

Regeringens skrivelse

2001/02:22

En förnyad prövning av stängningen av Barsebäck 2 Skr.
2001/02:22

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 oktober 2001

Göran Persson

Björn Rosengren
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen till riksdagen Den fortsatta omställningen av energisystemet m.m. (skr. 2000/01:15), redovisade regeringen i september 2000 sin bedömning att riksdagens villkor för stängning av den andra kärnkraftreaktorn i Barsebäck före den 1 juli 2001 inte var uppfyllda. I skrivelsen meddelade regeringen också att en ny prövning av villkorsuppfyllelsen skulle göras 2001 och att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en ny bedömning i anslutning till budgetpropositionen för 2002. Riksdagen delade vid sin behandling av skrivelsen regeringens bedömning och framhöll samtidigt att det är riksdagen som skall ta ställning till om villkoren är uppfyllda före ett beslut om stängning.

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. Det energipolitiska programmet innehåller därför åtgärder för att under en femårsperiod stimulera användningen av förnybara energislag och en minskad elanvändning.

Resultatet av den förnyade prövning som regeringen gjort under 2001 visar att förutsättningarna inte har förändrats sedan prövningen under 2000. Regeringen finner därför inte anledning att ändra sin tidigare bedömning i frågan. Barsebäckswerkets andra reaktor stängs så snart de villkor riksdagen lagt fast är uppfyllda. Regeringens bedömning är att villkoren för stängningen bör stå fast. Därigenom kan stängningen av Barsebäck 2 inte ske förrän genomförandet av nödvändiga åtgärder fått genomslag.

Regeringens bedömning i skrivelsen från september 2000 var att en stängning kan genomföras senast under 2003, efter det att erforderliga åtgärder fått genomslag. Enligt regeringen bör en ytterligare prövning

genomföras 2003. Vid denna prövning avser regeringen att redovisa sin bedömning av om tillräckliga förändringar skett. Skr. 2001/02:22

Inför den fortsatta omställningen av energisystemet och med hänsyn till att den kortsiktiga delen av det nuvarande energipolitiska programmet upphör 2002 avser regeringen att ta initiativ i syfte att säkra en fortsatt bred majoritet för en stabil och långsiktig energipolitik. Detta arbete skall samordnas med den pågående översynen av energiskatterna. I övrigt anser regeringen att den fortsatta omställningen av energisystemet i huvudsak bör ske i enlighet med vad som redovisades i regeringens skrivelse från september 2000.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	4
2	1997 års politiska beslut	5
3	Underlag för den förnyade prövningen av villkoren	6
3.1	Riksdagens ställningstagande	6
3.2	Energimyndighetens rapport	7
3.3	Svenska kraftnäts rapport	8
3.4	Remissinstansernas synpunkter	10
4	Slutsatser	11
4.1	Stängningen av den andra reaktorn i Barsebäcksverket ...	11
4.2	Pågående insatser för att förbättra effektbalansen	13
Bilaga 1	Remissammanställning över underlagsrapporter från Energimyndigheten och Svenska kraftnät	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2001	20

Enligt de energipolitiska riktlinjer som beslutades av riksdagen 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) skulle den andra reaktorn i Barsebäcksverket stängas av före den 1 juli 2001. Ett villkor för stängningen är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el. Av riksdagens beslut framgår även att riksdagen skall ges möjlighet att bedöma om villkoren för stängning är uppfyllda. Det energipolitiska beslutet beskrivs närmare i kapitel 2.

Regeringen uppdrog våren 2000 åt två konsultföretag att utvärdera resultaten inom 1997 års energipolitiska program för att ge underlag för regeringens och riksdagens bedömning av om villkoren för stängning av den andra reaktorn i Barsebäcksverket är uppfyllda. En sammanfattning av resultaten från utvärderingen liksom remissinstansernas synpunkter redovisades i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/2001:1, utg.omr. 21).

Regeringen bedömde i skrivelsen 2000/01:15 Den fortsatta omställningen av energisystemet m.m. att villkoren för stängning av reaktorn före den 1 juli 2001 inte var uppfyllda. Riksdagen delade regeringens bedömning och välkomnade i sin behandling av skrivelsen regeringens avsikt att återkomma till riksdagen med en förnyad prövning av villkorsuppfyllelsen hösten 2001. Under våren 2001 har regeringen inhämtat underlag inför prövningen från Statens energimyndighet och från Svenska kraftnät. Rapporterna har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i bilaga 1. I föreliggande skrivelse redovisas regeringens bedömning utifrån den förnyade prövningen av om villkoren för stängning av den andra reaktorn i Barsebäcksverket är uppfyllda. Syftet med skrivelsen är att den skall utgöra underlag för riksdagens ställningstagande till om villkoren för stängning av Barsebäck 2 är uppfyllda.

2 1997 års politiska beslut

Regeringen inbjöd våren 1996 riksdagspartierna till överläggningar i syfte att skapa ett brett underlag för långsiktigt hållbara beslut om energipolitiken. Överläggningarna slutfördes i februari 1997 med en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet om riktlinjer för energipolitiken.

Energiöverenskommelsen ligger till grund för det beslut som riksdagen fattade i juni 1997 om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272).

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på villkor som är konkurrenskraftiga med omvärlden för att främja en god ekonomisk och social utveckling i Sverige. Energipolitiken skall skapa villkoren 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. Energipolitiken skall bidra till ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen. Övriga relevanta mål för energipolitiken framgår av 1997 års energipolitiska riksdagsbeslut.

Riksdagen uttalade år 1980 att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. I 1997 års energipolitiska beslut slogs det fast att dessa riktlinjer fortfarande gäller. Av det energipolitiska beslutet framgår även att energipolitiken skall underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Beslutet omfattade bl.a. stängning av de två kärnkraftreaktorerna i Barsebäck, den ena senast den 1 juli 1998 och den andra senast den 1 juli 2001.

1997 års energipolitiska beslut omfattar ett program för omställning och utveckling av energisystemet. Programmets huvudinriktning är en kraftfull långsiktig satsning på forskning, utveckling och demonstration av ny energiteknik. Dessa åtgärder löper över en sjuårsperiod t.o.m. år 2004. Till programmet hör även energipolitiskt motiverade internationella klimatsatser i bl.a. Baltikum och Östeuropa.

Den första reaktorn i Barsebäckverket ställdes av den 30 november 1999, sedan ett avtal om ersättning till kraftverkets ägare hade slutits mellan företrädare för staten, Vattenfall AB och Sydkraft AB. De åtaganden som följer av avtalet har godkänts av riksdagen (prop. 1999/2000:63, bet. 1999/2000:NU11, rskr. 1999/2000:200).

Den andra reaktorn i Barsebäck skulle enligt 1997 års energipolitiska beslut stängas av före 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. Det energipolitiska programmet innehåller därför åtgärder för att under en femårsperiod stimulera användningen av förnybara energislag och en minskad elanvändning. I beslutet anges att riksdagen bör ges möjlighet att pröva att förutsättningen för stängningen av kärnkraftsreaktorn är uppfylld (bet. 1996/97 NU:12, sid. 39).

3 Underlag för den förnyade prövningen av villkoren

3.1 Riksdagens ställningstagande

I Näringsutskottets betänkande 2000/01:NU3 redovisas riksdagens ställningstagande till regeringens bedömning i skrivelsen Den fortsatta omställningen av energisystemet m.m. (skr. 2000/01:15). Utskottet redovisar följande ställningstagande.

Enligt den energiöverenskommelse som slöts i februari 1997 mellan företrädare för Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet – och som ligger till grund för det beslut som riksdagen fattade i juni samma år – framgår att ett villkor för stängningen av den andra reaktorn i Barsebäck är att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el. I beslutet anges att riksdagen bör ges möjlighet att pröva att förutsättningen för stängningen av kärnkraftsreaktorn är uppfylld.

Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömning att de villkor som riksdagen satt upp för stängning av den andra reaktorn i Barsebäcksverket inte är uppfyllda. Dock kan utskottet konstatera att det inom en rimlig tid torde finnas goda möjligheter att nå de mål som är uppsatta för att kompensera kraftbortfallet. Stängningen av den andra reaktorn skall genomföras så snart som erforderliga villkor fått genomslag. I likhet med regeringen bedömer utskottet att detta blir fallet senast före utgången av år 2003.

I enlighet med vad utskottet anförde när riktlinjerna för energipolitiken behandlades är målbilden i energipolitiken omfattande och ger uttryck för ambitiösa åtaganden i förhållande till olika samhällsintressen. Enligt utskottet får inte – enligt de villkor som riksdagen satte upp år 1997 – en stängning medföra negativa effekter i fråga om elpriset, tillgången på el för industrin, effektbalansen eller miljön och klimatet. Utskottet vill understryka betydelsen av att regeringen fortlöpande följer upp förutsättningarna för att dessa villkor som riksdagen har ställt upp kan uppfyllas. Utskottet vill också framhålla att det är riksdagen som även fortsättningsvis prövar om nämnda villkor är tillgodosedda inför ett beslut att stänga den andra reaktorn i Barsebäcksverket.

Med anledning av den bedömning som utskottet nu gjort bör därutöver följande gälla för det fortsatta arbetet med omställningen av energisystemet. Det kan konstateras att förutsättningarna för 1997 års beslut delvis har förändrats. Av detta skäl formulerar regeringen i skrivelsen ett omfattande program för att ta fram kompletterande analyser och förslag inom ramen för det fortsatta omställningsarbetet. Utskottet vill uttala ett starkt stöd för detta arbete; den mångfald av insatser som programmet innehåller kommer att ge ett rikhaltigt och delvis nytt material för de ställningstaganden som regering och riksdag framöver har att ta i energipolitiken. Av stor betydelse är fortsatta

kraftfulla satsningar på att utveckla de förnybara energikällorna och ny teknik för framtidens energisystem. När det gäller naturgasens roll i det framtida energisystemet är det viktigt att ta till vara den befintliga kapaciteten; ur miljösynpunkt är naturgas att föredra framför andra fossila bränslen. Vidare måste, enligt utskottets mening, problemen med kapaciteten för överföring av el till Sydsverige få en lösning.

Utgångspunkten för den långsiktiga strategin för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem är en målmedveten satsning på forskning, utveckling och demonstration. Målet skall vara att sänka kostnaderna för ny energiteknik som grundar sig på förnybara energislag och att främja marknadsintroduktion av sådan teknik. Utskottet vill betona betydelsen av fortlöpande utvärderingar av dessa insatser i syfte att ge vägledning för hur fortsatta aktiviteter skall utformas.

Utskottet ser med tillfredsställelse på att regeringen avser att återkomma till riksdagen hösten 2001 i anslutning till budgetpropositionen för år 2002 med en förnyad bedömning av i vilken utsträckning villkoren är uppfyllda för att stänga den andra reaktorn i Barsebäcksverket.

3.2 Energimyndighetens rapport

Statens energimyndighet har regeringens uppdrag att genomföra en problemorienterad uppföljning av utvecklingen på elmarknaden. Inom ramen för detta uppdrag har Energimyndigheten i sin Elmarknadsrapport 2001:1 Scenarier för eltillförseln med och utan Barsebäck 2 analyserat hur en stängning av Barsebäcks andra reaktor påverkar elsystemet och miljön. I en komplettering till rapporten redovisar Energimyndigheten även beräkningar av koldioxidutsläpp som kan uppkomma till följd av import av elektricitet till Sverige.

De scenarier som Energimyndigheten presenterar visar utvecklingen till år 2010 och bygger vidare på underlag som togs fram för klimatkommitténs arbete. Basåret är 1997. Scenarierna beskriver både normalår och s.k. torrår, när vattenkraftsproduktionen är låg.

Elproduktion

För ett normalår 2010 redovisar Energimyndigheten ett importbehov vare sig Barsebäck 2 drivs vidare eller inte. Detta importbehov ökar signifikant under torrår. I torrårsscenarierna för år 2005 utgår Energimyndigheten från att vattenkraftproduktionen minskar med ca 8 TWh. I fallet då Barsebäck stängs skulle det ytterligare kraftbehovet då uppgå till 11 TWh, medan det i sceneriet där Barsebäck drivs vidare skulle uppgå till 9 TWh. Historiskt sett har nettoimporten som störst varit 6,1 TWh, vilket inträffade torråret 1996. År 1996 fanns dock enligt rapporten en större överkapacitet i det nordiska elsystemet än vad som är fallet idag. Sverige och Norge är redan under normala år beroende av elimport och under ett torrår ökar beroendet kraftigt. Den minskande elproduktionskapaciteten i Nordeuropa medför att det kommer att finnas begränsningar för hur mycket el som kan importeras. Sammantaget kan

detta enligt Energimyndighetens rapport leda till en brist på elenergi i Norden under torrår. Skr. 2001/02:22

Effektbalansen

Vid en längre tids kyla kan ett kraftigt effektunderskott uppstå i Sverige. Det är framför allt i Syd- och Mellansverige som risken för effektbrist är som störst.

I dagsläget är södra Sverige beroende av överföringsförbindelserna till utlandet vid toppar i förbrukningen. Översiktliga beräkningar för en höglastsituation visar enligt rapporten att det i dag finns små marginaler i elsystemet för att klara effektbalansen i södra Sverige. Beräkningarna visar också att alla delar i elsystemet måste fungera för att det vid en stängning av Barsebäck 2 inte skall uppstå en effektbristsituation i södra Sverige.

Klimatpåverkan

Energimyndighetens scenarier för eltillförseln fram till 2010 pekar på att mellan 2 och 11 TWh el behöver nettoimporteras per år. Då denna el inte produceras i Sverige påverkas inte de svenska utsläppen av koldioxid. Däremot kan utsläppen öka i det land där elproduktionen sker. Utsläppens storlek varierar enligt Energimyndigheten beroende på vilket land som exporterar elen till Sverige.

Sverige har utlandsförbindelser för el till Danmark, Tyskland, Finland, Norge och Polen. I normalårsscenarierna beräknar Energimyndigheten nettoimporten år 2005 till 4,1 respektive 6,6 TWh, beroende på om Barsebäck 2 drivs vidare eller ej. I torrårsscenarierna för år 2005 beräknas behovet av import vara större, 9 respektive 11 TWh.

Vid ett antagande om att den svenska importen i scenarierna för år 2005 utgörs av en genomsnittlig elproduktion för Norden, Tyskland och Polen skulle utsläppen av koldioxid under ett normalår bidra till ökade utsläpp i andra länder motsvarande 2 – 3 miljoner ton. Under ett torrår skulle importen i scenarierna för år 2005 enligt Energimyndighetens rapport framför allt komma ifrån Tyskland och Danmark, vilket skulle medföra ökade utsläpp på ungefär 4 – 6 miljoner ton koldioxid, beroende på om Barsebäck 2 drivs vidare eller ej. Energisektorns totala utsläpp av koldioxid i Sverige uppgick 1999 till 52,6 miljoner ton, av vilka elproduktionen stod för 2,8 miljoner ton.

3.3 Svenska kraftnäts rapport

Svenska Kraftnät har haft regeringens uppdrag att redovisa hur effektbalansen på den svenska elmarknaden har upprätthållits under vintern 2000/2001 samt lämna en prognos för effektbalansen under vintern 2001/2002.

Under den gångna vintern inträffade endast en köldperiod i början av februari som satte förmågan att klara en hög elförbrukning på prov. Utfallet blev enligt Svenska kraftnät rapport till följd av flera olika faktorer gynnsamt. Genom en överenskommelse mellan Svenska kraftnät och branschföreningen Svensk Energi hade ett tillskott på ca 1 000 MW elproduktionskapacitet gjorts tillgängliga genom en särskild upphandling. Överenskommelsen utgör en övergångslösning som löper ut efter vintern 2002/2003. Inom ett samarbetsprojekt mellan Svenska kraftnät, branschföreningen samt företag inom tillverkningsindustrin och kraftleverantörer har även arbete för att utveckla lönsamma former för att reducera elförbrukningen vid höga elmarknadspriser genomförts. Avsikten har varit att åstadkomma detta genom att industriföretagen förbinder sig att mot en viss ersättning minska sitt effektuttag vid risk för effektbrist. De mål som ställts upp för projektet har endast delvis uppnåtts, eftersom de mycket höga prisnivåer som ger lönsamhet för sådana åtgärder endast förväntas uppträda mycket sällan på elmarknaden.

Erfarenheter från de gångna vintrarna talar dock enligt Svenska kraftnät för att det finns en avsevärd följsamhet i förbrukningen i stort till de höga priser som uppstått och till uppmaningar genom massmedia att iaktta sparsamhet med el vid speciella tillfällen.

Överföringsförmågan från Norrland har enligt Svenska kraftnät emellertid inte varit begränsande vid de situationer med hög förbrukning som har inträffat. Den effekt som eventuellt inte skulle kunna nyttjas genom otillräcklig överföringsförmåga från Norrland bedöms enligt rapporten som begränsad till sin volym och skulle inte vara tillräcklig för att fullt ut avhjälpa en situation med väsentliga störningar i effektbalansen.

Effektbalansen kommande vinter

För vintern 2001/2002 har Svenska kraftnät genomfört en revidering av de väsentliga posterna i den beräknade effektbalansen, bland annat genom att ta hänsyn till att det minsta kärnkraftsblocket i landet, Oskarshamn 1, inte kommer att vara tillgängligt p.g.a. omfattande underhållsarbeten.

Rapportens sammanställning visar att det finns goda marginaler för att klara förbrukningen en normalkall vinterdag även om alla resurser inte skulle vara tillgängliga. Beräkningarna visar också att det med ett gynnsamt utfall av tillgängligheten för produktionskapacitet, överföringsförmåga samt importförutsättningarna är möjligt att klara den elförbrukning som förväntas kunna inträffa vart tionde år, dvs. 28 500 MW. En förutsättning för denna bedömning är att alla kärnkraftsblock är tillgängliga (exkl. Oskarshamn 1).

Det går enligt Svenska kraftnät inte att bortse från risken att det kan bli ännu kallare väderlek än det som antagits som 10 – årsvinter. Vinterförhållanden liknande de som inträffade 1986/1987 kan uppträda. Elförbrukningen kan då bli ytterligare ca 1 500 MW högre samtidigt som importmöjligheterna sannolikt reduceras. Några marginaler för att klara

en sådan situation utan omfattande åtgärder för att reducera efterfrågan på el finns enligt Svenska kraftnät inte. Skr. 2001/02:22

Fortsatt utveckling

För de efter vintern 2000/2001 närmast följande åren bedömer Svenska kraftnät att förbrukningsutvecklingen kommer att präglas av de tendenser som redan noterats. Det innebär att en viss ökning i den allmänna förbrukningen kommer att ske även fortsättningsvis parallellt med att en mångfald större och mindre åtgärder för att reducera de högsta förbrukningsnivåerna får genomslag. Svenska kraftnät finner det emellertid svårt att för närvarande kvantifiera vilken verkan sådana åtgärder kan komma att få i nivå och varaktighet.

Förutsättningarna för import från grannländerna bedöms i allmänhet inte bli bättre i takt med den allmänna förbrukningsökningen och den reducering av äldre fossileldad produktionskapacitet som sker i linje med marknadsutvecklingen och klimat- och miljöpolitiska åtgärder.

Några investeringar som väsentligt kan förbättra effektbalansen under de kommande åren förväntas inte komma till stånd. Svenska kraftnät leder en branschutredning med uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka effektbalansen på sikt.

Under överskådlig tid kommer således effektbalansen enligt Svenska kraftnäts rapport att vara starkt beroende av åtgärder på förbrukningssidan, hög tillgänglighet i kärnkraftsproduktionen och överföringsförmågan på stamnätet samt import till Syd- och Mellansverige från grannländerna.

3.4 Remissinstansernas synpunkter

Huvuddelen av remissinstanserna framhåller att villkoren inte är uppfyllda och att en stängning av Barsebäck 2 kommer att leda till risker för störningar i elförsörjningen samt en nettoökning av koldioxidutsläppen. Remissammanställningen redovisas i sin helhet i bilaga1.

4 Slutsatser

4.1 Stängningen av den andra reaktorn i Barsebäcksverket

Regeringens bedömning: Riksdagens villkor för en stängning av Barsebäck 2 är inte uppfyllda. Barsebäcksverkets andra reaktor stängs så snart de villkor riksdagen lagt fast är uppfyllda. Regeringens bedömning är att villkoren för stängningen bör stå fast. Därigenom kan stängningen av Barsebäck 2 inte ske förrän nödvändiga åtgärder fått genomslag. De viktigaste kriterierna för att villkoren skall kunna sägas vara uppfyllda är att kraftbortfallet kan kompenseras så att stängningen inte medför påtagligt negativa effekter för elpriset, tillgången på el för industrin, effektbalansen eller för miljön och klimatet.

En ytterligare prövning bör genomföras 2003. Vid denna prövning avser regeringen att redovisa sin bedömning av om tillräckliga förändringar skett. Inför den fortsatta omställningen av energisystemet och med hänsyn till att den kortsiktiga delen av det nuvarande energipolitiska programmet upphör 2002 avser regeringen att ta initiativ i syfte att säkra en fortsatt bred majoritet för en stabil och långsiktig energipolitik. Detta arbete bör samordnas med den pågående översynen av energiskatterna. I övrigt anser regeringen att den fortsatta omställningen av energisystemet i huvudsak bör ske i enlighet med vad som redovisades i regeringens skrivelse från september 2000 (skr. 2000/01:15).

Utvärderingen och remissinstanserna: Regeringens bedömning överensstämmer med underlagsrapporterna och remissinstansernas synpunkter vad avser möjligheterna att uppfylla riksdagens villkor. Remissammanställningen redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Skälen för regeringens bedömning: I sitt energipolitiska beslut 1997 fastslog riksdagen riktlinjer för energipolitiken. Riksdagen anslag samtidigt nio miljarder kronor under en sjuårsperiod till ett omfattande program för att underlätta omställningen av energisystemet. Enligt beslutet skall energipolitiken skapa villkoren 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. Beslutet innefattade bl.a. stängning av de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck, den ena senast den 1 juli 1998 och den andra senast den 1 juli 2001. Stängningen av Barsebäck 1 har verkställts den 1 december 1999. Riksdagen har uttalat att 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. Regeringen anser att beslutet att Barsebäck 2 skall stängas skall ligga

fast liksom villkoren för stängningen. De viktigaste kriterierna för att villkoren skall kunna sägas vara uppfyllda är enligt regeringen att kraftbortfallet kan kompenseras så att stängningen inte medför påtagligt negativa effekter för elpriset, tillgången på el för industrin, effektbalansen eller för miljön och klimatet.

Skr. 2001/02:22

Regeringen gör bedömningen att riksdagens villkor för en stängning inte är uppfyllda vad avser kraftbortfallet, effektbalansen samt miljö och klimat. Regeringen vill dock som tidigare framhålla att det är en samlad analys av dessa faktorer som ligger till grund för bedömningen av om villkoren är uppfyllda. Härvid bör elmarknadens övergripande utveckling och nya typer av marknadslösningar särskilt beaktas. En kompensation av kraftbortfallet fullt ut av inhemsk tillförsel och effektivare användning anser regeringen vara nödvändig endast om det skulle krävas för att övriga kriterier skulle bli uppfyllda. Regeringen bedömer dock som tidigare att det finns möjlighet att nå målet på lite längre sikt när de åtgärder fått genomslag som regeringen redovisat i skrivelsen 2000. Om dessa åtgärder inte får tillräcklig effekt avser regeringen att intensifiera arbetet. En utförligare redovisning av regeringens ställningstaganden vad gäller pågående insatser för att förbättra effektbalansen återfinns i avsnitt 4.2.

Regeringens bedömning i skrivelsen från september 2000 var att en stängning kan genomföras senast under 2003, efter det att erforderliga åtgärder fått genomslag. Enligt regeringen bör en ytterligare prövning genomföras 2003. Vid denna prövning avser regeringen att redovisa sin bedömning av om tillräckliga förändringar skett.

Det energipolitiska programmet från 1997 grundar sig på en överenskommelse mellan socialdemokraterna, centerpartiet och vänsterpartiet. Denna överenskommelse har varit basen för utvecklingen av programmet under programperioden. Med hänsyn till att den kortsiktiga delen av detta program upphör 2002 avser regeringen att ta initiativ till att bredda överläggningarna om den fortsatta omställningen av energisystemet. Regeringens ambition är att säkra en fortsatt bred politisk majoritet för en stabil och långsiktig energipolitik. Detta arbete skall samordnas med den pågående översynen av energiskatterna.

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. Omställningen av energisystemet skall ske på ett sådant sätt att den elintensiva industrins konkurrensläge inte äventyras. Enighet och långsiktighet i energipolitiken är av stort värde för industrins utveckling i vårt land och på sikt för hela Östersjöregionen.

I övrigt anser regeringen att den fortsatta omställningen av energisystemet i huvudsak bör ske i enlighet med vad som redovisades i regeringens skrivelse från september 2000 (skr. 2000/01:15, bet. 2000/01:NU3). I skrivelsen redovisar regeringen sina förslag till kompletterande analyser och insatser inför den fortsatta omställningen.

- att analysera utvecklingen av den nordiska elmarknaden bl.a. vad gäller försörjningstryggheten och relationen mellan den samlade nordiska elmarknaden och elsystemen i angränsande regioner;
- att sträva mot harmonisering av ramvillkoren på den nordiska elmarknaden;
- att förbättra förutsättningarna för förnybar elproduktion på den reformerade elmarknaden; i vilket ingår att tekniskt utforma ett marknadsbaserat system för att främja produktion och handel med el från förnybara energikällor såsom biobränsle, vindkraft och småskalig vattenkraft;
- att göra särskilda insatser för vindkraft;
- att gå igenom förutsättningarna att till rimliga kostnader åstadkomma en effektivare energianvändning;
- att utforma ett samlat klimatpolitiskt program för energiområdet;
- att främja omställningen genom strategiska insatser för forskning och utveckling av ny energiteknik;
- att genom skatteväxling öka miljörelateringen av skattesystemet och
- att se över möjligheterna att skärpa skadeståndsansvaret för innehavare av atomanläggningar.

4.2 Pågående insatser för att förbättra effektbalansen

I budgetpropositionen för 2002 redovisar regeringen läget beträffande de aviserade åtgärderna för att förbättra effektbalansen där Svenska kraftnät enligt regeringens bedömning bör ha en central roll. I regleringsbrevet för 2001 har regeringen därför förtydligat Svenska kraftnäts roll och ansvar för en god effektbalans genom att specificera ett antal nya mål för Svenska kraftnäts verksamhet inom detta område. I detta sammanhang har regeringen betonat behovet av att utveckla marknadsbaserade instrument för att hantera effektknapphet, bl.a. genom att stimulera till ekonomiskt motiverade effektreducerande åtgärder på användningssidan. Även behovet av att, inom ramen för samarbetet mellan de systemansvariga i Norden, vidareutveckla och harmonisera regler för hantering av effektknapphet har också lyfts fram.

Svenska kraftnät skall två gånger om året rapportera till regeringen om de aktiviteter som genomförts och vilka resultat som uppnåtts beträffande utvecklingen av marknadsinstrument för att hantera effektbalansen. Därutöver skall inriktningen på det fortsatta arbetet redovisas och en bedömning göras av behovet av kompletterande åtgärder.

För att säkra effektbalansen på kort sikt har Svenska kraftnät vidtagit en rad åtgärder under 2000. Genom inköp och genom utnyttjandeavtal med gasturbinägare har tillgången på störningsreserver förstärkts. Genom beredskapsmedel har fortsatt drift av det tredje oljekondensblocket i Karlshamn säkrats. Ett avtal har ingåtts med

Vargön Alloys AB om att företaget kan avbryta delar av sin industriprocess och minska sin förbrukning vid effektproblem. Under hösten 2000 har Svenska kraftnät upphandlat ytterligare 1 000 MW effektreserver i elproduktionsanläggningar som tidigare varit i driftberedskap. Denna upphandling har skett som ett resultat av en överenskommelse mellan Svenska kraftnät och branschorganisationen Svensk Energi. Kostnaden för upphandlingen fördelas mellan de balansansvariga. Skr. 2001/02:22

En stängning av den andra reaktorn i Barsebäck skulle reducera kapaciteten ytterligare i stamnätet. Förutom det direkta effektbortfallet så sjunker överföringsförmågan ytterligare på grund av bortfallet av spänningsstöd från Barsebäcks andra reaktor. För att möjliggöra ökad överföring av effekt norrifrån till södra Sverige har därför Svenska kraftnät beslutat genomföra en rad åtgärder som sammantaget under gynnsamma förhållanden kan förväntas återställa kapaciteten för försörjning av södra Sverige.

De åtgärder som hittills genomförts ligger enligt regeringens bedömning väl i linje med den inriktning som redovisats i skrivelsen 2000. Samtidigt är det oundvikligt att robustheten och flexibiliteten i överföringssystemet generellt sett minskar när större baskraftsanläggningar ersätts med produktion som förutsätts kunna överföras från annat håll och som ställer krav på överföringskapacitet. Av detta skäl vill regeringen särskilt betona att om stamnätets och utlandsförbindelsernas betydelse för möjligheten att försörja södra Sverige med el ökar genom att produktionskapaciteten minskar, så kan en långsiktigt god försörjningstrygghet endast upprätthållas genom ökad flexibilitet på användningssidan.

En förutsättning för en sådan flexibilitet är att marknadsmässiga lösningar utvecklas, som kan bidra till att garantera tillgången på effekt vid belastningstoppar. Ett led i detta är att Svenska kraftnät sedan vintern 2000/2001 infört höga avgifter för s.k. balanskraft i bristsituationer. Avgiften är för närvarande 3 respektive 9 kr/kWh beroende på hur allvarlig risken för effektbrist bedöms vara. De som kan minska sin förbrukning i dessa situationer får alltså ett tydligt ekonomiskt incitament att göra detta, t.ex. elkunder som har möjlighet att minska effektuttaget och därmed "sälja tillbaka" effekt som de har kontrakt på. Samtidigt blir det mera lönsamt för elproducenterna att hålla effektreserver. Regeringen bedömer att pågående aktiviteter bör kunna ge väsentliga tillskott till effektbalansen, men påtagliga effekter kan inte förväntas förrän på några års sikt.

Remissammanställning över underlagsrapporter från Energimyndigheten och Svenska kraftnät

Skr. 2001/02:22
Bilaga 1

Remissammanställningen avser underlagsrapporterna Elmarknadsrapport 2001:1 - Scenarier för eltillförseln med eller utan Barsebäck 2 (Statens energimyndighet) och PM Den svenska effektbalansen 2000/2001 och 2001/2002 (Affärsverket svenska kraftnät). Remissynpunkter har inhämtats vid en hearing den 28 augusti och remissinstanserna har också beretts möjlighet att inkomma med skriftliga yttranden.

Remissinstanserna

74 instanser inbjöds att delta vid hearingen den 28 augusti inför regeringens bedömning av om villkoren är uppfyllda för en stängning av Barsebäck 2. Möjlighet fanns även att inkomma med skriftliga synpunkter.

Vid hearingen var 22 instanser representerade:

Jordbruksverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Statens Fastighetsverk, Umeå universitet, Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Kungliga Vetenskapsakademien, Föreningen Sveriges energirådgivare, HSB:s Riksförbund, Kemikontoret, Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO), Svenska Gasföreningen, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svensk Energi, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Sydkraft AB, Barsebäck Kraft AB och Ringhals AB.

Vid hearingen lämnade Barsebäck Kraft AB, Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Kungliga Tekniska högskolan, Kungliga Vetenskapsakademien, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO), Svenskt Näringsliv, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO) samt Svenska Torvproducentföreningen muntliga synpunkter.

Skriftliga synpunkter har inkommit från 16 instanser:

Skogsstyrelsen, Konkurrensverket, Chalmers tekniska högskola, Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Statistiska centralbyrån (SCB), Konsumentverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Kungliga Vetenskapsakademien, Landsorganisationen (LO), Svensk Energi, Svenska Torvproducentföreningen, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Nature Associates, Barsebäck Kraft AB och Vegab (Vattenenergi AB).

6 instanser har meddelat att de avstår från att yttra sig:

Skr. 2001/02:22

Bilaga 1

Justitiekanslern, Banverket, Vägverket, Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästföreningen.

Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser, bl.a. LO, Svenskt Näringsliv och Svensk Energi, menar att villkoren för en stängning av Barsebäck 2 inte är uppfyllda. LO menar att Energimyndighetens bedömning av den framtida elkonsumentökningen är alldeles för låg och sannolikt kommer att uppnås under halva den prognostiserade tiden. LO anser att detta innebär ytterligare ansträngningar för såväl svensk ekonomi som miljö. Svenskt näringsliv framhåller basindustrins behov av långsiktiga och stabila förutsättningar. Svenskt Näringsliv framhåller även att elbehovet ökar i hela samhället och förordar därför en snabb utbyggnad av naturgasbaserad kraftproduktion. Kungliga Vetenskapsakademin (KVA) menar att ny elproduktion kommer att ge små tillskott före 2005, vilket enligt akademien skulle göra det omöjligt att stänga Barsebäck före dess. KVA framhåller också vikten av långsiktiga och rationella bedömningar byggda på vetenskaplig forskning och teknisk utveckling tillåts styra i besluten om den framtida energiförsörjningen. Svensk Energi framhåller att en väl fungerande elförsörjning är av avgörande betydelse för att ett modernt samhälle ska fungera. Svensk Energi menar även att det i rapporterna finns antaganden och faktauppgifter som i vissa fall är väl optimistiska och orealistiska, vilket förstärker slutsatsen att Barsebäck 2 inte kan stängas.

Chalmers tekniska högskola finner att rapporterna ger en god bild av situationen. Högskolan anser sammantaget att villkoren för att stänga Barsebäck 2 inte kan uppfyllas de närmaste åren. Även Barsebäck Kraft AB anser att villkoren för en stängning av Barsebäck 2 inte är uppfyllda. Bolaget menar också att målen i det energipolitiska programmet inte har nåtts. Bolaget anser även att ersättningsjobb för de anställda vid Barsebäcksverket bör ingå som ett villkor vid ett beslut om att stänga Barsebäck 2.

Nature Associates menar att Energimyndighetens rapport inte tar hänsyn till förhållandet att tre av de fyra kärnkraftsbolagen under 2000 fattade beslut om att nedreglera kärnkraften under en period av tre år med ca 8,5 TWh per år. *Nature Associates* menar att det sammantaget inte finns något som hindrar att beslutet om att stänga Barsebäck 2 fullföljs.

Statistiska centralbyrån (SCB) framhåller i sitt yttrande att en löpande inventering av återstående kapacitet i kraftsystemet blir värdefullt vid en minskning av kapaciteten inom elproduktionen. SCB framhåller även att en löpande inventering ger säkrare prognoser för normalårsproduktion.

Svenska Fjärrvärmeföreningen (FVF) menar att det finns brister i Energimyndighetens rapport vad gäller förutsättningarna för kraftvärmeproduktion i fjärrvärmenätet. FVF framhåller att nya projekt

för konvertering av elvärmda fastigheter till fjärrvärme inte hinner få genomslag till kommande vinter.

Skr. 2001/02:22
Bilaga 1

Sveriges energiföreningars riksförbund (SERO) efterlyser en helhetssyn vad gäller kraftbalansen och redovisar en bild av Nordens kraftbehov. Vid ett torrår saknar regionen enligt SERO totalt 50 TWh elenergi. Överföringskapacitet för att tillgodose denna efterfrågan genom import saknas, vilket tyder på att situationen är allvarligare än vad Energimyndighetens rapport visar, menar SERO. Vegab framhåller att Energimyndighetens rapport visar att såväl Sverige som Norge är beroende av import av el vid normala väderleksförhållanden. Vegab menar även att Sverige inte längre klarar elförsörjningen under ett torrår.

Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO) har ingen bestämd uppfattning om vid vilken tidpunkt det är lämpligast att stänga Barsebäck 2. SVEBIO framhåller att det fortfarande används betydande mängder elenergi till uppvärmning. Sådan elanvändning kan relativt lätt ersättas, men det tar tid att genomföra de konverteringar som behövs. SVEBIO uppskattar att det kan ta 15 år att ersätta hälften av den el som används för uppvärmning med andra energislag. SVEBIO pekar även på att det finns outnyttjad kapacitet för kraftvärme/mottrycksproduktion i industrins och kommunernas anläggningar, men att det tar tid att genomföra de åtgärder som krävs för att denna skall kunna utnyttjas. SVEBIO:s synpunkter delas även av Lantbrukarnas Riksförbund.

Svenska Torvproducentföreningen menar att torven kan spela en större roll i det svenska energisystemet. Föreningen anser även att Energimyndighetens rapport sannolikt överskattar möjligheterna för den småskaliga vattenkraften att bidra till elproduktionen. SERO instämmer i denna bedömning.

Påverkan på effektbalansen

Flertalet remissinstanser ser med oro på den påverkan en stängning av Barsebäck 2 skulle få på effektbalansen. LO och Svenskt Näringsliv ser allvarligt på effektläget inför den kommande vintern. LO bedömer att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga. LO menar att Svenska kraftnät bör få sådana direktiv att man i de förhandlingar som nu pågår med energibranschen kan framtvinga marknadsmässigt långsiktigt korrekta lösningar, vilka även bör ta hänsyn till de oberoende elhandlarna. LO menar att kostnaderna för effektlösningarna inte bör läggas på de balansansvariga utan på elproducenterna eller på stamnätsavgiften. Effektsituationen är även enligt Kungliga Vetenskapsakademin (KVA) ett svårt problem. KVA menar att Svenska kraftnäts kortsiktiga lösningar inte är tillräckliga. KVA påtalar även att möjligheten till elimport och tillgången till nya energikällor såsom vindkraft är osäker vid situationer av låg temperatur.

Kungliga Tekniska högskolan (KTH) framhåller att effektbalansen är den svåraste och viktigaste frågan, och att resonemangen om den totala energitillförseln leder fel. KTH anser att effektsituationen i Sydsverige

vid en stängning av Barsebäck 2 blir än mer bekymmersam. KTH föreslår att scenarier för att simulera störningar i effekthalansen under olika förutsättningar bör tas fram som beslutsunderlag inför en stängning.

Skr. 2001/02:22
Bilaga 1

Svensk Energi anser att det allvarligaste problemet gäller effekthalansen, och konstaterar att det inte finns några marginaler vid en s.k.10-årsvinter. Svensk Energi menar även att Svenska kraftnäts rapport har utgått från alltför optimistiska förutsättningar vid beräkningarna av effektsituationen. Svensk Energi anser att effektsituationen inför kommande vinter ser sämre ut än inför den gångna vintern. Barsebäck Kraft AB instämmer i Svensk Energis yttrande. Barsebäck Kraft framhåller att effekten från Barsebäck 2 med mycket stor sannolikhet finns tillgänglig när den som mest behövs under den kallaste årstiden. Bolaget menar även att den effektreserv som finns i vindkraften inte bör inräknas i de effekttillgångar som behövs vid kyla. Även Chalmers tekniska högskola menar att den planerade utbyggnaden av vindel till 7 % av den svenska elproduktionen inte kan användas för att klara toppar i elförbrukningen. Högskolan menar att vindel bör användas för att öka Sveriges produktion av el och inte för att ersätta kärnkraft.

Konkurrensverket konstaterar att det fortfarande råder osäkerhet vad gäller effekterna av kraftbortfallet till följd av att Barsebäck 2 stängs. Verket menar att det synes finnas en risk för att effekthalansen i Syd- och Mellansverige inte kan upprätthållas under vissa förhållanden. Verket framhåller att en osäkerhet i tillförlitligheten i elförsörjningen och därmed också elprisernas utveckling innebär att många marknadsaktörer, såväl på elmarknaden som inom andra delar av näringslivet, kan få ökade svårigheter att planera sin verksamhet. Verket anser att det är av stor vikt för den samhällsekonomiska effektiviteten att förutsägbarhet och stabila spelregler präglar utvecklingen på elmarknaden, vilket bidrar till att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.

Nature Associates menar att effektproblematiken bör lösas genom att kraftbolagen ges affärsmässiga incitament att ta ansvar för de gas- och oljedrivna reservkraftverken. Nature Associates anser också att kärnkraften inte är en bra korttidsregulator och att Barsebäck's bidrag är litet i förhållande till skillnaden mellan genomsnittlig och maximal efterfrågan.

Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen menar att det är orimligt att vidhålla att kärnkraften inte kan avvecklas p.g.a. effektbrist, då de menar att det föreligger ett effektöverskott. Folkkampanjen menar även att det finns en möjlighet att minska elförbrukningen genom minskad användning av bl.a. värmepumpar och elpannor. Folkkampanjen framhåller även att Svenska kraftnäts rapport saknar uppgifter om hur timprissättning för elkunder skulle påverka effekthalansen i Sverige. Folkkampanjen menar att timmätning och rörliga priser skulle kunna gynna Svensk Energis medlemmar. Svensk Energi uppger att de i grunden ser fördelar med ett sådant system och att frågan studeras av Energimyndigheten. KTH varnar dock för de höga kostnader som kunde uppstå vid en bred introduktion av ett sådant system.

Flertalet remissinstanser menar att en stängning av Barsebäck 2 skulle innebära negativa konsekvenser för miljö och klimat. Chalmers tekniska högskola menar att Energimyndighetens uppgifter om utsläppen från importerad el är alarmerande. Högskolan framhåller att utsläpp av växthusgaser är ett globalt problem. Högskolan är oroad av att även om vi behåller Barsebäck 2 behöver vi importera 4,1 TWh el 2005. Högskolan framhåller att importerad el orsakar ca 500 000 ton koldioxidutsläpp medan el producerad i Sverige orsakar mindre än 50 000 ton. Kungliga Vetenskapsakademien (KVA) konstaterar att ett ökat importbehov leder till ökade nettoutsläpp av klimat- och miljöpåverkande ämnen, vilket går emot uppsatta miljömål.

Svensk Energi anser att Energimyndighetens beräkningar av klimat- och miljöeffekterna är underskattningar. *Svensk Energi* konstaterar att en stängning av Barsebäck 2 har påtagligt negativa effekter för miljön och ökar risken för klimatstörningar. Barsebäck Kraft AB framhåller att bl.a. Energimyndighetens rapport visar att Barsebäcks elproduktion till största delen ersätts med import från utländska kolkraftverk. Bolaget menar att regeringen även borde uppmärksamma hälsokonsekvenserna vid ett eventuellt avvecklingsbeslut. Bolaget anser att med utgångspunkt från EU:s projekt ExternE, innebär en fortsatt drift betydande vinster för hälsa och miljö. Vegab menar att importerad el ger 25 – 38 gånger så stora utsläpp av koldioxid per producerad kWh som svenskproducerad el.

Skogsstyrelsen framhåller att energipolitiska beslut som leder till ökade emissioner av växthusgaser bör undvikas, eftersom växthuseffekten kan utgöra ett allvarligt hot mot skogar och miljö. *Skogsstyrelsen* framhåller även att den svenska skogen är en betydelsefull förnybar, inhemsk energiresurs. *Skogsstyrelsen* menar att skogens roll som energikälla kan öka genom bl.a. ett ökat uttag av avverkningsrester.

Konsumentverket menar att det skulle vara av värde att fakta om övrig miljöpåverkan utöver koldioxidutsläppen också kartlades med hänsyn till att kunskaperna på området utvecklas snabbt liksom till de förändringar som sker i omvärlden. Även SMHI konstaterar att Energimyndighetens rapport endast tar upp beräknade ökningar av koldioxidutsläppen. SMHI menar att ersättningsenergi i stor utsträckning kan komma från anläggningar vilka också emitterar svavel- och kväveföreningar. SMHI anser även att effekterna på miljö och klimat inte beskrivs i underlaget, trots att man inte kan utesluta att sådana uppstår.

Nature Associates menar att avvecklingen av ytterligare reaktorer utöver Barsebäck 2 kan komma att bli problematisk ur klimatsynpunkt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Björn Rosengren

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:22 En förnyad prövning av stängningen av Barsebäck 2.