

Improviserad energipolitik fördyrar hela omställningen

- Det finns inga tillräckligt starka säkerhetsmässiga skäl att i förtid avveckla kärnkraftverken, skriver Lars Bergman och Ulf Jakobsson

Svenska Dagbladet

- 1997-02-28

- Sida: 4

"Om man vill avveckla kärnkraften med ett minimum av omställningskostnader måste nya kraftverk tas i drift i samma takt som kärnkraftverken läggs ned och hushåll och företag måste ha gott om tid att anpassa sig till de elprisökningar som avvecklingen medför.

Under de senare åren har det gjorts rader av beräkningar av kostnaderna för en avveckling av kärnkraften. Genomgående har dessa beräkningar avsett de direkta resurskostnaderna för en avveckling, dvs den kostnad som oundvikligen uppstår när produktivt realkapital skrotas. Till de direkta resurskostnaderna kommer emellertid också de omställningskostnader som övergången från ett energisystem till ett annat i praktiken innebär. Dessa omställningskostnader beror på att produktivt realkapital i andra delar av ekonomin, t ex fungerande maskiner och produktionsprocesser i elintensiv industri, måste skrotas i förtid. De kan också bero på att människor som är sysselsatta i den elintensiva industrin blir arbetslösa.

Elprisökningar

Ju tidigare och snabbare som avvecklingen av kärnkraften genomförs desto högre blir dessa omställningskostnader. Om man vill avveckla kärnkraften med ett minimum av omställningskostnader måste nya kraftverk tas i drift i samma takt som kärnkraftverken läggs ned och hushåll och företag måste ha gott om tid att anpassa sig till de elprisökningar som avvecklingen medför. Den nu planerade nedläggningen av de två reaktorerna i Barsebäck uppfyller emellertid inte dessa villkor. Det finns därför all anledning att räkna med avsevärda omställningskostnader. Exakt hur höga dessa blir är svårt att beräkna. Detta betyder dock inte att de är försumbara. Erfarenheterna från oljeprischockerna Opec 1 i början av 1970-talet och Opec 2 i början av 1980-talet tyder på att omställningskostnaderna kan vara avsevärt högre än de direkta resurskostnaderna vid en avveckling av kärnkraften. När oljepriserna sköt i höjden kunde man lätt beräkna de förväntade resurskostnaderna i form av ökad oljenota för de oljeimporterande industriländerna. Denna uppgick till en eller annan procent av BNP, vilket ju förefaller ganska hanterligt. Många ekonomer drog slutsatsen att oljeprishöjningarna skulle gå relativt oförmärkt förbi. Det visade sig emellertid att de samhällsekonomiska kostnaderna för en anpassning till de nya priserna blev mycket höga. Det visade sig också mycket svårt att hantera den ekonomiska politiken i omställningsskedet. Opec 1 och Opec 2 ledde därmed till de två djupaste ekonomiska nedgångar som industriländerna upplevt under efterkrigstiden. Överenskommelsen mellan regeringen och centerpartiet innebär att minst en reaktor avvecklas innan ny produktionskapacitet finns tillgänglig. Till detta kommer osäkerhet om avvecklingen skall fortsätta och, i så fall, med vilka konsekvenser för elprisernas utveckling. Om den skisserade politiken fullföljs

kan enligt vår mening slutnotan för avvecklingsprojektet komma att ligga långt över de resurskostnader som t ex energikommissionen räknat fram.

Mot detaljerad styrning

Grundproblemet i den skisserade energipolitiken är att regeringen valt att låta kärnkraftsavvecklingen bli inkörsporten till en mycket detaljerad styrning av energiproduktion och energianvändning. Till detta kommer restriktioner på den internationella handeln med el. En märklig idé i ett land som mer än de flesta dragit nytta av frihandelns fördelar.

De signaler som sänds ut gör att man ser en djungel av förbud, specialdestinerade skatter och subventioner framför sig. Fördragsparterna kommer därmed att omöjliggöra en fungerande marknadshushållning inom stora delar av energisektorn. I stället för en fungerande marknad får vi improviserad och ad-hoc-betonad statlig reglering och styrning. Den förödande kombinationen av improvisation och kraftfull interventionism gör att vi ännu ett år innan avvecklingen skall ta sin start inte har någon tydlig bild av politikens mera konkreta utformning. Osäkerheten ökar kraftigt genom de tidigare mycket tvära kasten i energipolitiken. Till exempel har hushållen tidigare uppmuntrats att installera direktverkande el. Denna skall nu ersättas med investeringar i vedeldad fjärrvärme. Osäkerheten om framtiden omöjliggör framförhållning och planering från företagets och de enskilda hushållens sida. Kostnaden för osäkerheten är hög även om den i likhet med många andra av de kostnader vi diskuterar här inte går att kvantifiera.

Skapar snedvridningar

På några punkter där regeringen klargjort sina intentioner står det därtill klart att den politik man syftar till kommer att skapa snedvridningar som verkar direkt kostnadshöjande på omställningsprocessen. Vi skall ta upp några av dessa punkter:

Särbehandling av elintensiv industri. Vid en snabbavveckling av kärnkraftverken är utslagningen av elintensiv industri en av de mest påtagliga kostnadsposterna. Den elintensiva industrins avgörande betydelse för sysselsättningen på en rad mindre orter har därför varit ett slagkraftigt och viktigt argument emot en avveckling av kärnkraften. När nu regeringen ändå avvecklar kärnkraften tänker man uppenbarligen möta denna kritik genom att ge särskilda subventioner eller kostnadsnedsättningar till enskilda företag med mycket hög elintensitet. Att staten sätter elpriserna för enskilda företag introducerar en ny dimension av godtycklighet i energipolitiken och ökar osäkerheten om framtiden ytterligare. Dessutom leder den tänkta politiken till snedvridningar genom att vissa företag med mycket hög elanvändning får kostnadsnedsättningar medan något mindre elintensiva företag tvingas betala den fulla kostnaden för avvecklingen. Till historien hör att många av dessa företag drivits till en hög elintensitet genom att staten tidigare gjort kraftiga höjningar av oljebeskattningen.

Till snedvridningen kommer att politiken knappast ger en uthållig och trovärdig grund för den elintensiva industrins vidare utveckling. Några långsiktiga investeringar i denna

sektor kommer vi därför knappast att få se. Därför kommer denna industri att bli allt mindre konkurrenskraftig, vilket leder till att man kan räkna med att den efter en plågsam process av förhandlingar med staten om energipriserna till sist slås ut.

Kostnaderna drivs upp

Satsningen på biobränslen som alternativ till kärnkraften. Denna satsning innebär att regeringen inte väljer det billigaste alternativet till kärnkraften, vilket i sin tur innebär att kostnaderna drivs upp i förhållande till grundkalkylen. Motiveringen för valet är att koldioxidutsläppen blir mindre med biobränslen. Utnyttjande av biobränslen i den stora skala som det här blir fråga om är en oprövad teknik vars ekonomiska kostnader och miljökostnader inte är kända. Därför kommer ett biobränsleprogram i nationell skala att kräva mycket stora subventioner för att det skall ha en möjlighet att bli genomfört. Hand i hand med höga samhällsekonomiska kostnader går här också höga statsfinansiella kostnader.

Det finns också skäl att beröra kärnkraftsavvecklingens konsekvenser för möjligheterna att uppfylla Sveriges utfästelse att begränsa utsläppen av koldioxid. Enligt kalkyler som gjorts av Energikommissionen, Yaleprofessorn William D Nordhaus och andra skulle en avveckling av kärnkraften leda till att det redan mycket dyra koldioxidmålet i praktiken blir ekonomiskt omöjligt att realisera. Regeringens avvecklingsprogram utgår icke desto mindre från att koldioxidmålet, efter kort "time out", skall realiseras. Därav de subventioner till biobränslen som krävs för att dessa bränslen snarare än det mest kostnadseffektiva alternativet naturgas skall kunna ersätta kärnkraften. En realistisk bedömning är emellertid att beslutet att avveckla kärnkraften innebär att Sverige övergivit målet att begränsa utsläppen av koldioxid. Enligt vår mening finns det inte tillräckligt starka säkerhetsmässiga skäl att i förtid avveckla de svenska kärnkraftverken. Sveriges regering gör uppenbarligen en annan bedömning och vill inleda avvecklingen redan 1998. Av två skäl kommer kostnaden för avvecklingen att bli väsentligt högre än den direkta resurskostnaden för den kapitalförstöring som nedläggningen innebär.

Motsatt effekt

För det första leder den snabba och oplanerade inledningen av avvecklingen till att omställningskostnaderna blir onödigt höga, därför att det inte varit och fortfarande inte är möjligt att göra en rationell planering inför avvecklingen. För det andra så kommer de stora ingrepp i energimarknaden som planeras i syfte att underlätta avvecklingen i själva verket att ha den motsatta effekten. Den improviserade planhushållning som regeringen vill införa på energiområdet kommer att avsevärt höja kostnaden för avvecklingen. Energipolitisk styrning av produktion, användning och handel med el är en utmärkt metod om man vill maximera kostnaden för en avveckling av kärnkraften. Men bara då.

Skribenter:

Lars Bergman

professor vid Handelshögskolan i Stockholm

Ulf Jakobsson

chef för Industrins utredningsinstitut, IUI

©Svenska Dagbladet eller artikelförfattaren.