krav som kommer att ställa på utförandet, t.ex. från miljösynpunkt.

De hinder som kan finnas för avvecklingen gäller till största del dessa frågor. Därför har också kommittén ägnat dem särskild uppmärksamhet.

Kommittén föreslår därför att statsmakterna före 1990 klargör för kraftföretagen vilka förutsättningar från statens sida är för utbyggnad av elproduktionen. Vilka älvsträckor kan byggas ut, vilka platser är tillåtna för lokalisering av kondenskraftverk, vilka miljökrav kommer att ställas m.m.

Kommittén föreslår att möjligheterna att med utnyttjandet av ny teknik begränsa utsläppen från större fastbränsleeldade kraftverk studeras och klarläggs närmare. Arbetet bör vara avslutat i god tid innan staten skall ta ställning till frågan om vilka typer av kraftverk som skall byggas ut på 1990-talet eller i samband med att kärnkraften skall avvecklas.

Kommittén föreslår att en särskild lokaliseringsstudie görs i anslutning till den föreslagna utredningen om när kärnkraften skall tas ur drift.

Parallellt med detta arbete bör vidare kraftföretagen påbörja förprojektering av nya kraftverk för såväl kondens- som vattenkraftverk.

Avslutningsvis skisseras en mer strukturerad åtgärdsplan för insatser som skall göras av staten och kraftindustrin.

Uppföljning av kommitténs förslag (s.32)

Under tiden som kommitténs arbete pågått har statens energiverk bildats som central statlig energimyndighet. Kommittén har i sitt arbete delvis fyllt de uppgifter som numera åvilar verket. Sedan verkets tillkomst har också personal därifrån svarat för en stor del av kommitténs sekretariatsarbete. Kommittén utgår från att detta betänkande efter remissbehandling kommer att ingå i beslutsunderlag för statsmakternas energipolitiska ställningstaganden 1985. Kommittén räknar med att energiverket därefter får i uppgift att med utgångspunkt i dessa beslut fortlöpande tillhandahålla underlag för statsmakternas ställningstaganden till den långsiktiga inriktningen av energipolitiken.

Reservationer i utredningen

fp – ifrågasätter inte beslutet om avveckling av kärnkraften men framhåller att en ändrad bedömning i klimatfrågan kan förändra slutsatserna när det gäller denna fråga.

vpk – vänder sig mot att EK 81 inte har presenterat någon plan för avvecklingen vilket kan anses stå i strid med direktiven. Vidare har man inte på ett seriöst sätt tagit fasta på de energihushållningsmöjligheter som finns samt det är direkt upprörande att EK 81 inte ens velat binda sig för att avvecklingen av kärnkraften skall påbörjas år 1997.

c – en avvecklingsplan för kärnkraften borde ha presenterats. EK 81 har grovt underskattat biobränslenas värde och möjligheter. För att göra en korrekt jämförelse mellan biobränsle, fossila bränslen och el måste hänsyn tas till försörjningstrygghet, sysselsättning och samhällsekonomi. Vidare motsätter sig c en utredning om lokalisering av kolkondenskraftverk och en utredning som gäller utsläppen från kolkondenskraftverk.

m – den av EK 81 angivna avvecklingsperioden 2000-2010 är baserad på önskemålet om en politisk kompromiss snarare än på sakliga överväganden. Slutsatsen är att utredningen med den inriktning som direktiven angivit i allt väsentligt är onödig.

Konfiguration i utredningen: m – fp-s—v-c

Proposition 1984/85:120 om riktlinjer för energipolitiken, beslutad den 14 februari 1985.

3. Energipolitik för förnyelse och utveckling – en strategi för oljeersättning och kärnkraftsavveckling (s.35f)

Mer preciserat innebär våra nu gällande energipolitiska mål att samhällets och industrins behov av en billig och säker energiförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning är grundat på varaktiga, helst förnybara och inhemska, energikällor. En effektiv energianvändning och en intensifierad energihushållning skall främjas inom ramen för allmänt god hushållning med begränsade resurser. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om miljön vid användning och utveckling av all energiteknik. Förutsättningar skall skapas för en avveckling av kärnkraften i enlighet med riksdagens beslut. Senast år 2010 skall den sista reaktorn tas ur drift. Byggnad av kärnvärmereaktorer och brytare skall inte förekomma i Sverige.

Det är alltså enligt min mening inte möjligt att nu med större någon större precision ange den exakta tidpunkten för när utfasningen av kärnkraften bör påbörjas. Det gör också att man inte i dag kan ange vilka nya produktionsanläggningar som kommer att behövas och exakt när. Som jag nyss har anfört måste energipolitiken skapa handlingsberedskap och handlingsfrihet genom en planering som successivt följs upp och revideras som grund för de beslut som kan behöva fattas. Detta innebär att ny teknik, ny kunskap och nya fakta kan tillföras beslutsunderlaget och göra det möjligt att fatta väl avvägda beslut. Strategin för att avveckla kärnkraften består i att steg för steg lägga fast konkreta handlingsplaner för de närmaste åren. Därigenom skapas en god grund för beslut som behöver fattas framöver. På detta sätt kan vi använda bästa möjliga teknik med hänsyn till bl.a. miljön.

Även om en stor del av elbehovet kan ersättas eller tillgodoses genom hushållning, ersättning av el med inhemska bränslen, naturgas, sol m.m. samt mottryck och ny teknik måste vi planera för att det kan komma att återstå betydande behov av el vid kärnkraftsavveckling som endast kan fyllas med i dag känd teknik, dvs. med vattenkraft eller med fastbränsleeldade kraftverk. För att garantera ett fullföljande av beslutet att avveckla kärnkraften måste vi därför upprätthålla en beredskap för att utnyttja sådana alternativ. Redan nu måste åtgärder vidtas för att vidmakthålla och vidareutveckla kompetens och för att utröna vilka möjligheter tekniken har att erbjuda. Lösningar som begränsar miljöpåverkan bör särskilt beaktas. Vi bör också genom olika slag av studier mer preciserat studera tänkbara lokaliseringar och klargöra vilka konsekvenser en utbyggnad av kraftverk för att ersätta kärnkraften kan få för miljö, sysselsättning och ekonomi. Härigenom skapas förutsättningar för att i

demokratisk ordning och på sakliga grunder fatta de beslut som är nödvändiga, samtidigt som planeringstiden för konkreta projekt kan förkortas.

Det finns ett gemensamt intresse av och ansvar för att riksdagsbesluten med anledning av folkomröstningsresultatet fullföljs. Jag avser därför inom kort att hemställa att regeringen bemyndigar mig att tillkalla ett råd för långsiktiga elanvändnings- och elproduktionsfrågor. I rådet bör finnas företrädare för bl.a. de politiska partierna, industrin, miljöförörelsen, kommunerna, forskningen, berörda myndigheter, användarsidan och de fackliga organisationerna. Jag kommer att själva leda rådets arbete.

Som jag nyss har nämnt bör strategin för kärnkraftens avveckling utformas så att den möjliggör att de åtgärder som vidtas är grundade på ett så aktuellt beslutsunderlag som möjligt. De energipolitiska målen bör förverkligas stegvis och vid regelbundet återkommande avstämningar bör riksdagen med utgångspunkt i aktuellt beslutsunderlag lägga fast allt mer preciserade riktlinjer för kärnkraftens avveckling. I dessa sammanhang kommer det råd jag nu har föreslagit ha en viktig uppgift.

Utskottets betänkande: 1984/85:60 om energipolitiken, den 11 april 1985.

Näringsutskottet (s.33ff) kan med gillande konstatera att de allmänna riktlinjerna för den långsiktiga energipolitiken lägger grunden för en fortsatt framgångsrik omställning av energisystemet. En huvuduppgift för energipolitiken under resten av 1980-talet bör sålunda vara att fullfölja omställningen från olja till förnybara och inhemska energikällor, samtidigt som förutsättningar förstärks för att kärnkraften skall kunna avvecklas. De tidigare beslutade energipolitiska målen bör stå fast. Utskottet vill understryka att ett förverkligande av dessa mål förutsätter en långsiktig och konsekvent genomförd energipolitik.

Det är enligt föredragandens uppfattning inte möjligt att med någon större precision ange den exakta tidpunkt för när utfasningen av kärnkraften kan påbörjas. Strategin enligt regeringens förslag går ut på att steg för steg lägga fast konkreta handlingsplaner för de närmaste åren.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det inte nu är möjligt att ned någon större precision ange den exakta tidpunkten för när utfasningen av kärnkraften bör påbörjas. Däremot står det enligt riksdagens beslut klart att kärnkraften skall avvecklas till år 2010. Säkerhetsaspekter skall vara avgörande för i vilken ordning kärnkraftverken skall tas ur drift. Den tid som har gått sedan en viss anläggning togs i bruk bör inte vara avgörande för när den tas ur drift, strategin för att avveckla kärnkraften bör som regeringen föreslår bestå i att steg för steg lägga fast konkreta handlingsplaner för de närmaste åren. Det bör enligt utskottets uppfattning möjlighet att fatta väl avvägda och rationella beslut.

Reservationer

m - det finns inte anledning att ta ställning till kärnkraftens avveckling.

c+vpk - en avvecklingsplan för kärnkraften bör nu upprättas där det bör anges både en tidpunkt när utfasningen av reaktorer måste vara påbörjad och en tidpunkt när avvecklingen skall vara genomförd.

Konfiguration i riksdagen: vpk—cp—s+fp—m

6. 1987 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut: EFTER TJERNOBYL, Konsekvenser för energipolitik, kärnsäkerhet. Strålskydd och miljöskydd. Rapport från Expertgruppen för kärnsäkerhet och miljö (DS I 1986:11) överlämnad till regeringen den 23 oktober 1986.

I maj 1986 uppdrog regeringen åt rådet för långsiktiga elanvändnings- och elproduktionsfrågor, energirådet, att mot bakgrund av olyckan i Tjernobyl på nytt pröva de grundläggande frågorna om kärnkraftens säkerhet m.m. tillkalla en särskild expertgrupp med uppdrag att utarbeta ett underlag för rådets analyser:

- **Ordförande:** Göte Svensson
- **Ledamöter:** Gunnar Bengtsson, SSI, Valfrid Paulsson, Naturvårdsverket, Hans Rode, statens energiverk, Karl Högberg SKI och Alf Carling konjunkturinstitutet.
- **Sekreterare:** Bo Assarsson

Säkerhets- och strålskyddssynpunkter på avvecklingen s. A26:

Redovisningen av strålskydds- och säkerhetsaspekterna koncentreras på risker för en stor reaktorolycka. Sannolikheten för att en mycket stor olycka skall inträffa kan inte anges eller har mycket stora osäkerhetsintervall där den kan bedömas. Expertgruppens bedömning är att ingenting har framkommit nu som ger anledning att ändra tidigare uppfattning att det är ytterst osannolikt att någon sådan olycka skulle inträffa under hela det svenska kärnkraftsprogrammet. Det kan emellertid inte helt uteslutas att man skulle kunna få stora utsläpp av radioaktiva ämnen liknande dem i Tjernobyl. Följderna av sådana utsläpp i Sverige diskuteras i kapitel F.

Bland svenska reaktorlägen är Barsebäck unikt genom den stora befolkningskoncentrationen i omgivningen. En olycka där skulle alltså få särskilt allvarliga följder. Stora delar av t.ex. Malmö och Köpenhamn skulle kunna behöva utrymmas och i så fall för perioder av många år.

För att minska riskerna med kärnkraften har statsmakterna redan beslutat att avveckla den senast år 2010 samt vidtagit en rad åtgärder för att höja säkerheten och minska konsekvenserna av en eventuell reaktorolycka.

Om vi fortsätter reaktordriften till år 2010 med en successiv avveckling under de sista fem åren, kommer vi att uppnå ytterligare ca 260 reaktordriftår. En snabb urdrifttagning av Barsebäcksverket reducerar det framtida utnyttjandet av kärnkraften i Sverige till drygt 100 reaktordriftår, dvs. ungefär hälften av föregående.

En snabb avveckling av samtliga reaktorer innebär att man snarast blir av med alla risker för stora reaktorolyckor i Sverige. Detta skulle emellertid innebära stora ekonomiska konsekvenser för samhället.

Avvecklingen av Barsebäcksverket innebär att man undanröjer risken för att ett område med stora befolkningskoncentrationer i Sverige och Danmark skulle kunna kraftigt beröras av en stor reaktorolycka. En avveckling före år 1990 skulle leda till stora problem med leveranssäkerheten för el i Sydsverige.

En påskyndad avveckling av kärnkraften på tio år skulle innebära en halvering av det framtida kärnkraftsutnyttjandet jämfört med alternativet med en snabbavveckling av Barsebäcksverket och i övrigt referensalternativet, dvs. avveckling senast år 2010.

En sådan halvering är ett av flera skäl att påverka olycksbilden. I kapitel F diskuteras en rad andra faktorer som också påverkar risken för en stor olycka och som bör riskbilden mer komplex. Sådana faktorer är:

- Reaktorernas konstruktion jämte kvalitet på drift och underhåll.
- Personalens kompetens.
- Åtgärder för att minska sannolikheten för en härdsälta.
- Åtgärder för att minska utsläppen om det blir en härdsälta.

Regeringens proposition 1986/87:159 om vissa utgångspunkter för energisystemets omställning, beslutad den 14 maj 1987

Jag vill (s.4f) först konstatera att inget avgörande har kommit fram som ger anledning att tidigarelägga den tidpunkt när kärnkraftsavvecklingen skall vara helt genomförd. De studier av olika avvecklingsalternativ som har gjorts av expertgruppen visar emellertid att effekterna på samhället i hög grad blir beroende av den takt med vilken avvecklingen sker.

Händelserna i Tjernobyli den 26 april 1986 leder till att ett utvecklingsprogram för ... påbörjas med avsikten att i intervallet 1993-1995, med den nya energitillförseln, en reaktor skall tas ur drift. I intervallet 1994-1996 bör vi med den nya tillförseln av ny energi och hushållningens resultat ha kommit så långt att vi skall kunna ta en andra reaktor ur drift. Tillförseln av ny energi och hushållningens resultat avgör dock när avvecklingen av reaktorer kan påbörjas. Det arbete som nu pågår skall bedrivas så att regeringen våren 1988 kan redovisa preciserade förslag till riksdagen.

Riksdagens beslut NU 1987/88:7 om energipolitik, beslutad den 26 november 1987

Utskottet (s. 45) delar regeringens uppfattning att en längre omställningsperiod ökar möjligheterna till successiv anpassning och teknikutveckling. De samhällsekonomiska kostnaderna ökar emellertid om kärnkraftsavvecklingen påbörjas tidigare. Det är viktigt att förutsättningar skapas för att den nya kraftproduktionen kan klara stränga miljökrav. I likhet med regeringen anser utskottet att en utgångspunkt för energisystemets omställning skall vara att två reaktorer tas ur drift i de angivna tidsintervallerna. Som anförts i propositionen är det dock möjligheterna till ny energitillförsel och resultatet av hushållningsåtgärderna som avgör när avvecklingen kan påbörjas. Utskottet räknar därför med att regeringen i de preciserade förslag till riksdagen som har aviserats till våren 1988 redovisar hur dessa krav i så fall kan uppfyllas liksom vilka de samhällsekonomiska effekterna kan bedömas bli. Utskottet tillstyrker således propositionen i denna del.

Reservationer

m - motsätter sig att kärnkraftverk ersätts av kolkondenskraftverk vilka medför utsläpp av skadliga ämnen. Energipolitiken skall utvecklas för att utveckla marknadens förmåga att utveckla ett effektivt energisystem.

fp - det är en självklar uppgift för regeringen att på grundval av det utredningsarbete som har bedrivits efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyli bringa klarhet i inriktningen av energipolitiken. Propositionen ger dock ingen sådan klarhet. 1985 års riktlinjer för energipolitiken bör i allt väsentligt ligga fas.

Det är anmärkningsvärt att regeringen, efter den utvärdering som nu har gjorts efter Tjernobylylyckan, inte har lyckats klargöra sin syn på vilka riktlinjer som skall gälla för energipolitiken. Som föreslås - - - bör regeringen snarast låta utarbeta en plan för ersättning och avveckling av kärnkraften. Sen bör därefter föreläggas riksdagen. En utgångspunkt bör vara att regeringen anmodar kraftföretagen att inom viss angiven tid inkomma med förslag om lokalisering av nya anläggningar för ny kraftproduktion. Regeringen bör med utgångspunkt i de ytterligare preciseringar som sker i motionen ange de förutsättningar som bör gälla med avseende på miljön, beredskapen, priser och tariffer för elenergi, beskattningen av energi, statligt stöd till energiteknisk utveckling, åtgärder för ökad hushållning med energi och regionalpolitiska aspekter.

Utskottet instämmer i regeringens konstaterande att det inte har kommit fram något som ger anledning att tidigarelägga den tidpunkten när kärnkraftsavvecklingen skall vara genomförd. Det är också viktigt att effekterna för samhället i hög grad blir beroende av den takt med

vilken avvecklingen sker. Det skall dock betonas att de samhällsekonomiska kostnaderna blir högre ju tidigare man väljer att påbörja avvecklingen.

c - det är anmärkningsvärt att regeringen, efter fem år i regeringsställning och ett år efter olyckan i Tjernobyl, först nu säger sig vilja starta arbetet med energihushållning och utveckling av alternativa energislag.

vpk - de riktlinjer som presenteras i propositionen är alltför diffusa och allmänt hållna för att de skall kunna tjäna som grund för den framtida energipolitiken. Propositionstexten består endera av självklarheter eller av avsnitt som kan tolkas olika, beroende på vilka värderingar man kan utgå från då man tar del av dem.

c+vpk - kärnkraftsolyckan i Tjernobyl visar att kärnkraftens avveckling måste genomföras så snabbt som möjligt har med beklagande funnit att regeringen inte har lämnat några förslag på detta område. Avvecklingen borde, - - -, ha inletts redan tidigare då kärnkraftens andel av energiförsörjningen var mindre. Regeringen bör ta de initiativ som erfordras för att en avvecklingsplan för kärnkraften skall upprättas omgående.

Konfiguration i riksdagen: vpk+c-s – fp-m

7. 1988 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut I: Avveckling av två reaktorer, Statens energiverks rapport 1988:1

Statens energiverk erhöll den 25 juni 1987 i uppdrag av regeringen att överväga frågan om i vilken takt som avvecklingen av kärnkraften bör ske. Enligt regeringen finns dock inte någon anledning att överväga frågan om när avvecklingen skall avslutas. När det gäller inriktningen anger regeringen följande i uppdraget:

I underlaget bör ingå följande punkter

- en utförlig redovisning av de förhållande som är väsentliga för val av reaktorer och tidpunkter för dessas avställning
- ett antal alternativ beträffande vilka två reaktorer som tas ur drift
- en ekonomisk värdering av alternativen. I samband därmed bör bl.a. redovisas de samhällsekonomiska och regionala konsekvenserna av olika alternativ
- redovisning av behov av att bygga ny kraftproduktion

Statens energiverks styrelse tog den 14 december 1987 ställning till förslaget.

Ordförande: Hans Rode, GD statens energiverk

Ledamöter: Hans G Forsberg IVA, Ivar Franzen c, Lennart Holm GD Boverket, Per Olof Håkansson s, Per Richard Molén m, Peter Nygårds, Lennart Pettersson s och Peter Åsell Lo. Mot beslutet reserverade sig Forsberg, Franzen, och Molén. Ett särskilt yttrande har lämnats av Pettersson, Nygårds och Åsell (*kurs. riksdagsledamöter*).

Statens energiverk anger (s. 21-22) i sammanfattning följande förberedelser som skulle behöva göras vilket i sig utgör ett besvarande av uppdraget:

Teknikutveckling och demonstration inom småskalig kraftvärme kan ske genom att ett forsknings- och demonstrationsprogram etableras för byggande av småskalig kraftvärme med olika teknik och olika bränslen för idrifttagning inom 5 år.

Vidare bör kommuner och kraftföretag med möjlighet att bygga kraftvärme projektera nya anläggningar. På grund av osäkerheten om hur mycket kraftvärme som kan byggas eller är ekonomiskt möjligt att bygga ut, samt behovet av teknikerfarenhet inför avvecklingen av de återstående reaktorerna, är det viktigt att projektering också omfattar viss kondenskraft. Det är angeläget att den internationella utvecklingen och erfarenheterna avseende storskalig elproduktionsteknik tas tillvara. Lokaliseringen av de nya kraftverken kan enligt verkets utredning göras utifrån de alternativ som verket placerat i grupp 1. Efterhand som projekteringar är klara underställs de koncessionsnämnden och regeringen i sedvanlig ordning. Projektreserven bör omfatta ungefär så stor produktion som den bortfallande kärnkraftsproducerade elen representerar.

Förutom projektreserv för basproduktion i kraftvärmeverk och kondensverk kan kraftföretagen projektera utbyggnad av oljeeldade gasturbinverk. Eftersom byggtiden för dem bara är 2-3 år skapas på det sättet en ytterligare säkerhet för att en avveckling av två reaktorer inte leder till kapacitetsbrist.

Detta innebär alltså att riksdagen skulle kunna fatta beslut om avvecklingen med innebörden att två reaktorer tas ur drift vid mitten av 1990-talet utan att statsmakterna nu tar definitiv ställning till behovet att bygga ersättningskraftverk. Det finns heller inget underlag för ett sådant ställningstagande eftersom nya kraftverk enligt gällande prövningsförfarande först måste prövas enligt miljöskyddslagen innan regeringen tar slutgiltig ställning.

För den större delen av ett sådant projektarbete kommer det troligen inte att finnas underlag för en prövning i koncessionsnämnden förrän tidigast 1989. Då kommer man också att något säkrare än i dag kunna bedöma utvecklingen av elförbrukningen och därmed också i vilken utsträckning det behövs ny kraftproduktion för att två reaktorer tas ur drift.

Skulle osäkerheten då fortfarande vara för stor för att definitivt beslut kan regeringen fatta principbeslut om tillåtligheten för vissa kraftverk men avvakta ett definitivt beslut om tillstånd att bygga kraftverken tills behovet än ännu mer manifesterat. På det sättet skulle tiden från beslut till idrifttagning för t.ex. ett nytt kondenskraftverk kunna reduceras till ca fyra år.

Grundläggande för de här skisserade förberedelserna är vidare att kraftföretagen successivt anpassar elpriserna till ökade produktionskostnader. Verket har i sin grundprognos räknat med att elpriserna vid en avveckling av två reaktorer skulle öka med 6 öre per kWh till 1997 jämfört med dagens priser. Med 12 reaktorer i drift beräknas prisökningen till 2 öre per kWh. Om det skulle visa sig att elförbrukningen ökar mera än enligt prognosen kommer också produktionskostnaderna och därmed priset att stiga. På det sättet får man en automatisk återhållande effekt på elförbrukningen. Den återhållande effekten kan också bli ganska snabb eftersom många elvärmeabonnenter har s.k. kombisystem där man kan växla mellan el och t.ex. olja om det nuvarande oljepriset ej stiger kraftigt.

Ett problem med en anpassning av priserna till snabbt ökande produktionskostnader är att viss elintensiv industri drabbas av kostnadsökningar med kort omställningstid.

En viktig aspekt av energiverkets utredning är att de förberedelser som behöver göras för en avveckling i stort sett är lika för del alternativ som verket redovisar i grupp 1.

Mot bakgrund av de aspekter som statens energiverk utrett beträffande de tio reaktorkombinationerna som prövas kan vi konstatera att kombinationerna av reaktorerna (O1, O2, R1, R2, B1, B2) uppvisar de lägsta kostnaderna vid en 5 år förtida avveckling. De kombinationer av dessa reaktorer där O1 ingår har de lägsta kostnaderna. Som framgår av tabell 1.5 är dock kostnadsskillnaderna förhållandevis små mellan alternativen i grupp 1.

Statens energiverk vill understryka vikten av att i samband med beslut om avveckling, handlingsberedskapen höjs på så sätt att demonstration av ny teknik för elproduktion, projektering av ny elproduktion, åtgärder för att styra elefterfrågan samt kontinuerlig uppföljning av elanvändning sker.

Underlag för energipolitiskt beslut II: El-hushållning på 1990-talet, betänkande av elanvändningsdelegationen, SOU 1987:68, överlämnad november 1987.

Direktiv till utredningen: 1987-05-14

- **Ordförande:** Rolf Annerberg
- **Ledamöter:** Sören Andersson, Björn Sprängare och Ines Uusman
- **Sakkunniga:** Laila Freivalds, Ralf Hultberg, Leif Lenman, och Sverker Martin-Löf.
- **Huvudsekreterare:** Håkan Heden

Regeringens proposition 1987/88:90 energipolitik inför 1990-talet, beslutad den 25 februari 1988

Det är angeläget att skapa fasta förutsättningar för kraftindustrins långsiktiga planering av elförsörjningen och för elanvändarna i näringslivet, den offentliga förvaltningen och hushållen. Riktlinjerna för kärnkraftsavvecklingens inledande skede bör preciseras. Statsmakterna bör därför nu besluta att två reaktorer skall tas ur drift vid mitten av 1990-talet och därvid ange vilka kärnkraftverk som berörs.

Jag förordar att kärnkraftsavvecklingen inleds med att en första reaktor tas ur drift år 1995 och en andra år 1996 – en i Ringhalsverket och en i Barsebäcksverket. - - - (s.5)

År 1990 avser jag återkomma till regeringen med förslag på vilka reaktorer som bör väljas i Ringhals- resp. Barsebäcksverket samt den turordning som bör gälla för urdrifftagningen. Därvid bör beaktas bl.a. säkerhetsmässiga och ekonomiska faktorer samt kraftsituationen i resp. region. Jag kommer också att överlägga med ägarna till dessa verk och avser att lägga vikt vid de synpunkter ägarna har på valet av reaktorer (s.24).

Riksdagens beslut: NU 1987/88:40 om energipolitik inför 1990-talet, beslutad den 24 maj 1988.

Regeringens förslag till riktlinjer (s.1-2) för hur kärnkraftsavvecklingen skall inledas tillstyrks av utskottet. Det innebär att en första reaktor skall tas ur drift år 1995 och en andra år 1996. Det blir en reaktor i Barsebäcksverket och en i Ringhalsverket. Vilka reaktorer som skall tas ur drift och i vilken ordningsföljd det skall ske är en fråga som utskottet enhälligt anser att regeringen bör förelägga riksdagen. Regeringen räknar med en kontrollstation för kärnkraftsavvecklingen år 1990. Vid denna bör regeringen enligt utskottet redovisa samhällsekonomiska kostnader för den förtida kärnkraftsavvecklingen på grundval av ett så aktuellt material som möjligt. En central uppgift blir vidare att det konkret redovisas vilka åtgärder för energitillförseln som måste vidtas för att inte den tidigare lagda avvecklingen av två reaktorer skall resultera i elbrist eller osäker energitillförsel. Till avstämningstidpunkten år 1990 måste också anvisas åtgärder som syftar till att vidmakthålla rimliga arbetsvillkor för den elintensiva industrin.

Reservationer

c - i propositionen saknas i hög grad förslag till beslut om konkreta framtidsinriktade åtgärder på energipolitikens område. Sådana åtgärder ingår dock inte i den plan för förnyelse av energisystemet - - - som centern har lagt fram - - -. Denna plan utgör ett fullständigt underlag för en samlad och konsekvent energipolitik. Om riksdagen, såsom i det följande förordas, ansluter sig till de olika delyrkandena i motionen, kommer väsentliga delar av denna plan att ha antagits av riksdagen.

m - utskottet vill erinra om den anmärkningsvärda inkonsekvens som präglar regeringens energipolitik. Enligt den strategi för kärnkraftsavvecklingen som regeringen föreslog år 1985 och som riksdagen godtog – dock med reservation av moderata samlingspartiets företrädare – var det inte möjligt att då ange någon exakt tidpunkt för när utfasningen av kärnkraften skulle påbörjas. Året därpå angavs dels att riksdagen år 1995 skulle lägga fast en avvecklingsplan som visade hur de olika reaktorerna skulle fasas ur och ersättas med ny teknik, dels att omställningen skulle inledas i slutet av 1990-talet. Nu, två år senare, föreslår regeringen – utan att kunna peka på någon ändrad säkerhetsbedömning – att riksdagen skall besluta om en förtida avveckling av kärnkraften med mycket allvarliga konsekvenser för miljön och till ett mycket högt pris. Från moderata samlingspartiets sida

har alltsedan folkomröstningen hävdats att vår handlingsfrihet vid valet av energiformer blir desto större, ju längre kärnkraftverken kan hållas i drift med högst ställda krav på säkerhet.

fp - här skall i likhet med vad som görs i motion - - - framhållas att en utgångspunkt för energipolitiken bör vara att statsmakterna anger bestämda ramar för energimarknaden. Dessa ramar utgörs av bl.a. normer för utsläpp från energianläggningar, miljöavgifter, beredskapskrav, statliga åtgärder för hushållning med energi, skydd för orörda älvar, krav på säkerhet vid driften av kärnkraftverk samt en lag som förbjuder kärnkraftsdrift efter år 2010. Inom dessa ramar överläts åt energimarknadens aktörer att svara för energiförsörjningen inkl. att fatta de konkreta besluten om hushållningsåtgärder, om utbyggnaden av ny kraftproduktion och om tidpunkten för avstängning av kärnkraftsreaktorer. I anslutning till vissa kontrollstationer bör statsmakterna pröva om det som dittills har utträttats är tillräckligt för att målen skall kunna uppnås eller om ytterligare åtgärder krävs.

vpk - även om propositionen är oklar och saknar konkretion finner utskottet det inte vara meningsfullt att helt tillbakavisa den såvitt gäller de nu behandlade allmänna riktlinjerna. Här vill utskottet dock poängtera att praktiska erfarenheter och teknikutvecklingen har givit vid handen att ett högt avancerat samhälle kan leva och utvecklas vid en energianvändning på stabil eller t.o.m. långsamt sjunkande nivå. Energisystemet kan utformas så att det inte behöver uppstå skador på det ekologiska systemet. Dessa insikter måste utgöra grunden för energipolitiken

Konfiguration i riksdagen: **vpk+cp-s-fp-m**

Jordbruksutskottet (JoU 1987/88:23, s 83) om miljöpolitiken, beslutad den 24 maj 1988

I samband med att **regeringens proposition 1987/88:90 om miljöpolitiken inför 90-talet** beslutad den 25 februari 1988, behandlades i kammaren anförde utskottet följande (s.83):

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att koldioxidproblemet är av global natur. Det kan icke lösas genom nationella åtgärder. En internationell reglering är nödvändig. Det är emellertid först nödvändigt att vinna internationellt erkännande av problemet. Som ett led i ansträngningarna härför och mot bakgrund av vad som framkommit ansluter sig utskottet till förslaget i motion Jo30 om att regeringen bör klarlägga energianvändningens effekter på koldioxidhalten i atmosfären och utarbeta ett program för att minska utsläppen till vad naturen tål. Som ett nationellt delmål bör anges att koldioxidutsläppen icke bör ökas utöver den nivå de har i dag. Vad utskottet sålunda anförde - - - bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Genom denna skrivning som hade stöd av **m+fp+c+vpk** i riksdagen möjliggjorde riksdagen genomförandet av regeringens energiproposition som hanterades i kammaren dagen efter miljöpropositionerna.

Konfiguration i riksdagen: s – **m+cp+fp+vpk**

Reservation

S reserverade sig mot förslaget enligt följande (s.221-222)

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att koldioxidproblemet är av global natur. Det kan icke lösas genom nationella åtgärder. En internationell reglering är nödvändig. Det är emellertid först nödvändigt att vinna internationellt erkännande för problemet.

Utskottet instämmer i att, så som framhållits i energipropositionen, omställningen av energisystemet måste genomföras på ett sådant sätt att negativa effekter för miljö och hälsa undviks. Elproduktionsanläggningar som vid behov skall ersätta kärnkraften måste uppfylla mycket högt ställda miljö- och säkerhetskrav. Hushållningen med energi och el understryks i propositionen som ett viktigt led i en hållbar utveckling av energisystemet.

Som ett led i ansträngningarna härför och mot bakgrund av vad som framkommit ansluter sig utskottet till förslag i motion Jo30 om att regeringen bör klarlägga energianvändningens effekter på koldioxidhalten i atmosfären och utarbeta ett program för att minska utsläppen så att koldioxidbalans långsiktigt kan uppnås. Den positiva utvecklingen under 1980-talet skall därvid tas tillvara. Utskottet understryker också betydelsen av att kärnkraftsavvecklingen inleds under mitten av 1990-talet. En tidigare start kan möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling av energisystemet. Utskottet erinrar därför om biobränslenas, hushållningens och på medellång sikt naturgasens roll i en sådan omställning. Vidare bör verkningsgradens betydelse vid energiproduktion beaktas. På kort sikt kan avvikelser från den långsiktiga inriktningen förekomma.

Utformningen av strategin bör kunna rymmas i den samlade utredningsuppdrag som regeringen ger naturvårdsverket med anledning av att aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurning skall revideras. En långsiktigt hållbar strategi ur koldioxidsynpunkt bör även kunna uppmärksammas av utredningen om ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken,

Vad utskottet anfört synes ägnat att i allt väsentligt tillgodose syftet även med motionerna - -. Något särskilt uttalande i frågan från riksdagens sida påkallas således inte.

8 1991 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut: *Den elintensiva industrin under kärnkraftavvecklingen, betänkande från EL 90 (SOU 1990:21) överlämnad i mars 1990*

Regeringens direktiv den 22 december 1988.

- **Ordförande:** Ulf Larsson generaltulldirektör
- **Sakkunniga:** Kjell Fransson, Herbert Fritzsche, Claes Hellgren, Sven Erik Malmblad, Orvar Nyquist och Peter Åsell.
- **Experter:** från statlig förvaltning, företag och organisationer.
- **Huvudsekreterare:** Sten Kjellman

Prop. 1990/91:88 om energipolitiken, beslutad den 14 februari 1991

Enligt överläggningarna mellan partierna har frågan om när kärnkraften skall vara avvecklad inte varit föremål för förnyad prövning eller nytt ställningstagande. - - -

I propositionen redovisades en partiöverenskommelse mellan s-cp-fp om energipolitiken om träffades den 15 januari 1991.

Omställningen och utvecklingen av energisystemet bör grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut. Besluten måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden. Det är viktigt att de beslut som riksdagen står inför blir sådana.

Förutsättningarna finns för ett energipolitiskt beslut i ett brett och stabilt parlamentariskt samförstånd. De åtgärder som här föreslås lägger grunden till en konkurrenskraftig och miljöriktig svensk energiförsörjning. Förslaget innebär kraftfulla åtgärder för ökad hushållning med energi och en målmedveten satsning på utveckling av ny miljövänlig kraftproduktion.

Det är viktigt att riksdag och regering har möjlighet att bedöma resultatet av insatserna för energihushållning och ny kraft- och värmeproduktion. Utvärderingar bör därför göras fortlöpande av myndigheterna. Regeringen bör årligen i budgetpropositionen redovisa de resultat som har uppnåtts genom de energipolitiska programmen för omställning och utvecklingen av energisystemet samt förelägga riksdagen förslag om de ytterligare åtgärder som är motiverade. I budgetpropositionen bör

regeringen även fortsättningsvis redovisa drifts- och säkerhetsförhållandena i de svenska kärnkraftsreaktorerna.

Omställningen av energisystemet måste, vid sidan av säkerhetskraven, ske med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för upprätthållande av sysselsättning och välfärd. När kärnkraftsavvecklingen kan inledas och i vilken takt den kan ske avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga priser. Partierna är ense om dessa utgångspunkter.

En biobränslekommission bör tillkallas för att analysera förutsättningarna för en väsentligt ökad användning av biobränslen och lämna förslag till åtgärder för att stärka biobränslenas konkurrenskraft på lång sikt. Kommissionen bör med förtur redovisa överväganden och förslag om samordning och förstärkning av pågående utvecklingsinsatser för biobränslen. Kommissionen bör redovisa resultatet av pågående utvecklingsinsatser av biobränslen. Kommissionen bör redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 juli 1992.

Utskottets betänkande: 1990/91:NU40 energipolitiken, beslutad den 30 maj 1991

Beslutet innebar att överenskommelsen som den utformades av de tre partierna kom att få riksdagens stöd:

Utskottet vill understryka att, som också framhålls i propositionen, frågan om när kärnkraftsavvecklingen kan inledas och i vilken takt den kan ske avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga priser. Utskottet vill också erinra om vad som sägs i propositionen om att omställningen av energisystemet måste ske med hänsyn till, förutom säkerhetskraven, behovet av elektrisk kraft för upprätthållande av sysselsättning och välfärd.

Med hänvisning till vad som här har sagts finner inte utskottet att riksdagen särskilt bör uttala - - - att tidigare uttalanden om avveckling av två reaktorer åren 1995 och 1996 inte äger giltighet. Resultaten av de energipolitiska programmen avgör när avvecklingen kan påbörjas. Som framhålls i propositionen skall regeringen varje år informera riksdagen om hur detta arbete bedrivs.

Reservationer

m – vill att riksdagen skall så fast att tidigare uttalanden om avveckling av två kärnkraftsreaktorer åren 1995 och 1996 inte längre är aktuella

v – anser att riksdagen nu borde fatta beslut om att kärnkraftsavvecklingen skall inledas senast år 1995

mp – riksdagen skall begära att regeringen utarbetar en plan för avveckling av kärnkraften.

Regeringsförklaringen år 1991 mellan m+kd+c+fp

Överenskommelsen kom att skrivas in i regeringen Bildts regeringsförklaring den 4 oktober 1991. Energiöverenskommelsen innebär i huvudsak följande när det gäller energi:

Miljövänlig energi från biobränslen, solenergi och vindkraft utvecklas och stimuleras. Hushållning främjas. I samband med EG-anpassningen av energibeskattningen genomförs en övergång till ett system med bl.a. koldioxidbaserad beskattning också på elkraft. De älvar och älvsträckor som har undantagits från utbyggnad värnas. Fler värdefulla vattendrag skyddas i naturresurslagen. Arbetet med att ersätta fossilbränslen med biobränslen påskyndas. Målet är att nya fordon skall kunna drivas utan fossilbränslen. Miljövänliga drivmedel skall gynnas särskilt. Energipolitiken är av stor betydelse för möjligheterna till en hållbar ekonomisk tillväxt, men den styrs också av starka miljöhänsyn. Den s.k.

energiöverenskommelsen ligger fast. Omställningen av energisystemet måste, vid sidan av säkerhetskraven, ske med hänsyn till behovet av elkraft. Det är viktigt att Sverige har internationellt konkurrenskraftiga elpriser.

Uppföljning av energipolitiskt beslut: Biobränsle för framtiden – slutbetänkanden av biobränslekommissionen (SOU 1992:90), överlämnad september 1992

Utredningens direktiv Dir 1991:11, beslutad den 2 februari 1991:

Kommitténs sammansättning

Ordförande: Rolf Annerberg, generaldirektör

Ledamöter Hadar Cars fp, Barbro Andersson s fd riksdagsledamot, *Jan Fransson s, Ivar Franzén c och Gudrun Norberg fp* (kurs. riksdagsledamöter).

Därutöver sakkunniga och experter från myndigheter, organisationer etc.

Huvudsekreterare: Jan Thyberg

Följande arbetsgrupper tillsattes:

Referensgruppen för samhällsekonomiska studier

Referensgruppen för styrmedelsfrågor

Referensgruppen för hälsa och miljö

Utredningens förslag

Kommissionens förslag (s.386)

Vi anser att en svensk koldioxidskatt på elproduktion bör kunna införas ensidigt innan det slutliga beslutet om EG-skatten fattas. Införandet bör lämpligen samordnas med omläggningen av energibeskattningen den 1 januari 1993. - - -

Konfiguration i kommissionen: vpk–mp–s–cp–fp–m

10.1997 års energipolitiska beslut, s

Regeringsförklaring s den 7 oktober 1994

1991 träffade socialdemokraterna, folkpartiet liberalerna och centerpartiet en överenskommelse om framtidens energiförsörjning. På den grunden, och i politisk enighet, har nyligen en energikommission tillkallats. Den skall bl.a. skyndsamt analysera de samhällsekonomiska, miljö- och energipolitiska konsekvenserna av en avställning av en eller flera kärnkraftsreaktorer under 1990-talet. Regeringen kommer att fullfölja överenskommelserna i energifrågan. Enighet och långsiktighet i energipolitiken är av stort värde för vårt land.

Proposition 1994/95:222 ny ellagstiftning

Underlag för energipolitiskt beslut: Ny elmarknad (SOU 1995:14) delbetänkande av Energikommissionen, redovisad i februari 1995.

Direktiv till utredningen den 3 november 1994 beslutas att med förtur analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Om kommissionen finner att detta är möjligt bör kommissionen snarast

överlämna sitt förslag i frågan med de eventuella ändringar i regelverket som bedöms vara nödvändiga.

- **Ordförande:** Gunnar Brodin, riksmarskalk
- **Ledamöter:** *Inge Carlsson s, Dan Ericsson kds, Pär Granstedt c* (lämnade riksdagen under utredningsarbetet), *Nina Jarlbäck s, Tomas Kåberger* nominerad mp, *Gun Larsson v, Lars G Linder s, Per Richard Molén m, Rune Molin s, Birgitta Nilsson fp, Martin Nilsson s och Michael Odenberg m* (kurs. Riksdagsledamöter).
- **Sakkunniga** departementsrådet *Svante Bodin*, generaldirektören *Alf Carling*, departementsrådet *Håkan Heden*, generaldirektören *Kjell Jansson*, professorn *Arne Jernelöv*, departementsrådet *Stefan Lundgren*, direktören *Sven Erik Malmeblad*, utredningssekreteraren *Jan-Erik Moreau*, generaldirektören *Bertil Pettersson* samt verkställande direktören *Bengt Söderström*.
- **Huvudsekreterare:** *Sten Kjellman*

Kommissionens (s. 11-12) bedömning är att reformen inte skulle påverka förutsättningarna för investeringar i ny elproduktion eller effektivisering i ny elproduktion eller effektivisering av elanvändningen på ett sådant sätt att kommissionens fortsatta arbete låses.

I detta sammanhang påpekas att en grundläggande osäkerhet om det framtida investeringsbehovet i elförsörjningen hänger samman med kärnkraftsfrågan och under vilka förutsättningar de enskilda företagen kommer att kunna verka under omställningen av energisystemet. Kommissionens breda uppdrag är därför mycket betydelsefullt. De framtida besluten om omställningen och utvecklingen av energisystemet måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden.

Det finns i sammanhanget en osäkerhet om Vattenfalls roll i samband med energisystemets omställning. Kommissionen betonar att ägaren, staten, genom de riktlinjer som riksdagen fastställde i samband med bolagets bolagisering har slagit fast att Vattenfall bör agera utifrån samma grundprinciper som de övriga kraftföretagen.

Över delbetänkandet redovisas reservationer i olika delfrågor av ledamöterna *Tomas Kåberger mp, Birgitta Nilsson fp, Per Richard Molén m, Michael Odenberg m*. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna *Dan Ericsson kds, Per Granstedt c, Per Richard Molén m, Birgitta Nilsson fp, och Michael Odenberg m*.

Konfiguration i EK: (v) – mp – s+m+fp+kd

v reserverar sig inte över beslutet utan lämnar ett särskilt yttrande.

Prop 1994/95:222 ny ellagstiftning, beslutad den 25 maj 1995

Investeringar i ny kraftproduktion (s. 32-33)

En grundläggande osäkerhet om det framtida investeringsbehovet i elförsörjningen hänger samman med kärnkraftsfrågan. Om en säker grund skall kunna etableras för företagens investeringsbeslut måste bl.a. klargöras när avvecklingen skall ske och vilka krav som kommer att sällas på företagen i samband med en avveckling. Den osäkerhet om det framtida investeringsbehovet i elförsörjningen som hänger samman med kärnkraftsfrågan är inte en följd av elmarknadsreformen.

Det framtida besluten om omställningen och utvecklingen av energisystemet måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden. EKs uppdrag avseende omställningen av energisystemet är således i detta sammanhang mycket betydelsefullt. En förutsättning för att en tillfredställande investeringsverksamhet skall erhållas med den nya ellagstiftningen är enligt EK att de producerande företagen verkar i konkurrens. Genom riksdagens beslut år 1992 fastställdes riktlinjer för Vattenfalls verksamhet som aktiebolag - - - Riktlinjerna innebär att Vattenfall genom bolagsformen gavs möjlighet att konkurrera på lika villkor med övriga

företag på elmarknaden. Härigenom har således ägaren, staten, slagit fast att Vattenfall bör agera utifrån samma grundprinciper om de övriga företagen. Statens innehav av ungefär halva den svenska elproduktionskapaciteten genom Vattenfall AB är dock en viktig tillgång om en situation skulle uppstå där landets försörjningstrygghet skulle hotas.

Det finns sålunda starka skäl som talar för att Vattenfall bör kvarstå i statlig ägo. Regeringen anser vidare att arbetet med elmarknadsreformen som inleddes genom Vattenfalls bolagisering, nu kan fullföljas genom den nya ellagstiftningens ikraftträdande. Några avgörande skäl för att återföra Vattenfall till affärsverksformen finns alltså inte.

Riksdagens beslut: 1995/96:NU1 ny ellagstiftning

Utskottet delar de bedömningar som Energikommissionen och regeringen gör när det gäller frågan om sambandet mellan elmarknadsreformen och omställningen av energisystemet. Enligt energikommissionen är det inte möjligt att med säkerhet uttala sig om huruvida det kommer att uppstå ökade eller minskade drivkrafter för investeringar med den nya ellagstiftningen jämfört med den nuvarande. Den osäkerhet om det framtida investeringsbehovet avseende elförsörjningen som föreligger sammanhänger, enligt utskottets mening, med frågan om takten i kärnkraftsavvecklingen och inte med införandet av en ny elmarknadsreform.

Konfiguration i riksdagen: v+mp – s+m+fp+kd

Underlag för energipolitiskt beslut: Omställning av energisystemet, slutbetänkande av Energikommissionen (SOU 1995:139), överlämnad i december 1995.

- **Direktiv till utredningen:** den 30 juni 1994.
- **Ordförande:** Gunnar Brodin, riksmarskalk
- **Ledamöter:** *Inge Carlsson s, Dan Ericsson kds, Pär Granstedt c* (lämnade riksdagen under utredningsarbetet), *Nina Jarlbäck s, Tomas Kåberger nominerad mp, Gun Larsson v, Lars G Linder s, Per Richard Molén m, Rune Molin s, Birgitta Nilsson fp, Martin Nilsson s och Michael Odenberg m* (kurs. riksdagsledamöter).
- **Sakkunniga** departementsrådet Svante Bodin, generaldirektören Alf Carling, departementsrådet Håkan Heden, generaldirektören Kjell Jansson, professorn Arne Jernelöv, departementsrådet Stefan Lundgren, direktören Sven Erik Malmblad, utredningssekreteraren Jan-Erik Moreau, generaldirektören Bertil Pettersson samt verkställande direktören Bengt Söderström.
- **Huvudsekreterare:** Sten Kjellman

Arbetsformer

Arbetet har bedrivits i fyra arbetsgrupper: Kraftproduktion och energitillförsel, Energianvändning och effektivisering, Elmarknadsfrågor och Samhällsekonomi och Miljö. Grupperna som består av 10-20 experter har regelbundet sammanträtt med en av kommissionens sakkunniga som ordförande. Totalt har kommissionen biträtts av ca 80 experter.

Sammanfattning sid 37

Energikommissionen gör bedömningen att såväl samhällsekonomiska som miljömässiga skäl talar för att omställningen av energisystemet bör ske under tillräcklig lång tid att uppnå målen i 1991 års energipolitiska uppgörelse.

Kommissionen bedömer att målkonflikter kvarstår. Det visas tydligt i klimatfrågan. Problem uppstår vidare för sysselsättning och välfärd och svårigheter att bibehålla konkurrenskraften om all kärnkraftsproduktion avvecklas till år 2010. Resultaten av energieffektiviseringarna, tillförsel av förnybar energi samt möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga priser avgör takten

i kärnkraftsavvecklingen. Med hänvisning till Energikommissionens prognoser och bedömningar bör något årtal för den sista reaktorn tas ur drift inte fastställas.

Kommissionen finner det angeläget att avvecklingen påbörjas i ett tidigt skede så att omställningsprocessen kan inledas. Härvidlag är kraftfulla ekonomiska styrmedel av central betydelse. Det är Energikommissionens uppfattning att ett kärnkraftsaggregat kan ställas av under mandatperioden utan att kraftbalansen påverkas påtagligt.

Reservationer från c, m

Regeringsförklaring den 22 mars 1996

Ett nytt energisystem skall utvecklas. Avvecklingen av kärnkraften bör inledas under mandatperioden och därefter fortsätta i jämn takt. Den skall ske på ett sådant sätt att den elintensiva industrins konkurrensläge inte äventyras. På grundval av 1991 års energiöverenskommelse, Energikommissionens betänkande och remissvaren på detta inbjuds samtliga riksdagspartier till överläggningar om energipolitiken.

Proposition 1996/97:84 en uthållig energiförsörjning, beslutad den 13 mars 1997

En energiöverenskommelse träffas mellan s+v+c som innebär att de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck skall ställas av. Förslag till lagstiftning om kärnkraftens avveckling kommer att föreläggas riksdagen under år 1997. Någon sista årtal då den sista kärnkraftsreaktor tas ur drift bör inte fastställas (s.8-9).

De energipolitiska riktlinjerna i 1991 års uppgörelse ligger fast. Såväl samhällsekonomiska som miljömässiga skäl talar för att omställningen och utvecklingen av energisystemet bör ske under tillräckligt lång tid för att målet i 1991 års energipolitiska uppgörelse skall kunna uppnås. Problem uppstår för sysselsättning, välfärd, konkurrenskraft och miljö om all kärnkraftsproduktion avvecklas till år 2010. Det är partiernas bedömning att något årtal då den sista kärnkraftsreaktor tas ur drift inte bör fastställas. Härigenom ges tillräckligt lång tid för omställningen av energisystemet. Omställningen skall därför påbörjas snarast.

Ett förslag till lag om avställning av kärnkraftsreaktorerna föreläggs riksdagen under år 1997 i så god tid att lagen kan träda i kraft den 1 januari 1998. I lagen föreskrivs att rätten att driva kärnkraftsreaktorer för att utvinna kärnenergi kan upphävas av regeringen. Sådana beslut skall fattas med utgångspunkt i att reaktorerna skall ställas av i den ordning och vid de tidpunkter som bäst gagnar den av riksdagen beslutade omställningen av energisystemet och dess genomförande. Av kriterierna bör vidare följa att avställningen skall inledas med de reaktorer som mest kan ifrågasättas från lokaliseringssynpunkt.

Barsebäckswerkets lokalisering är olämplig. Förhandlingar skall inledas med ägaren till om att stänga av en reaktor före den 1 juli 1998 och en andra reaktor före den 1 juli 2001. Regeringen avser att omedelbart efter lagens ikraftträdande fatta beslut om avställning av kärnkraftsreaktorerna Barsebäck 1 och Barsebäck 2. Ett villkor för stängningen är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el.

Vattenfall AB skall medverka till att stängningen av Barsebäckswerket kan genomföras enligt redovisad tidtabell. Vattenfall ges uppdraget att som en av sina viktigaste uppgifter aktivt medverka i omställningen av energisystemet. Efter regeringens kontakter med företrädare för Sydkrafts huvudägare är vår uppfattning att en stängning senast 1 juli 1998 av den första reaktorn kommer att kunna genomföras.

Åtgärder vidtas för att under de närmaste åren kompensera bortfallet av el från de bägge reaktorerna genom effektivare energianvändning, konvertering samt hushållning med och tillförsel av el från andra energikällor.

Förutsättningar skapas för att utnyttja det befintliga naturgasnätet effektivare.

Ett nytt långsiktigt omställningsprogram inrättas för utveckling av ett ekologiskt uthålligt energisystem. Inriktningen är att utveckla ny energiteknik för tillförsel och hushållning med el och andra energiformer. Syftet är att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbart energiförsörjning i huvudsak byggd på förnybara energislag. Målet är också att tillförsäkra svensk industri och samhällslivet i övrigt el från ekologiskt uthålliga energikällor till internationellt konkurrenskraftiga priser - Sverige skall vara i huvudsak självförsörjande på el.

Genom stängningen av två reaktorer och genom det långsiktiga programmet skapas förutsättningar för att nya konkurrenskraftiga elproduktionsalternativ successivt skall kunna föras in i det svenska energisystemet. På det sättet kan den fortsatta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle genomföras till rimliga kostnaderna.

Ny elproduktionskapacitet och minskad elanvändning är ett villkor för avställningen av ytterligare reaktorer. Efter avställningen av Barsebäcksverket skall en uppföljning ske av utvecklingen av elpriser, investeringar, miljöpåverkan, sysselsättnings- och fördelningseffekter samt elmarknadens funktionssätt m.m. Resultaten av det energipolitiska programmet skall utvärderas och tillsammans med erfarenheterna från stängningen av reaktorerna i Barsebäcksverket utgöra underlag för kommande beslut om hur den fortsatta omställningen skall genomföras.

Före nästkommande mandatperiods utgång fattas beslut avseende hur den fortsatta avställningen av kärnkraftsreaktorer skall genomföras.

Riksdagens beslut: 1996/97:NU12 en uthållig energiförsörjning, beslutad den 24 april 1997.

Utskottet (s.1) tillstyrker nu regeringens förslag att riksdagen skall anta de i överenskommelsen angivna riktlinjer för energipolitiken.

Enligt utskottet mening är det av väsentlig betydelse att omställningar av Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle kan påskyndas. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt samhälle. Härutöver skall energipolitiken bidra till att skapa stabila förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv och en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Energipolitiken skall även främja ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen.

Landet elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning. Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Det befintliga ledningsnätet för naturgas, som är det fördelaktigaste fossila bränslet, bör utnyttjas effektivare.

Enligt riktlinjerna skall de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck ställas av. Detta kraftverk är olämpligt lokaliserat till ett mycket tätbefolkat område. Åtgärder skall vidtas för att under de närmaste åren kompensera bortfallet av el genom effektivare energianvändning, konvertering samt hushållning och tillförsel av el från andra energikällor. Förhandlingar skall upptas med Sydkraft AB om en stängning av en första reaktor i Barsebäck före den 1 juli 1998 och en andra reaktor för den 1 juli 2001. Ett villkor för stängningen av den andra reaktorn är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el. Innan en stängning av den andra reaktorn kan genomföras bör riksdagen, betonar utskottet, ges möjlighet att pröva att förutsättningen för stängningen av kärnkraftsreaktorn är uppfylld. Till frågan om lagstiftningen beträffande avvecklingen av kärnkraften återkommer utskottet när regeringen har framlagt sitt lagförslag. Detta förslag, som är aviserat till hösten 1997, baseras på en utarbetad departementspromemoria som nyligen har remissbehandlats.

Samtidigt som det är av vikt att avvecklingen av kärnkraften inleds är det enligt utskottets uppfattning betydelsefullt att omställningen och utvecklingen av energisystemet sker under tillräcklig lång tid så

att inte problem uppstår för sysselsättning, välfärd, konkurrenskraft och miljö. Utskottet ansluter sig därför till förslag enligt överenskommelsen att år 2010 inte längre skall gälla som s.k. slutår för kärnkraftsavvecklingen.

Reservationer

mp - de i propositionen framlagda förslagen kan betraktas vara ett steg i rätt riktning mot en omställning av energisystemet. Vid en granskning av innehållet i propositionen visar det sig emellertid att den politik som där föreslår inte innebär en omställning av energisystemet, utan bara en politik som i *bästa fall* kan leda till en stängning av två kärnkraftreaktorer med bibehållen eller förstärkt elbalans och till priset av ökade koldioxidutsläpp.

I enlighet med vad som föreslås i - - - förordar utskottet en total omställning av energisystemet till elproduktion med förnybara energislag och med en slutlig avveckling av kärnkraften till år 2010. Det nuvarande slutåret för kärnkraftsavvecklingen bör sålunda fortsätta att gälla. Under de närmaste fem åren bör minst tre kärnkraftreaktorer stängas, samtidigt som koldioxiden från energisektorn minskar.

Den tilltänkta avvecklingslagen som redovisas i propositionen bör dock, menar utskottet, inte ligga till grund för ett kommande lagförslag till riksdagen. Utskottet har flera invändningar mot det framtagna utkastet till lagstiftning. Genom att man avstår från att utnyttja ekonomiska styrmedel leder lagförslaget till att staten drabbas av oskäliga ersättningskostnader - - -.

m - den energipolitik som förordas i propositionen måste enligt utskottets mening betraktas som extrem. Det innebär att statens medvetet skall föröda produktionsresurser som står till landets förfogande, och detta skall dessutom ske i en situation när arbetslösheten bitit sig fast på en mycket hög nivå. Därmed väljer regeringen också en energipolitisk linje i direkt konfrontation mot den svenska fackföreningsrörelsen och industrin.

I enligt med - - - förespråkar utskottet en naturlig avveckling av kärnkraften. Staten skall fastställa stabila krav och regler om säkerhet, miljö, skatter m.m. för energiproduktionen. Det är sedan kraftindustrin som skall ansvara för förnyelsen, utvecklingen och omställningen av produktionssystemet inom ramen för dessa krav och regler. Genom den nyligen införda avregleringen av elmarknaden har denna fördelning av ansvaret blivit ännu viktigare. Paradoxalt nog föreslår regeringen en återgång till ett planekonomiskt tänkande just när elmarknaden har avreglerats och en öppnare Europeisk elmarknad är på väg att kunna uppnås.

fp - enligt utskottets mening, och i linje med vad som anförs i - - - måste en politik som kan samla nationen i energifrågan förena inslag som fjärrmar en utfasning av kärnkraften med en långsiktighet som gör att förtroende för Sverige som investeringsland ökar. Utformningen av den framtida energipolitiken måste självfallet påverkas av de nya omständigheter som tillkommit under senare år: energifrågornas globala karaktär har inte minst genom växthuseffekten blivit allt tydligare; bedömningen av de svenska kärnkraftsreaktorerna tekniska livslängd har förändrats jämför med den 25-åriga livslängd som låg till grund för 1980 års beslut om avveckling till år 2010: den svenska elmarknaden har avreglerats, och elkunderna har därigenom fått större makt att påverka de produkter och de tjänster som erbjuds.

De energipolitiska besluten bör enligt utskottets uppfattning begränsas till att fastställa övergripande mål och de styrmedel som kan behövas för att målen skall nås. Parallellt skall en kraftfull satsning göras för att öka kärnsäkerheten.

kd - enligt utskottets mening - - - splittrar överenskommelsen mellan s, c och v nationen i energifrågan och skapar fortsatt osäkerhet om villkoren på energimarknaden. Av propositionen framgår, menar utskottet, att regeringen inte själv vet hur den egna politiken i praktiken skall kunna genomföras och vilka konsekvenser detta får. Avsaknaden av miljökonsekvenser och samhällsekonomiska analyser av förslagen är total. Besked saknas också på en rad områden av betydelse för energifrågans fortsatta behandling.

På ett för Sveriges ekonomi, sysselsättning och företagande så centralt område som energipolitiken, är det enligt utskottets uppfattning nödvändigt att beslut om framtida riktlinjer samlar största möjliga parlamentariska majoritet bakom sig. Utskottet beklagar därför att energiöverläggningarna mellan företrädare för riksdagspartierna inte kunde slutföras i denna anda.

Konfiguration i riksdagen: mp-v+c+s-fp-kd-m

Regeringens proposition 1996/97:176 lag om kärnkraftens avveckling, beslutad den 21 augusti 1997

I propositionen föreslås en lag om kärnkraftens avveckling. Regeringen får inom i lagen angivna ramar besluta att rätten att med stöd av tillstånd enligt kärntekniklagen driva en kärnkraftsreaktor för att utvinna kärnenergi skall upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. Tillståndet och de skyldigheter som är förknippade med detta, kvarstår dock i övrigt efter ett sådant beslut. Ett beslut om upphörande av rätten till reaktordrift ger rätt till ersättning av staten för förlusten. Ersättningsberättigad enligt lagen är tillståndshavare samt ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som använts vid reaktordrift.

Ersättningen bestäms huvudsakligen efter expropriationsrättsliga principer på det sätt som expropriationslagen anger. För ersättningens bestämmande gäller två särskilda förutsättningar. Det kan antas att priset på högspänd el i Sverige inte ändras mer än vad som skulle skett om kärnkraftsreaktorn inte tagits ur drift. Vidare skall det antas att reaktorns drifttid inte är längre än 40 år.

Näringsutskottets betänkande 1997/98:NU5 lag om kärnkraftens avveckling, den 4 december 1997:

Utskottet (s.1) tillstyrker regeringens förslag till lag om kärnkraftens avveckling. Genom lagen bemyndigas regeringen att under närmare angivna förutsättningar besluta att rätten att med stöd av tillstånd enligt den s.k. kärntekniklagen driva en kärnkraftsreaktor skall upphöra att gälla vid en tidpunkt. Ett beslut om upphörande av rätten till ersättning av staten för förlusten. Ersättningsberättigade enligt lagen är tillståndshavare samt ägare till och innehavare av särskild rätt till fastighet som har använt vid reaktordrift.

Utskottet konstaterar, under hänvisning till det av riksdagen i juni 1997 fattade energipolitiska beslutet, att det efter en avställning av den första reaktorena vid Barsebäcksverket fordras nya ställningstaganden från riksdagens sida innan ytterligare avställningar av kärnkraftsreaktorer kan genomföras med stöd av den aktuella lagen.

Reservationer

I en gemensam reservation av **m+fp+kd** skjuter partierna in sig på lagens brist på varseltid och den skattemässiga behandlingen av utgående ersättning utgör en ytterligare svaghet i lagförslaget.

Särskilda yttranden

kd - jag har på de grunder som utvecklats i reservationen 1 avstyrkt regeringens förslag till lag om kärnkraftens avveckling. Mot denna bakgrund deltar jag inte i besluten rörande lagens utformning och lagförslagen i övrigt under momenten 2 och 3.

I och för sig motsätter sig inte Kristdemokraterna lagstiftning som ett led i en genomtänkt avvecklingsstrategi, grundade på en helhetssyn på energipolitiken. Arbetet med kärnkraftens avveckling bör enligt kds uppfattning bygga på följande moment. För det första kan avvecklingen av en kärnkraftsreaktor påbörjas först när motsvarande produktion av el kan anses säkrad via tillförsel av förnybar el och/eller en eleffektivisering som leder till minskat elbehov. För det andra kärvs en noggrann genomgång av vilka medel som är bäst ägnade för att påbörja avvecklingen av kärnkraften: lagstiftning, ägardirektiv, ekonomiska styrmedel eller förhandlingar med de berörda kraftföretagen.

Vidare fordras en utredning om vilka kriterier som skall gälla för fastställande av ersättningen till de reaktorägare som får kärnkraftsreaktorer avställda samt ett ekonomiskt underlag för att fastställa ersättningsbehovet.

Konfiguration i riksdagen: mp – v+c+s – fp+kd+m

11.2002 års energipolitiska beslut, s

Underlag för energipolitiskt beslut:

Prop. 2001/02:143 samverkan för trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning, beslutad den 14 mars 2002:

Omställningen av det svenska energisystemet (s.17) måste ske på ett ansvarsfullt och kontrollerat sätt och med ett långsiktigt perspektiv. En bred politisk enighet och en nära samverkan mellan stat, kommuner och näringsliv är en väsentlig förutsättning för en framgångsrik energipolitik. I detta sammanhang vill regeringen särskilt betona nödvändigheten av en aktiv dialog med företrädare för industrin. Regeringen anser att möjligheten att träffa ett avtal liknande det tyska bör prövas även i Sverige. Regeringen avser därför att inbjuda företrädare för industrin till överläggningar i syfte att nå en överenskommelse om en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta omställningen av energisystemet. Detta initiativ innebär inte att regeringen ändrar sin tidigare bedömning av stängningen av den andra reaktorn i Barsebäck kan genomföras senaste före utgången av 2003. Överenskommelsen bör skapa gynnsamma förutsättningarna för en företagsekonomiskt försvarbar fortsatt drift och successiv stängning av kärnkraften, samtidigt som annan miljövänlig elproduktion tas i drift och elförsörjningen tryggas. En sådan överenskommelse skulle kunna ha betydande fördelar på den avreglerade elmarknaden jämfört med en lagreglerad avveckling av återstående reaktorer. Detta ger möjlighet för alla parter att samlas kring gemensamma hållbara lösningar för att genomföra den nödvändiga energiomställningen och därigenom uppnå en hållbar tillväxt och utveckling.

Riksdagens beslut: 2001/02:NU17, beslutad den 28 maj 2002

När det gäller den fortsatta avställningen anser regeringen (s.35)--- att Sverige bör, i likhet med vad som gjorts i Tyskland, pröva möjligheterna att genom avtal med kraftindustrin reglera den fortsatta kärnkraftsavvecklingen. Regeringen menar därför att en dialog med industrin bör initieras. Det är utskottets uppfattning att omställningen av det svenska energisystemet måste ske på ett ansvarsfullt och kontrollerat sätt. Utskottet är därför positiv till regeringens inriktning. Genom att kraftindustrin involveras i processen kan en långsiktighet och trovärdighet skapas som är till gagn för den fortsatta omställningen av energisystemet. I sammanhanget vill utskottet understryka att ett initiativ med den inriktning som regeringen framlagt inte innebär något avsteg från bedömningen att Barsebäck 2 stängs före utgången av år 2003.

Reservationer till riksdagens beslut

Fp reservation

- Allmän otydlighet
- Motsätter sig förtida avveckling av kärnkraften

M reservation

- Motsätter sig förtida avveckling av kärnkraften
- Konsekvensbeskrivning innan nya avvecklingsbeslut tas
- Mindre statlig styrning och mer konkurrens liksom mindre statligt stöd

Kd reservation

- Motsätter sig att kärnkraft ersätts med fossila bränslen

- Är inte emot överläggningar om kraftindustrin och näringslivet och konsumenterna är med och riksdagen bör ta ställning till en sådan överenskommelse
- En fri elmarknad

Mp reservation

- Vill genomföra avvecklingen av kärnkraften till 2010
- Tidtabell för avvecklingen bör läggas fast
- Fortsatta insatser för att utveckla hållbara bränslen

Parallell process regeringens klimatproposition

Regeringens proposition 2001/02: 55 Sveriges klimatstrategi, beslutad den 29 november 2001

För att (s. 2) uppnå målen föreslår regeringen ett antal åtgärder som bör påbörjas snarast. Bl.a. pekas på information i syfte att öka kunskapen om klimatfrågan, åtgärder och styrmedel. Klimatåtgärder i lokala klimatinvesteringsprogram är en annan viktig åtgärd. Viktiga åtgärder inom transportsektorn blir främjandet av alternativa drivmedel och inom energiområdet, främjandet av el från förnybara energikällor genom s.k. gröna certifikat. Regeringen avser att återkomma med förslag till ett system med gröna certifikat. Vidare bör det i miljömålspropositionen (prop. 2000/01:130) redovisade miljömålsrådet få i uppgift att samordna myndigheternas arbete även på klimatområdet.

Klimatarbetet bör utformas så att det nationella utsläppsmålet och åtagandet enligt Kyotoprotokollet kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Strategin för att minska utsläppen av växthusgaser omfattar vidare de åtgärder som genomförts inom ramen för nu gällande energi- och transportpolitiska beslut samt regeringens proposition om åtgärdsinriktning för utveckling av ett långsiktigt hållbart energisystem (prop. 2001/02:20) och kommande förslag till energiproposition som regeringen avser förelägga riksdagen våren 2002. Ytterligare åtgärder och preciseringar kan komma att behövas. Uppföljning utgör därmed en väsentlig del av strategin.

Regeringsförklaring den 1 oktober 2002

En överenskommelse förbereds med industrin om en långsiktig strategi för den fortsatta omställningen av energisystemet. En prövning görs av villkoren för stängning av Barsebäcks andra reaktor.

Redovisning av uppdraget **Den fortsatta omställningen av energisystemet**, daterad den 4 oktober 2004

Uppdrag till Bo Bylund den 27 juni att genomföra överläggningar med industrin i syfte att förbereda en överenskommelse om långsiktigt hållbar politik för den fortsatta omställningen av energipolitiken.

Den förhandlingslösning som jag eftersträvat med kraftföretagen bygger på att genom ansvarstagande och respekt för respektive parts åtagande uppnå långsiktigt stabila spelregler. En överenskommelse har förutsatt att regeringen och riksdag är beredda att lägga fast och bibehålla dessa spelregler, samtidigt som kraftföretagen accepterar dem över tiden och tar ansvar för den successiva stängningen av kärnkraftverken. Kraftföretagen har dock i förhandlingar krävt sådana långtgående garantier att de i praktiken inte går att förena med förutsättningarna för mitt uppdrag. De har inte heller varit beredda att göra åtaganden som ger behövlig tydlighet och successivitet i avvecklingen. Vid de fortlöpande utvärderingar som gjorts har jag därför konstaterat att vi i praktiken inte känt tillräcklig trygghet för varandras vilja och långsiktiga förmåga att leva upp till en uppgörelse.

Med hänsyn till detta och till att avståndet mellan parternas ståndpunkter i viktiga frågor fortfarande varit för stort att det tyvärr inte varit möjligt att träffa någon uppgörelse med kraftföretagen.

12. 2005 års energipolitiska beslut, s

Beslutet presenterades i prop. 2004/05:62 Genomförande av EUs direktiv om gemensamma regler för inre marknaden för el och naturgas, m.m., beslutad den 17 februari 2005.

I propositionen presenterades en partiöverenskommelse mellan **s+c+v** om hur man skall fullfölja beslutet om att avveckla den andra Barsebäcksreaktorn längst bak i propositionen.

34 Strategi för den fortsatta avvecklingen av kärnkraften (s.186ff)

Den 4 oktober 2004 presenterade socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet en strategi för den fortsatta avvecklingen av kärnkraften. För riksdagens information redovisas i det följande strategin i sin exakta ordalydelsen. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med förslag avseende de inslag i strategin som förutsätter riksdagens godkännande.

34.1 Energipolitikens mål och vision

Energipolitikens mål på kort och längre sikt är att trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall vidare skapa villkor för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö, och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Riksdagen uttalade efter folkomröstningen år 1980 att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjligt med hänsyn till behovet av elektrisk kraft och för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Detta var ett viktigt vägval. På flera håll i världen har man gjort samma bedömning – att kärnkraften inte är långsiktigt förenlig med en hållbar utveckling.

Vi i vår generation måste ta vårt ansvar inför kommande generationer. Det innebär att vi måste genomföra omställningen av energisystemet samtidigt som vi lägger en stabil grund för en fortsatt utveckling av sysselsättning och välfärd.

I dag är drygt en tredjedel av den totala energitillförseln i Sverige baserad på förnybar energi. Det är internationellt sätt mycket högt. Vår vision är att Sverige på lång sikt baserar hela energitillförseln på förnybar energi.

Biobränsle och vattenkraft kommer att vara grundpelare även i det framtida energisystemet. Redan på kort sikt tillkommer vindkraft som en förnybar energikälla med betydande potential. På längre sikt finns också annan energiteknik såsom solceller, artificiell fotosyntes, vätgas, bränsleceller m.m. En effektivare användning av energi är en förutsättning för omställningen till ett uthålligt energisystem.

De stora investeringar som krävs och behovet av omfattande teknisk och systemmässig utveckling innebär, tillsammans med energins stora betydelse för dagens samhälle, att omställningen kommer att ta tid.

34.2 Kärnkraftens fortsatta drift och successiva avveckling

De elva kärnkraftsreaktorer som är i drift svarar för närmare hälften av den svenska elproduktionen. Reaktorerna tillkom under en period på tretton år. Det betyder att samtliga kommer att falla för åldersstreck under en och samma korta tidsperiod. Vi bedömer inte som realistiskt att bygga ut ny elproduktion i samma takt som när kärnkraften byggdes ut. Vi bör inte heller förlita oss på utbyggnad av ett enda produktionslag. Därför måste avvecklingen ske på ett ansvarsfullt och kontrollerat sätt och utbyggnad av ny elproduktion ske kontinuerligt så att svensk industri och samhället i övrigt tillförsäkras el på internationellt konkurrenskraftiga villkor.

Enligt 1997 års energipolitiska riksdagsbeslut är ett villkor för stängningen av den andra reaktorn i Barsebäck att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och

minskad användning av el. Riksdagen fann vid den senare prövningen att villkoren för en stängning av Barsebäck 2 före utgången av 2003 inte var helt uppfyllda vad avser effektbalansen och påverkan på miljön och klimatet.

Mot bakgrund av de åtgärder som nu har vidtagits av Svenska kraftnät inom ramen för effektbalansmodellen och det intensifierade klimatsamarbetet inom EU är vi överens om att Barsebäck 2 skall stängas under 2005. Förberedelserna för detta påbörjas omedelbart.

För att avvecklingen av kärnkraften skall kunna ske till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad och med minsta möjliga störningar för elförsörjningen krävs en tydlig strategi för den fortsatta driften och successiva avvecklingen. Vi ser goda möjligheter till fortsatt effektivisering av energianvändningen och till att introducera alternativ produktion i marknaden. Hur väl vi lyckas med det är avgörande för takten i avvecklingen. Vi är beredda att vidta de energipolitiska åtgärder som omställningen kräver. Energiforskning och teknikutveckling har varit framgångsrika i Sverige. den fortsatta utvecklingen i Sverige och internationellt kommer att ha stor betydelse för avvecklingens senare skede.

Efter stängningen av Barsebäck 2 är nästa steg en prövning av de äldsta reaktorerna. En sådan prövning bör ske ett par år efter stängningen av Barsebäck 2. Lagen om kärnkraftens avveckling ger företagen rätt till ersättning för det fall stängningen sker innan verket varit i drift under 40 år. Regeringen bör i god tid meddela ägarna till berört verk om en förestående stängning.

Kärnsäkerheten och ansvarsfrågorna rörande avfallshantering och reaktorolyckor måste fortsatt vara i fokus. Internationella konventioner öppnar möjligheterna att införa obegränsat strikt ansvar för reaktorolyckor. Vi anser att Sverige skall utnyttja dessa möjligheter. En utredning med detta uppdrag kommer inom kort att tillsättas.

34.3 Omställningen till ett energisystem utan kärnkraft

34.3.1 Ny elproduktion

Riksdagens energipolitiska beslut år 2002 innebar en kraftigt höjd ambitionsnivå avseende utbyggnaden av förnybar elproduktion. Sedan den 1 maj 2003 är elcertifikatsystemet i drift. Syftet med systemet är att stimulera tillkomsten av förnybar elproduktion såsom vindkraft, bioeldad kraftvärme, solenergi och vattenkraft. En översyn av elcertifikatsystemet pågår för närvarande. Systemet bör enligt vår mening vidareutvecklas för att ytterligare öka inslaget av förnybar elproduktion.

För att underlätta de stora investeringar i den förnybara elproduktionen som krävs är det viktigt att elcertifikatsystemet får en ökad långsiktighet. Intentionen var redan från början att elcertifikatsystemet skulle permanentas. Den intentionen kvarstår.

Vattenkraften är Sveriges viktigaste förnybara elproduktion. Den kommer även i framtiden att spela en central roll för vår elförsörjning. Vi bör ta till vara de stora möjligheter som finns att effektivisera befintliga vattenkraftverk och att bygga ut sådan vattenkraft som ingår i elcertifikatsystemet. Biobränslena har sin stora användning i industrin och i fjärrvärmeproduktionen. Dock svarar biobränslen i dag för en liten andel av den svenska elförsörjningen. Införandet av elcertifikat har medfört en stimulans till ökad biobränslebaserad elproduktion.

Naturgasen är från klimatsynpunkt det bästa fossila bränslet men den används i liten skala i dag. Vi bedömer att naturgasen kan ha betydelse under en omställningsperiod. Detta förutsätter dock att den används på ett sätt som leder till bättre utnyttjande av de samlade energiresurserna och minskad belastning på miljö och klimat. Därför bör naturgasen företrädesvis utnyttjas för kombinerad el- och fjärrvärmeproduktion i kraftvärmeverk och för att ersätta olja och kol. Naturgasen får inte förhindra den kraftfulla utvecklingen av biobränslen som nu sker.

Vindkraften svarar fortfarande för mindre än en procent av den svenska elproduktionen men har en stor potential. För att möjliggöra en utbyggnad av vindkraft i större omfattning krävs ytterligare insatser. De administrativa reglerna bör bättre svara mot den tekniska utvecklingen.

Det pågår ett omfattande arbete i syfte att skapa de planmässiga förutsättningarna för att nå det uppställda planeringsmålet för vindkraften. Redan i dag finns det ett antal vindkraftprojekt som har fått regeringens tillåtelse men som ännu inte byggts. Sammanlagt skulle dessa kunna producera närmare 1 TWh elektricitet per år, vilket innebär mer än en fördubbling av dagens produktionsnivå. Genom det fördjupade planarbetet underlättas tillkomsten av nya vindkraftverk.

Regeringen kommer att för varje större planerat vindkraftsprojekt utse en samordnare med uppgift att underlätta samspelet mellan vindkraftsproducenter, myndigheter och andra aktörer på central, regional och lokal nivå. En särskild vindkraftsberedning inrättas med uppgift att svara för den övergripande samordningen av den fortsatta vindkraftsutbyggnaden. Solenergin är på stark frammarsch globalt sett. Även i Sverige ökar användningen av solenergi och den kommer på sikt att spela en allt viktigare roll i omställningen.

Sverige tillhör i dag de länder som har lägst utsläpp av koldioxid per capita. Det är för oss en självklarhet att Sverige också i fortsättningen ska vara pådrivande i klimatpolitiken och offensivt när det gäller att begränsa utsläppen av växthusgaser, både internationellt och på hemmaplan. Vi ska verka för en gemensam politik med gemensamma styrmedel inom EU. Handel med utsläppsrätter är ett sådant exempel. Vår principiella syn är att utsläppshandeln ska ersätta dagens ekonomiska styrmedel med motsvarande miljöstyrning. Miljöbalken har ändrats så att direkta krav på mängden utsläppt koldioxid inte kan ställas på anläggningar som ingår i handelssystemet.

Vi vill skapa en sammanhållen klimat- och energipolitik. Därför skall kommande arbete koordineras i syfte att möjliggöra samlade bedömningar av mål och åtgärder.

34.3.2 Infrastrukturfrågor

Fjärrvärmesystemen möjliggör att resurser såsom spillvärme från industrier, energi ur avfall, torv och restprodukter från skogsavverkning bättre kan tillvaratas. Genom samtidig produktion av värme och el i form av kraftvärme kan en ytterligare effektivisering av resursanvändningen ske och en stor källa till elproduktion utnyttjas. Det finns en betydande potential för ytterligare utbyggnad av kraftvärmeproduktionen. En förutsättning för omställningen av energisystemet är att dessa möjligheter tas till vara.

Överföringsnäten för el spelar en central roll för försörjningstryggheten, driftsäkerheten och konkurrensen på den gemensamma nordiska elmarknaden. Det är viktigt att överföringsnäten för el kan byggas ut i nödvändig omfattning. I första hand krävs en ytterligare utbyggd elöverföring inom Sverige och mellan utlandet och Syd- och Mellansverige. En utbyggnad av infrastrukturen för naturgas kan bidra till ett effektivare utnyttjande av det befintliga distributionsnätet i södra och västra Sverige. Utbyggnaden måste ske på kommersiella grunder. Något statligt stöd kommer inte att kunna påräknas. Den samhälleliga bedömningen av ett naturgasprojekt skall göras i samband med tillståndsprövningen.

Miljöbalkens regler leder ibland till långdragna och administrativt komplicerade tillståndsprocesser. Miljöbalkskommittén har föreslagit förenklingar. Vi är övertygade om att tillståndsprocessen kan förkortas utan att sakprövningen blir lidande. Åtgärder bör vidtas i linje med Miljöbalkskommitténs förslag.

34.3.3 Effektivare energianvändning

Ett effektivt utnyttjande av resurser, inklusive energi, utgör grunden för ekonomisk tillväxt och är nödvändigt för en hållbar utveckling. I enlighet med 2002 års energipolitiska beslut bör statens insatser inriktas på att stödja den effektivisering som sker spontant i samhället och som en följd av olika styrmedel. Statens insatser utgörs bl.a. av bidrag till kommunal energirådgivning, utbildning och information, upphandling av energieffektiv teknik samt provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning.

Sverige bidrog i hög grad till att det vid det europeiska vårtoppmötet i mars 2004 slogs fast att ökad energieffektivitet och ökad användning av förnybara energikällor är viktigt av miljö- och konkurrenskraftskäl. Sverige var också pådrivande när ett indikativt mål för energieffektivitet fastställdes. Sverige skall aktivt verka för att detta arbete drivs vidare och följs upp på gemenskapsnivå. Också i övrigt bedriver Sverige tillsammans med andra EU-länder ett målmedvetet arbete för en effektiv energianvändning. Exempelvis har utredningen om genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda till uppgift att studera hur befintliga krav på energihushållning och värmeisolering tillämpas. Det program för energieffektivisering i energiintensiva företag, som regeringen nyligen har föreslagit riksdagen, bör kunna spela en viktig roll för att påskynda en effektivare energianvändning inom den elintensiva industrin.

34.3.4 Långsiktig forskning och utveckling

En successiv avveckling av kärnkraften förutsätter forskning, utveckling och demonstrationsinsatser på energiområdet. Den långsiktiga energiforskningen måste drivas med tydliga långsiktiga mål. En målmedveten satsning på forskning, i nära samverkan med andra länder och den internationella forskarvärlden, kan minska den tid som behövs för att uppnå det långsiktigt hållbara energisystemet. Vi är överens om nödvändigheten av fortsatta långsiktiga forsknings- och utvecklingsinsatser som bidrar till förverkligandet av vår vision om ett framtida energisystem baserat helt på förnybara energikällor. Det är viktigt att de resurser som avsätts till sådana insatser får en starkare fokusering, och att de i första hand riktas in på att stödja omställningen av energisystemet och den fortsatta utvecklingen av energimarknaderna.

Avgörande för möjligheterna att få fram ny teknik är att det sker en konstruktiv samverkan mellan staten, industrin och forskarvärlden. Enligt vår mening har den samlade energisektorn ett starkt egenintresse i att få fram den teknik som krävs för den nödvändiga omställningen av energisystemet. Kraftindustrin bör därför ta ett större ansvar för de nödvändiga insatserna inom sektorn.

Näringsutskottets betänkande 2004/05:NU14 Genomförande av EUs direktiv om gemensamma regler för inre marknaden för el och naturgas, m.m., beslutad den 12 maj 2005

Utskottets anförde:

Den socialdemokratiska regeringen, Centerpartiet och Vänsterpartiet presenterade kort därefter ett dokument med en strategi för den fortsatta avvecklingen av kärnkraften. Enligt överenskommelsen, vilken redovisades i propositionen om genomförande av EGs direktiv om gemensamma regler för inre marknaden för el och naturgas, m.m. (prop. 2004/05:62, 2004/05:NU14) måste avvecklingen av kärnkraften ske på ett ansvarsfullt och kontrollerat sätt, och utbyggnaden av ny elproduktion måste ske kontinuerligt sätt att svensk industri och samhället i övrigt tillförsäkras el på internationellt konkurrenskraftiga villkor. Vidare erinrades om att ett villkor för stängningen av den andra reaktorn i Barsebäck, enligt 1997 års energipolitiska beslut, var att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el. Det noterades även i dokumentet att riksdagen vid den senaste prövningen fann att villkoren för en stängning av Barsebäck 2 före utgången av år 2003 inte var helt uppfyllda vad avser effektbalanser och påverkan miljön och klimatet. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits av Affärsverket svensk kraftnät inom ramen för effektbalansmodellen och det intensifierade klimatsamarbetet inom EU var partierna dock överens om

att Barsebäck 2 skulle stängas under år 2005 och att förberedelserna för detta omedelbart skulle påbörjas. Efter stängningen av Barsebäck 1, framhålls det i dokumentet, är nästa steg en prövning av de äldsta reaktorerna. En sådan prövning bör ske ett par år efter stängningen av Barsebäck 2. Lagen om kärnkraftens avveckling ger företagen rätt till ersättning för det fall att stängningen sker innan verket varit i drift under 40 år. Det påpekades även att regeringen i god tid för meddela ägarna till berört verk om en förestående stängning.

Reservationer

m+kd+fp - stängningen av Barsebäck's första reaktor har medfört omfattande kostnader för skattebetalarna, har försämrat miljön och försvagat den svenska försörjningstryggheten. Regeringens avvecklingsplaner har även skapat en betydande osäkerhet inom industrin beträffande den framtida tillgången på el, vilket bl.a. har stor negativ inverkan när det gäller industrins investeringsplaner. Vidare bidrar kärnkraftsavvecklingen till att öka det svenska behovet av el producerad av fossila bränslen. Kol- och oljebaserad elproduktion både i och utanför Sverige kommer att vara det som kompenserar bortfallet av el när kärnkraften avvecklas.

Regeringen har nu beslutat, med samtycke från sina samarbetspartier, att Barsebäck's andra reaktor skall stängas före utgången av maj månad innevarande år. Vi motsätter oss denna stängning vilken, utöver redan redovisade argument, kommer att äventyra effektbalansen och bidra till att priset på el kommer att öka för såväl hushållen som industrin. Ett rimligt krav vore att regeringen åtminstone för riksdagen redovisar konsekvenserna av en stängning av Barsebäck's andra reaktor innan någon avställning genomförs. En sådan redovisning bör i synnerhet omfatta de samhällsekonomiska kostnaderna i form av minskad sysselsättning och negativa miljöeffekter som en stängning skulle leda till.

mp - när det gäller stängningen av återstående reaktorer anser jag att den strategi som regeringen redovisat är otillräcklig. Enligt min mening borde en tydligare plan kunna fastställas när det gäller stängningen av de återstående reaktorerna. Jag anser att den fortsatta avvecklingen av kärnkraften i huvudsak skall ske med ekonomiska styrmedel där riskerna och föroreningarna prissätts i alla led. För den fortsatta avvecklingen förordar jag därför olika former av styrmedel. Däribland bör en lag mot effekthöjningar i befintliga kärnkraftverk införas. Effekthöjningar medför ett ökat beroende av kärnkraft. De innebär till viss del även ökade utsläpp vid en eventuell olycka och att mer avfall produceras. Därtill bör säkerhetskraven för de svenska kärnkraftverken höjas. Sverige har haft oproportionerligt många allvarliga incidenter vid kärnkraftverken. Dessa incidenter pekar på brister både i säkerhetskulturen och i den maskinella utrustningen. En trolig konsekvens av höjda säkerhetskrav är att några reaktorer kommer att ställas av relativt snart då det blir för kostsamt att genomföra föreskrivna åtgärder. På sikt kommer detta även att slå igenom för de reaktorer som är av något nyare årsmodell.

Konfiguration i riksdagen: mp-s+v+c-fp+kd+m

13.2009 års energipolitiska beslut, m+c+fp+kd

Inledning

I regeringsförklaringen för alliansregeringen som presenterades den 6 oktober 2006 framgick följande när det gäller energipolitiken:

Energifrågorna i kombination med klimatförändringarna är avgörande utmaningar. Alla samhällssektorer berörs av snabbt stigande priser, ökande otrygghet i energiförsörjningen och konsekvenserna av ett mer instabilt klimat. En bättre energisäkerhet blir allt mer viktig för Europa, som världens största importör av olja och gas.

Energipolitiken skall ge långsiktiga spelregler för energimarknadens aktörer. Miljö- och energibeskattningen skall utformas så att det lönar sig att ta miljöansvar. Företag och konsumenterna skall kunna lita på att det finns energi till internationellt konkurrenskraftiga priser i framtiden. Att säkerställa goda konkurrensförhållanden på energimarknaderna är en viktig politisk uppgift. Regeringen kommer att bjuda in riksdagens partier till en bred och långsiktig energiöverenskommelse som har Allians för Sveriges energiöverenskommelse som grund.

Förnybar elproduktion kommer att kunna tillföras det svenska systemet under kommande år, men utvecklingen har bara börjat. Regeringen bedömer att den samlade energi- och effektutgången inte kommer att vara tillräcklig under överskådlig tid. Under mandatperioden 2006-2010 kommer inte några politiska beslut om avveckling av kärnreaktorer att tas. Inte heller kommer några förnyade drifttillstånd ges till de två reaktorer som redan stängts. Förbudet att uppföra nya reaktorer kommer att bestå. Regeringen kommer att pröva begäran om effekthöjningar enligt gällande lagar.

Förslagen lämnas i form av två propositioner som ska ses som en helhet: En sammanhållen klimat- och energipolitik. I den klimatpolitiska propositionen anges målnivåer för utsläpp av växthusgaser och en samlad åtgärdsplan för att uppnå målen. Förslag avseende energisektorn lämnas i den energipolitiska propositionen. Inför propositionernas överlämnande har regeringen, såsom tidigare aviserats, genomfört samtal med riksdagens partier om förutsättningarna för att nå en brett förankrad samsyn om energi- och klimatpolitiken.

Klimat och energipolitiken är tätt sammankopplade. Exempelvis är de handlingsplaner som föreslås för en fossiloberoende transportsektor samt för att främja förnybar energi och energieffektiviseringar viktiga för att uppnå de klimatpolitiska målen. Regeringen har valt att redovisa handlingsplanen för transporter i den klimatpolitiska propositionen och handlingsplanerna för energieffektivisering och förnybar energi i den energipolitiska propositionen.

Underlag för energipolitiskt beslut regeringens prop. 2008/09:163 en sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi, beslutad den 11 mars 2009.

Under våren 2008 höll regeringen ett antal dialogmöten med företrädare för näringslivet och det civila samhället som syftade till att diskutera hur samtliga aktörer gemensamt kan bidra till en långsiktig nationella strategi för klimat och energi. Vidare genomfördes en utredning rörande jordbrukets förutsättningar som producent av bioenergi. Ett flertal regeringsuppdrag till Energimyndigheten rörande bl.a. planeringsmål för vindkraft, genomförande av EU-direktiv etc. Den 5 februari 2009 slöts en överenskommelse om energipolitiken mellan allianspartierna.

Regeringen föreslår (s.1) att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Andelen förnybar energi i transportsektorn ska år 2020 vara minst 10 procent. För att det övergripande målet ska nås föreslår regeringen bl.a. att certifikatsystemet för förnybar elproduktion vidareutvecklas. Ett nytt mål för ökningen av den förnybara elproduktionen bör sättas upp i nivå med 25 TWh till år 2020 jämfört med läget år 2002. Energimyndigheten kommer att ges i uppdrag att analysera och utforma hur ambitionshöjningen ska genomföras.

Vidare föreslår regeringen att en nationell planeringsram för vindkraft fastställs till motsvarande en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, varav 20 TWh till lands och 10 TWh till havs.

Regering presenterar sin avsikt att ge en utredning i uppdrag att föreslå en sådan ny lagstiftning för den samhällseliga prövningen av nya kärnkraftsanläggningar, som möjliggör kontrollerade generationsskiften i det svenska kärnkraftsbeståndet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om avskaffande av avvecklingslagen och om borttagande av kärntekniklagens förbud mot nya reaktorer.

Regeringens bedömning avseende marknaderna för el, gas och värme presenteras. Vidare redovisas regeringens bedömning avseende torvens och biogasens roll i energisystemet samt förutsättningarna för avskiljning och lagring av koldioxid.

I överenskommelsen (s.13) beskrivs åtgärder för kärnkraft enligt följande:

- Ansökningar om effekthöjningar kommer att prövas på samma sätt som hittills.
- Kärnkraftsparentesen förlängs genom att inom ramen för maximalt tio reaktorer tillåta nybyggnation på befintliga platser. Tillstånd ska kunna ges för att successivt ersätta nuvarande reaktorer i takt med att de når sin ekonomiska livslängd.
- Avvecklingslagen avskaffas. Förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort. En utredning tillsätts för att utforma en kärnkraftslagstiftning som ger förutsättningar för kontrollerade generationsskiften i den svenska kärnkraften.
- Den samhälleliga prövningen av nya kärnkraftsprojekt görs i samband med tillståndsgivningen. Försörjningstrygghet är en av grunderna för prövningen.
- Tillstånd för nya reaktorer kommer att prövas enligt lagstiftningens krav på bästa tillgängliga teknik.
- Något statligt stöd för kärnkraft, i form av direkta eller indirekta subventioner, kan inte påräknas.
- Atomansvarslagstiftningen anpassas till den uppdaterade Pariskonventionen och dess tilläggsprotokoll. Det innebär att reaktorägarna i ökad omfattning får ta ansvar för kärnkraftens risker. Frågan om det obegränsade skadeståndsansvaret utreds i samband med utredningen om en ny kärnkraftslagstiftning.
- Försöket att lösa upp samägandet av de svenska kärnreaktorerna fullföljs.

Näringsutskottets betänkande 2008/09:NU25 riktlinjer för energipolitiken, beslutad den 26 maj 2009

Näringsutskottet (s. 43-44) instämmer med regeringen i att kärnkraften kommer att vara en viktig del av svensk elproduktion under överskådlig tid. Med ett ökande fokus på klimatförändringarna uppfyller kärnkraften ett av de viktigaste kraven som ställs på dagens energikällor, nämligen att den innebär låga utsläpp av växthusgaser.

Utskottet står således bakom regeringens avsikt att avvecklingslagen ska avskaffas, att förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen ska tas bort och att tillstånd ska kunna ges till nya kärnkraftsreaktorer i syfte att successivt ersätta de nuvarande reaktorerna i takt med att dessa når sin ekonomiska livslängd. - - - med tanke på reaktorernas förväntade återstående livslängd och den långa planeringstiden för nya kärnkraftsanläggningar är det, enligt utskottets uppfattning, angeläget att redan i dag ge tydliga besked om förutsättningarna för nya anläggningar på kommersiella grunder.

Sammantaget är detta utskottets inställning oförenligt med det som anförs i motion (s+v+mp) om att avvecklingslagen skall vara kvar liksom även förbudet mot att uppföra nya kärnkraftverk.

Reservation

s+v+mp - vi anser (s. 117) i likhet med - - - att kärnkraften ska fasas ut med hänsyn till sysselsättningen och välfärden och i den takt kärnkraftselen kan ersättas med el från förnybara källor samt genom energieffektivisering. Vi motsätter oss således regeringens förslag att ta bort avvecklingslagen och förbudet mot nybyggnation i kärntekniklagen. Vidare anser vi att uranbrytning inte ska förekomma i Sverige. Vi vill också att regeringen skall verka för att kärnkraften ska betala sina fulla avfallskostnader och för ett obegränsat skadeståndsansvar för kärnkraftsolyckor.

Konfiguration i riksdagen: v+mp+s – m+fp+kd+cp

Övrigt underlag

Moberg Erik: *Svensk Energipolitik En studie i offentligt beslutsfattande Bränsle i Energidebatten*, Erik Mobergs Konsultbyrå AB och AB Svensk Energiförsörjning 1987

Nordlund Crister m.fl.: *Motorspriten kommer, en historia om etanol och andra alternativa drivmedel*, Gidlunds förlag 2014

Vedung, Evert och Brandel, Magnus: *Vattenkraften, staten och de politiska partierna* (Nya Doxa 2001)