

# Atomkraftavvikling i Tyskland

*En implementeringsstudie*

**Hilde Marie Skarvang**



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Desember 2008



## **Førord**

---

Ideen til denne oppgaven fikk jeg mens jeg studerte i Berlin i 2006-2007. Jeg hadde lenge tenkt at jeg skulle skrive en oppgave innen offentlig politikk eller energipolitikk, og med dette hadde jeg et tema hvor jeg kunne kombinere disse to interesseområdene.

Det tyske atomavviklingsvedtaket interesserte meg fordi det var en beslutning som skilte seg ut i forhold til andre sammenlignbare land. I tillegg virket vedtaket ved første blick ganske ”skjørt”, og på den tiden jeg bodde i Tyskland, begynte atomdebatten å blusse opp igjen. Etter å ha ”overvåket” tyske medier i snart ett år, etter informasjon om hvordan denne debatten utvikler seg, er det interessant å se at enkelte tyske politikere fronter dette som et viktig valgkamptema for høsten 2009. Jeg kommer i hvert fall til å følge nøye med videre.

Under arbeidet med oppgaven har jeg fått kombinere min interesse for politikk med min interesse for Tyskland og jeg har hatt flere lærerike studieopphold der det siste året.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, professor Harald Baldersheim, for utmerket veiledning det siste året. Han har alltid hatt tid til mine spørsmål og gitt god tilbakemelding på mine utkast underveis.

Jeg vil også takke Lutz Mez, ved Freie Universitetet i Berlin, som har hjulpet meg til å komme i gang med litteratursøket, og som satte meg på sporet av potensielle intervjuobjekter.

Jeg vil spesielt takke Stefan Flügel, for kommentarer og korreksjoner, og ikke minst for god støtte og oppmuntring på hjemmebane.

Til slutt vil jeg takke mine fire informanter, som tok seg tid til å ta i mot en nysgjerrig student fra Norge. Denne oppgaven inneholder 26067 ord.

*Blindern, desember 2008,*

*Hilde Marie Skarvang*

## Innhold

---

<b>Forkortelser</b> .....	8
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Tema for studien.....	9
1.2 Problemstilling.....	10
1.3 Historisk bakgrunn.....	10
1.4 Prosessen fram mot vedtaket.....	11
1.5 Atomloven: Hovedpunkter i den nye lovgivningen.....	11
1.6 Disposisjon i oppgaven.....	12
<b>Kapittel 2: Teoretisk og metodisk tilnærming</b> .....	<b>14</b>
2.1 Hva er iverksetting?.....	14
2.2 Oversikt over forskningsfeltet.....	16
2.3 Den beslutningsorienterte tilnærmingen ("top-down").....	17
2.3.1 Van Meter & Van Horn.....	18
2.3.2 Pressman & Wildavsky: Iverksetting som en serie "vetopunkter".....	19
2.4 Den prosessorienterte tilnærmingen ("bottom-up").....	20
2.5 Hypoteser.....	22
2.5.1 Hypoteser med utgangspunkt i Van Meter & Van Horns modell.....	22
2.5.2 Hypoteser med utgangspunkt i Pressman & Wildavskys vetopunkter.....	23
2.5.3 Hypoteser med utgangspunkt i et bottom-up perspektiv.....	23
2.6 Operasjonalisering.....	23
2.6.1 Operasjonalisering av "endring".....	25
2.6.2 Operasjonalisering av "konflikt".....	25
2.6.3 Operasjonalisering av "vetopunkter".....	25
2.6.4 Operasjonalisering av "holdninger".....	26
2.7 Metodisk tilnærming.....	26
2.7.1 Variabler.....	26
2.7.2 Casestudie – Hva slags case?.....	27
2.7.3 Hva slags data trenger jeg?.....	28

2.7.3.1	Offentlige dokumenter.....	28
2.7.3.2	Intervjuer.....	28
2.7.3.3	Pressemeldinger og avisutklipp.....	29
2.7.3.4	Styrker og svakheter ved mine data.....	30
<b>Kapittel 3: Konflikt og endring i den tyske atompolitikken.....</b>		<b>32</b>
3.1	Historisk bakgrunn.....	32
3.2	Generelt om analysen.....	33
3.3	Lovforslaget.....	34
3.4	Grad av endring i forhold til status quo.....	35
3.4.1	Atomkraftens eksistens i Tyskland.....	35
3.4.2	Sikkerheten på atomkraftverkene.....	37
3.4.3	Avfallsproblematikken.....	38
3.4.4	Økonomiske hensyn.....	39
3.4.5	Forsyningssikkerhet.....	40
3.4.6	Klima- og miljøvern .....	41
3.5	Vurdering av grad av endring i forhold til status quo.....	42
3.6	Grad av endring i atomavviklingsdebatten.....	45
3.6.1	Atomkraftens eksistens i Tyskland.....	45
3.6.2	Sikkerheten på atomkraftverkene.....	45
3.6.3	Avfallsproblematikken.....	47
3.6.4	Økonomiske hensyn.....	47
3.6.5	Forsyningssikkerhet.....	48
3.6.6	Klima- og miljøpolitiske vurderinger.....	48
3.7	Vurdering av grad av uenighet i atomavviklingsdebatten.....	49
<b>Kapittel 4: Vetopunkter og forhandlingsmuligheter for energiselskapene.. .....</b>		<b>55</b>
4.1	Vetopunkter.....	56
4.1.1	Hvordan operasjonalisere vetopunkter?.....	57
4.2	Hvordan skal atomkraftavviklingen implementeres?.....	58
4.2.1	Innskrenking av driften på atomkraftverkene.....	59

4.2.2	Drift av atomkraftverkene fram mot avvikling .....	60
4.2.3	Lagring og gjenvinning .....	60
4.2.4	Økonomiske rammebetingelser og sikring av arbeidsplasser .....	61
4.2.5	Monitoring .....	62
4.3	Vurdering av vetopunkter langs dimensjonene i atompolitikken .....	62
4.3.1	Atomkraftens eksistens i Tyskland .....	62
4.3.2	Sikkerheten på atomkraftverkene .....	65
4.3.3	Avfallsproblematikken .....	66
4.3.4	Økonomiske hensyn .....	67
4.3.5	Forsyningssikkerhet .....	68
4.3.6	Klima- og miljøvern .....	68
4.4	Vurdering av vetopunkter i Atomloven .....	69
4.5	Energiselskapenes holdninger til den nye Atomloven .....	70
4.5.1	Atomkraftens eksistens i Tyskland .....	71
4.5.2	Sikkerheten på atomkraftverkene .....	77
4.5.3	Avfallsproblematikken .....	78
4.5.4	Økonomiske hensyn .....	78
4.5.5	Forsyningssikkerhet .....	79
4.5.6	Klima- og miljøvern .....	79
4.6	Vurdering av holdninger i energiselskapene .....	80
	<b>Kapittel 5: Oppsummering og diskusjon .....</b>	<b>83</b>
5.1	Hypotese 1: Grad av endring i atompolitikken .....	84
5.2	Hypotese 2: Grad av uenighet i atompolitikken .....	87
5.3	Hypotese 3: Grad av vetopunkter i atompolitikken .....	90
5.4	Hypotese 4: Holdninger i energiselskapene .....	92
5.5	Konklusjoner .....	95
5.6	Vurdering av teoretisk utgangspunkt .....	95

<b>Litteratur.....</b>	<b>98</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>106</b>
Intervjuguide	

### **Tabeller og figurer**

<b>Figur 2.1</b>	Ulike faser av et tiltak	16
<b>Figur 2.2</b>	Trekk ved tiltaket som påvirker iverksettingen	19
<b>Tabell 3.1</b>	Oppsummering av grad av endring	44
<b>Tabell 3.2</b>	Oppsummering av grad av uenighet	53
<b>Tabell 4.1</b>	Oppsummering av vetopunkter	82
<b>Tabell 5.1</b>	Oppsummering av faktorer som øker/reducere sannsynligheten for en endelig implementering.	94

## Oversikt over forkortelser brukt i oppgaven

Forkortelse	Fullt navn	Betegnelse brukt i oppgaven
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus. <i>Den demokratiske sosialismes parti.</i>	PDS
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands. <i>Det sosialdemokratiske partiet.</i>	SPD
CDU	Christlich Demokratische Union; <i>Den kristendemokratiske unionen.</i>	CDU
CSU	Christlich Soziale Union; <i>Den kristen-sosiale unionen</i>	CSU
FDP	Freie Demokratische Partei; <i>Det frie demokratiske partiet.</i>	FDP
DAtF	Deutsches Atomforum; <i>Lobbyistorganisasjon</i>	Det tyske Atomforum
RWE	Rheinisch-Westfälisches; <i>Energiselskap</i>	RWE
EnBW	Energie Baden-Württemberg; <i>Energiselskap</i>	EnBW
VEBA	Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG; <i>Tidl. Energiselskap</i>	VEBA
VIAG	Vereinigte Industrie-Unternehmen AG; <i>Tidl. energiselskap</i>	VIAG
HEW	Hamburgische Electricitäts-Werke AG; <i>Energiselskap.</i>	HEW
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz; <i>Direktoratet for strålevern</i>	Direktoratet for strålevern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; <i>Miljø, naturvern og reaktorsikkerhetsdepartementet</i>	Miljøverndepartementet
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; <i>Økonomi- og teknologidepartementet</i>	Økonomi og teknologidepartementet
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz; <i>Loven om fornybar energi.</i>	
CSS	Carbon Capture and Storage; <i>Karbonfangst og -lagring</i>	CSS
PSÜ	Periodische Sicherheitsüberprüfungen; <i>Periodiske sikkerhetskontroller.</i>	Periodiske sikkerhetskontroller
kWh; tWh	Kilowatt-time, terrawatt-time; <i>Måleenheter for strøm</i>	kWh, tWh



## Kapittel 1: Innledning

---

### 1.1 Tema for studien

I 2002 ble det vedtatt å avvikle den sivile utnyttelsen av atomkraft i Tyskland. Dette innebærer en fundamental endring i tysk energipolitikk, siden atomkraft på samme tidspunkt sto for ca. 28 prosent av den tyske strømproduksjonen (BMW Energistatistikk tabell 9).

Det er dette vedtaket som står i fokus for min masteroppgave, og det jeg ønsker å se nærmere på er vedtakets implementering. Et vedtaks gjennomføring er ikke nødvendigvis det samme som virkeliggjøring av målet for den vedtatte politikken. Implementeringsteori kan si noe om betingelser for en vellykket implementering, man kan analysere allerede iverksatte tiltak eller vurdere mulighetene for at et tiltak vil lykkes i å nå sitt mål.

Derfor ønsker jeg å se nærmere på hvilke tiltak som er planlagt og satt i gang for å nå målet i den nye Atomloven: nemlig en fullstendig avvikling av atomkraftproduksjonen i Tyskland. Hovedformålet med dette er å vurdere hvor sannsynlig det er at vedtaket blir implementert slik det var intendert.

Jeg synes at dette er en spennende problemstilling fordi Tyskland her velger å gå en annen vei enn fleste land i Europa som produserer kjernekraft. Trenden er at det bygges nye atomkraftverk, eller at man satser på å opprettholde den driften man har. Tyskland er det eneste landet som faktisk har satt i gang en atomkraftavvikling, og begynt å implementere den. Dette har det gjort samtidig som de har tatt på seg relativt ambisiøse klimaforpliktelser, og en pådriverrolle i kampen for bindende CO<sup>2</sup>-utslippsmål.

I dette innledende kapittelet vil jeg aller først presentere problemstillingen min. Deretter vil jeg kort beskrive den historiske bakgrunnen for denne utviklingen i tysk atompolitikk, og si noe om prosessen fram mot vedtaket. Jeg vil også presentere hovedinnholdet i den nye lovgivningen, før jeg til slutt går gjennom gangen i oppgaven.

## 1.2 Problemstilling

For å undersøke implementeringen av atomkraftavviklingen i Tyskland har jeg følgende problemstilling:

*Hvilke institusjonelle strukturer har blitt etablert for å implementere atomkraftavviklingsvedtaket i Tyskland og hvor sannsynlig vil en endelig implementering av vedtaket være?*

Det vil si at min problemstilling er todelt, noe som innebærer at oppgaven inneholder beskrivelse av hvilke tiltak som har blitt iverksatt for å nå målet om atomkraftavvikling, men hovedvekten vil ligge på å vurdere disse tiltakene i forhold til teorier om betingelser for endelig implementering.

## 1.3 Historisk bakgrunn

Det første atomkraftverket i tidligere Vest-Tyskland kom i drift i 1957 og var en forskningsreaktor. Siden 1961 har man produsert strøm ved atomkraft som har gått inn som en del av den tyske strømforsyningen (Deutsches Atomforum 1). Da var det allerede opprettet et departement for atomspørsmål og Franz-Josef Strauss var den første atomministeren. Senere ble atomkraft underordnet andre departement.

Lenge hersket det bred partipolitisk enighet om at dette var en positiv satsning, som skulle modernisere landet og støttet opp under den raske industrialiseringen, og det som på tysk ble kalt "Wirtschaftswunder" - det økonomiske mirakelet. Atomulykkene på Three Mile Island i USA i 1979, og selvfølgelig Tsjernobyl-ulykken i 1986 (Deutsches Atomforum 1), endret opinionens og enkelte politikeres syn på atomkraftens framtid. Sosialdemokratene i SPD programfestet allerede i 1986 å gå inn for en atomkraftavvikling. Men dette temaet har først og fremst vært partiet De Grønnes store kampsak gjennom mange år, og da disse to partiene dannet koalisjonsregjering i 1998, var det store forventninger til at noe skulle skje i atompolitikken (BMU Bericht 699/2007:6)

## **1.4 Prosessen fram mot vedtaket**

Målet til den rød-grønne regjeringen var å endre Atomloven fra 1959, som til nå hadde vært grunnlaget for driften av atomkraftverkene i Tyskland (Mez 2007:108).

Forbundsregjeringen, under ledelse av forbundskansler Gerhard Schröder, gikk inn i såkalte konsensussamtaler med de største energiselskapene, og regjeringens mål var å komme fram til enighet om en avvikling av atomkraft. I disse konsensussamtalene ble myndighetene også representert ved miljøverndepartementet, som i Tyskland er ansvarlig for området reaktorsikkerhet og økonomi- og teknologidepartementet, som er ansvarlig for den helhetlige energipolitikken. HEW, RWE, VEBA og VIAG var representert fra selskapssiden. De fleste av disse selskapene har siden endret navn og eierskapsstruktur, noe jeg vil komme tilbake til senere.

Etter intensive forhandlinger kom medlemmene i arbeidsgruppen fram til enighet om et forslag til avtale den 14. juni 2000, og den såkalte Avtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene ble offisielt underskrevet i Berlin 11. juni 2001. I september 2001 hadde Forbundsregjeringen utarbeidet et forslag til endringer i Atomloven, basert på innholdet i Avtalen. Lovforslaget ble vedtatt 22. April 2002 og vedtaket trådte i kraft samme år (BMU Bericht 699/2007:8).

## **1.5 Atomloven: Hovedpunkter i den nye lovgivningen**

Dette er hovedpunktene i den nye lovgivningen:

- Det er forbudt å bygge nye atomkraftverk, og det vil ikke bli delt ut nye driftslisenser til andre atomkraftverk enn de 19 som ble tatt med i betraktningen da vedtaket ble fattet.
- Disse 19 atomkraftverkene ble tildelt tidsbegrensede driftslisenser hvor hver atomreaktor ble tildelt en total driftstid på 32 år, beregnet fra tidspunktet hvor reaktoren først ble tatt i bruk. Disse 32 årene blir beregnet i form av strøm-

mengder, hvor hvert atomkraftverks referansemengde er beregnet som et gjennomsnitt av de 5 høyeste årsproduksjonene i perioden 1990-1999.

- Det er mulig å overføre strømmengder fra eldre til nyere atomkraftverk. Det kan også søkes om å overføre strømmengder fra nyere til eldre atomkraftverk, og da avgjør Miljøverndepartementet i samråd med Økonomi- og teknologidepartementet og Forbundskanslerens kontor.
- Gjenvinning av atomavfall er forbudt.
- Periodiske sikkerhetskontroller blir nå lovfestet.
- Energifirmaene må sette av en større sum penger i tilfelle ulykker eller skader. Denne summen blir tidoblet til 2,5 milliarder Euro per atomkraftverk.

(Atomloven 2002; Avtalen 2001)

Dette innebærer, med de eksisterende atomreaktorenes levetid, at den siste atomreaktoren vil tas ut av drift rundt 2021-2023 (BMU Kurzinfo 2008).

## **1.6 Disposisjon i oppgaven**

Videre i oppgaven vil jeg i kapittel 2 presentere mitt teoretiske perspektiv og utlede fire hypoteser. I den andre delen av kapittel 2 vil jeg også presentere mitt empiriske materiale, og foreta noen vurderinger av dets styrker og svakheter. I kapittel 3 går jeg inn i empiri- og analysedelen av oppgaven, hvor jeg først vil foreta en analyse av atomavviklingsdebatten i Forbundsdagen. På grunnlag av dette vil jeg vurdere hvorvidt atomdebatten i Tyskland er preget av stor konflikt eller ikke, og hvorvidt dette vedtaket innebærer en radikal endring i atompolitikken. I kapittel 4, som er det andre empirikapittelet, vil jeg foreta en analyse av Atomloven og de tiltakene den forespei-

ler, for å kunne vurdere eksistensen av vetopunkter. Deretter vil jeg forsøke å identifisere energiselskapenes holdninger til den nye Atomloven og hvordan de forholder seg til iverksettingen. I kapittel 5 vil jeg forsøke å sammenfatte mine funn fra kapittel 3 og 4 og gå inn i en diskusjon om sannsynligheten for at vedtaket blir endelig implementert. Til slutt vil jeg konkludere, før jeg kort kommenterer hvorvidt mitt teoretiske utgangspunkt har fungert, og hva jeg eventuelt kunne ha gjort annerledes.

## Kapittel 2: Teoretiske perspektiver og metodisk tilnærming

---

For å kunne si noe om iverksettingen av et vedtak vil være vellykket eller ikke, må man identifisere betingelser for at en vellykket implementering skal finne sted. Feltet implementering omfatter perspektiver innen forskningsfeltene statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsteori, som alle søker å komme fram til strukturelle og atferdsbetingede faktorer, som fører til vellykket implementering av et vedtak (Hull & Hjern 1987:16).

I dette kapitlet vil jeg først si noe om hva iverksetting er. Deretter vil jeg kort skissere utviklingen av forskningsfeltet iverksettingsstudier, før jeg presenterer de to hovedtilnærmingene, den beslutningsorienterte og den prosessorienterte tilnærmingen generelt, og de enkelte bidrag jeg kommer til å bruke i min studie, spesielt.

### 2.1 Hva er iverksetting?

Det finnes mange ulike synonymmer til ordene implementering eller iverksetting. Det blir brukt når man snakker om å ”gjennomføre, virkeliggjøre, igangsette, fullbyrde, begynne, sette ut i livet, realisere, gjøre alvor av, holde” (Kjellberg & Reitan 2003:132). Disse ulike synonymene tyder på at begrepet iverksetting preges av en grunnleggende tvetydighet, det handler både om å gjennomføre og virkeliggjøre. ”Gjennomføringen av aktiviteter fører ikke med nødvendighet til måloppnåelse”, sier Lane, og viser til at iverksetting kan sees på som både resultat og måloppnåelse, og både som prosess og politikkutøving (Lane 1993:91).

Denne tvetydigheten viser seg også i bruk av ulike definisjoner på iverksetting. Et sentralt spørsmål som skiller ulike tilnærminger til iverksettingsforskning fra hverandre, er hvor stor del av den politiske beslutningsprosessen skal man tillegge implementeringsfasen. Den beslutningsorienterte tilnærmingen setter beslutningen i fokus, og Pressman & Wildavskys definisjon i *Implementation* (1974) setter et klart skille mellom beslutningsfasen og iverksettingsfasen. Iverksetting er ”... å utføre, oppnå og fullføre”. De understreker at det eksisterer et grunnlag forut for iverksettingsprosessen, en

policy (Pressman & Wildavsky 1974:xiii). Samtidig som iverksetting har et startpunkt har det også et sluttunkt: ”Iverksetting kan ikke lykkes eller mislykkes uten å ha et mål man kan dømme iverksettingen mot” (Pressman & Wildavsky 1974:xiv).

Van Horns definisjon er i tråd med Pressman & Wildavsky: ”Iverksetting omfatter handlinger av offentlig og private individer eller grupper, som påvirker oppnåelsen mål definert i forutgående beslutninger. ” (Van Horn 1979:9).

Walter Williams’ definisjon forutsetter også en forutgående beslutning, men tar i større grad hensyn til at det kan være uklare grenser mellom vedtaksfasen og implementeringsfasen.

*Implementeringsprosessen inkluderer både engangs tiltak for å omvandle beslutninger til operasjonelle begrep, og varig innsats over tid for å øke kvaliteten i organisasjonens personale og organisasjonsstruktur (Williams 1971:131).*

Den andre hovedtilnærmingen til iverksettingsstudier, den prosessorienterte tilnærmingen hevder at det ikke bare er viktig å vurdere iverksetting som det å sette politikk ut i livet, men også vurdere hva som faktisk blir gjort i iverksettingsprosessen, og hvordan individuelle aktørers eller gruppers handlinger forholder seg til den vedtatte politikken (Barrett & Fudge 1981:12):

*Ut i fra dette perspektivet, kan iverksetting vurderes som en serie av svar eller reaksjoner: på ideologisk tilhørighet, press fram omgivelsene, eller press fra andre organisasjoner som ønsker å påvirke eller kontrollere det som skjer (Barrett & Fudge 1981:13).*

Kjellberg & Reitan 2003, s.134, deler inn et tiltak i ulike faser:

*Figur 2.1: Ulike faser av et tiltak*

<b>Fase 1:</b>	Politikkutforming	→ utredning offentlig utvalg eller arbeidsgruppe → utarbeidelse av proposisjon eller tilsvarende
<b>Fase 2:</b>	Beslutning om tiltaket	→ lovvedtak eller tilsvarende
<b>Fase 3:</b>	Spesifisering sentralt nivå	→ retningslinjer/forskrifter
<b>Fase 4:</b>	Spesifisering lokalt nivå	→ retningslinjer/instrukser
<b>Fase 5:</b>	Realisering lokalt	→ aktivitet lokale organer
<b>Fase 6:</b>	Gjennomføringspraksis	→ resultater av tiltaket

Gjennomføringen av et tiltak kan altså sees som en sett av ulike faser, fra politikkutforming via spesifisering sentralt og lokalt til gjennomføringspraksis. De to tilnærmingene skiller altså lag, i forhold til hvilke faser de ser som avgjørende for å kunne oppnå en vellykket implementering. Den beslutningsorienterte har hovedfokus på de øverste fasene, politikkutforming og beslutningen om tiltaket, og ignorerer i stor grad de nederste fasene. Den prosessorienterte derimot, kritiserer dette synet, og mener at det som skjer på lokalt nivå også er av stor betydning for resultatet (Kjellberg & Reitan 2003:134).

## 2.2 Oversikt over forskningsfeltet:

Pressman & Wildavskys studie: "Implementation – How great expectations in Washington are dashed in Oakland", fra 1973, innebærte et gjennombrudd for implementeringsforskningen. Studien tok for seg motsetningsforholdet mellom sentrale myndigheters mål og politikkenes faktiske resultat. De hadde fulgt et føderalt program for økonomisk utvikling i Oakland, USA, og fant ut at selv om den føderale finansieringen var



på plass, og alle var enige om at det var et godt formål at midlene skulle brukes til å skape arbeidsplasser for minoriteter, så uteble resultatene (Pressman & Wildavsky 1974:xii).

Pressman & Wildavsky tok et oppgjør med det de mente var en utbredt holdning, det at iverksetting er noe enkelt og at man blir skuffet dersom ting ikke går som planlagt:

*Vi kan anse at vårt arbeid har vært en suksess dersom flere mennesker begynner å forstå at implementering, under de beste omstendigheter, er ytterst vanskelig. Derfor ville de bli gledelig overrasket dersom noen få gode ting virkelig skjedde (Pressman & Wildavsky 1974: xii-xiii).*

Denne studien utløste et skred av lignende studier utover på 1970-tallet (Kjellberg & Reitan 2003:132). Sentrale forfattere i den tidlige iverksettingslitteraturen var i tillegg til Pressman & Wildavsky, Van Meter, Van Horn, Mazmanian og Sabatier.

På 1980-tallet kom en rekke bidrag som var kritiske til den tidlige implementeringsforskningens sentraliserte tilnærming. Dette medførte at det ble skilt ut to hovedtilnærminger til iverksettingsstudier, en beslutningsorientert og en prosessorientert tilnærming. Innenfor den prosessorienterte tilnærmingen til iverksetting kan forfatternavn som Benny Hjern, Richard Elmore og Susan Barrett nevnes. Videre vil jeg se nærmere på de to hovedretningene innen implementeringsforskning

### **2.3 Den beslutningsorienterte tilnærmingen ("top-down")**

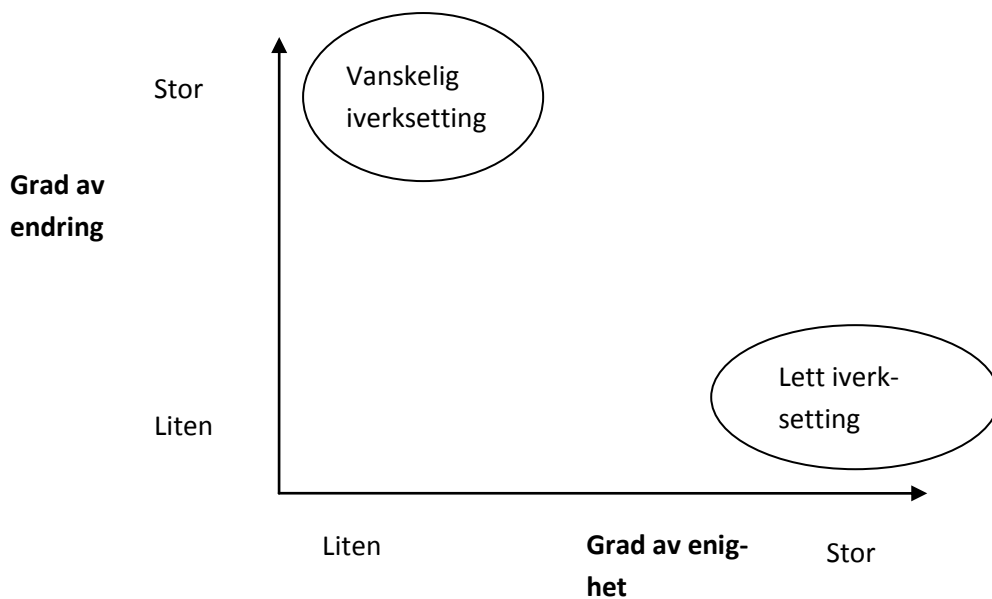
Denne tilnærmingen forutsetter at det kan trekkes et klart skille mellom et vedtak og iverksettingen av det. Utgangspunktet for implementering er, som definisjonene til Pressman & Wildavsky og Van Horn viste til tidligere, en beslutning, og det finnes et slutt punkt hvor det blir vurdert om resultatet er i samsvar med den forutgående beslutningen (Pressman & Wildavsky 1974:xiv).

I min iverksettingsstudie vil jeg bruke to perspektiver innenfor denne tilnærmingen, Pressman & Wildavskys teori om iverksetting som en serie vetopunkter, og Van Meter & Van Horns teori om hvordan grad av endring og grad av konflikt påvirker iverksettingen.

### **2.3.1 Van Meter & Van Horn**

Van Meter og Van Horns utgangspunkt er at forhistorien til et tiltak virker inn på gjennomføringen av det. Ut fra dette kan man også forestille seg at iverksettingen vil utarte seg forskjellig, avhengig av egenskaper ved politikken eller tiltaket. Det er altså innholdet av politikken som er forklarende variabel. (Kjellberg & Reitan 2003:141-142).

Kjerneargumentet til Van Meter & Van Horn, som er illustrert i figur 2.2, er at sjansene for vellykket implementering stiger jo mindre endring og jo større konsensus en politikk forbindes med. Den avstand og det forhandlingsklima mellom aktørene som hersket under politikkkutformingsfasen vil fortsette å gjøre seg gjeldende også i iverksettingsfasen. Det vil altså være lettere å få til små endringer enn store, og lettere å få implementert politikk det hersker konsensus om enn der det er dyp splittelse. De to forholdene vil også forsterke hverandre (Kjellberg & Reitan 2003:143). Selv om også Van Meter & Van Horn skiller mellom beslutningsfasen og iverksettingsfasen, forbindes de to fasene i deres argumenter.



Figur 2.2: Trekk ved tiltaket som påvirker iverksettingen (Van Meter & Van Horn (1975) i Kjellberg & Reitan 2003:142).

### 2.3.2 Pressman & Wildavsky: Iverksetting som en serie ”vetopunkter”

Iverksetting blir påvirket av en serie av ”godkjenningpunkter” eller ”vetopunkter” som saken går igjennom. Hver gang en beslutning må tas eller enighet oppnås for å kunne gå videre med iverksettingen kalles et beslutningspunkt. Hver gang en aktør må gi sitt samtykke kalles et klargjøringspunkt eller ’clearance’ (Pressman & Wildavsky 1974:xvi). Klargjøringspunkter har senere blitt kalt ’vetopunkter’ i implementeringslitteraturen (Kjellberg & Reitan 2003:140).

Pressman & Wildavsky forklarer fiaskoen i det føderale utviklingsprogrammet de undersøkte i ”Implementation” med at: ”Kjeder av uforutsette beslutningspunkter, som krevde en mengde klargjøringer av ulike aktører, hadde ført til situasjoner med frustrerende utsettelse” (Pressman & Wildavsky 1974:69).

Det dukket opp problemstillinger underveis i iverksettingsprosessen hvor det måtte tas en avgjørelse, noe som førte til utsettelse av iverksettingen og at tiltak ikke kunne settes i gang som planlagt. Mangfoldet av deltakere og perspektiver i iverksettingspro-

sessen representerte en stor hindring: ”Når et program avhenger av så mange aktører, er det utallige muligheter for uenighet og utsettelse” (Pressman & Wildavsky 1974:102).

Vetopunkter trenger ikke å forstås i streng forstand, som en rekke klarsignal som må gis nedover i beslutningshierarkiet:

*Beslutninger innebærer ikke alltid enkle ”ja” eller ”nei” som svar. Programmer kan bli forsinket, modifisert, nedskalert, og på annen måte tilpasset eller fordreiet til å passe inn i sitt miljø (Pressman & Wildavsky 1974:109-110).*

Man kan altså tolke vetopunkter dithen, at alle former for uklarheter som finnes i vedtaket og beslutninger som blir overlatt til andre aktører, vil kunne føre til at resultatet av implementeringen ikke er i samsvar med målene for det opprinnelige vedtaket.

Jo flere slike klargjøringspunkter eller vetopunkter som finnes, jo større sjanse er det for at iverksettingen vil mislykkes. Pressman & Wildavsky understreket at jo flere slike vetopunkter man klarte å rydde av veien på forhånd, og jo mer enkelhet i vedtakene (Kjellberg & Reitan 2003:141-142).

## **2.4 Den prosessorienterte tilnærmingen (”bottom-up”)**

Denne tilnærmingen sprang ut av kritikk mot den beslutningsorienterte tilnærmingen. Den beslutningsorienterte tilnærmingen ble kritisert for å være for opptatt av sentralisert beslutningsmakt, og at lokal innflytelse ignoreres (Kjellberg & Reitan 2003:153).

Elmores ”backward mapping”-metode er et sentralt bidrag innenfor denne tilnærmingen. Han hevdet at iverksettingsstudiene til nå hadde fokusert for mye på aktører høyt oppe i beslutningshierarkiet, og han hevdet at dette står i motsetning til hvordan iverksettingen fungerer i praksis. Derfor argumenterer han for at kartleggingen må begynne med en vurdering av den atferden, eller det fenomenet, som er grunnlaget for politiske beslutninger og tiltak. Deretter må man vurdere tiltak som kan tenkes til å påvirke

denne atferden eller dette fenomenet og følge konsekvensene av disse tiltakene gjennom iverksettingsprosessen (Lane 1992:98).

I denne studien ønsker jeg derimot å anvende perspektivet til Barrett & Fudge, for å kunne rette fokus mot forhandlingsmulighetene vedtaket åpner opp for, og spesielt se på hvordan atomindustrien, som iverksettende part, vil forholde seg til vedtaket.

Barrett & Fudge (1981) kritiserer det hierarkiske perspektivet på implementering og peker på at aktørene som blir satt til å implementere en bestemt politikk, ofte ikke står direkte til ansvar for politikerne og de har egne interesser som vil virke inn på implementeringsprosessen:

*Det hierarkiske synet på iverksetting impliserer også at iverksettere er agenter for politiske beslutningstakere, og er derfor i et samsvarende forhold til beslutningstakerne. Men i mange tilfeller, spesielt på området offentlig administrasjon, står ikke de handling avhenger av i et hierarkisk forhold til beslutningstakerne. Definisjonsmessig, er offentlig politikk ofte rettet mot å styre eller å intervensere i aktiviteten til private interesser og organisasjoner. Iverksettende organer vil derfor, i mange tilfeller, være autonome eller semi-autonome, med deres egne interesser og prioriteringer og utvikle egen politikk (Barrett & Fudge 1981:12).*

Barrett & Fudge hevder at denne tilnærmingen ikke fanger opp naturen i den politiske prosessen. Det er ikke tilstrekkelig å kontrollere dersom man ikke oppnår en konsensus om politikken som skal iverksettes. Konsensus i denne sammenhengen dreier seg om i hvilken grad de ulike aktørene deler verdier og mål. Dette er avgjørende for om de vil være mer eller mindre villige til å støtte og iverksette en bestemt politikk. For i det hele tatt å få noe gjort, må beslutningstakeren gå inn i forhandlinger og inngå kompromisser i forhold til sine opprinnelige intensjoner (Barrett & Fudge 1981:21).

Her er vi inne på et sentralt aspekt i den prosessorienterte tilnærmingen. Spørsmålet er hvordan kan man vurdere om iverksettingen av et tiltak har vært en suksess eller ikke?

*Dersom iverksetting er definert som “å sette politikk ut i livet”, altså handling i samsvar med politikk, så vil et kompromiss bli ansett å være en politisk fiasko. Men hvis iverksetting blir definert som å “få gjort noe”, så er utførelse det sentrale målet, snarere enn samsvar, og kompromiss er et middel for å nå utførelse selv om det går ut over noen av de opprinnelige intensjonene. Det blir derfor lagt vekt på interaksjonen mellom politiske beslutningstakere og iverksettere, med forhandling, kjøpslåing og kompromiss som utgjør de sentrale elementene i en prosess som kan bli karakterisert som “det muliges kunst” (Barrett & Fudge 1981:21)*

Det som kan fremstå som en fiasko fra beslutningstakerens side, kan bli sett på som en suksess hos de nederst i iverksettingskjeden, som har klart å forhandle fram en politikk som passer bedre med dere egen forståelse av problemet eller situasjonen (Barrett & Fudge 1981:25-26).

## **2.5 Hypoteser**

I det følgende vil jeg utlede fire hypoteser, basert på de utvalgte bidragene innen implementeringsteori.

### **2.5.1 Hypoteser med utgangspunkt i Van Meter & Van Horns modell**

I følge Van Meter & Van Horn vil variablene grad av endring i forhold til politikken status quo, og grad av enighet om politikken virke inn på resultatet. Jeg antar derfor at grad av endring og grad av konflikt i atompolitikken vil påvirke sannsynligheten for en endelig implementering:

*H1: Stor grad av endring i atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

*H2: Stor grad av uenighet om atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

### **2.5.2 Hypoteser med utgangspunkt i Pressman & Wildavskys vetopunkter**

Ifølge Pressman & Wildavsky er det uavklart politikk og antall vetopunkter som virker inn på resultatet. Jeg antar derfor at uavklarte spørsmål og klargjøringspunkter i den nye Atomloven vil påvirke sannsynligheten for en endelig implementering:

*H3: Høy grad av vetopunkter i den nye Atomloven vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

### **2.5.3 Hypoteser med utgangspunkt i et bottom-up perspektiv:**

I følge Barrett er det ikke alltid slik at de som skal iverksette deler holdninger og verdier med de som har fattet beslutningen, selv om de aksepterer deres vedtak. De ulike iverksettingsorganene ligger ofte utenfor beslutningstakerens fulle kontroll og de kan ha lojaliteten sin et annet sted.

*H4: Eksistensen av felles holdninger og verdier mellom beslutningstaker og iverksettere vil styrke sannsynligheten for en endelig implementering.*

## **2.6 Operasjonalisering**

For å kunne gå videre, mener jeg det er viktig å avklare hva som er innholdet i den tyske atompolitikken, og hvilke dimensjoner man kan vurdere grad av endring og konflikt, vetopunkter og holdninger opp i mot. Dette er temaer som jeg har valgt ut på grunnlag av innholdet i Atomloven, som definerer myndighetenes og energiselskaperes handlingsrom i Atompolitikken, og på grunnlag av Regjeringens endringsforslag og debatten i Forbundsdagen generelt. Dette er altså temaer som er med på å definere retningen i atompolitikken, og som har vært sentrale stridspunkter i atomkraftens historie i Tyskland.

De ulike komponentene er som følger:

1. Atomkraftens eksistens i Tyskland.
2. Sikkerheten på atomkraftverkene
3. Avfallsproblematikken
4. Økonomiske hensyn
5. Forsyningssikkerhet
6. Klima- og miljøvern

1. Dette dreier seg om å være eller ikke være for atomkraften i Tyskland. Skal man fortsette å produsere strøm ved å utvinne atomkraft, eller skal man avvikle det hele. Under dette punktet hører spørsmål om forbud mot bygg av nye atomkraftverk, og om hvordan utfasingen skal skje.
2. Sikkerheten på atomkraftverkene er av sentral betydning for beslutningstakere. I denne kategorien tilhører spørsmål om strålingsfare, risikoen for en ulykke som vil kunne få katastrofale konsekvenser, og risikoen for og konsekvenser ved et eventuelt terrorangrep.
3. Avfallsproblematikken er av såkalt NIMBY-karakter ("Not In My Back Yard"), og er et internasjonalt sett uløst problem innen atomenergien. Herunder hører spørsmål om hvordan avfallet skal deponeres, gjenvinning av atomavfall, transport av atomavfall og mellomlagring/sluttlagring.
4. Økonomiske hensyn dreier seg om hensyn til industriens vilkår, energiprisene og arbeidsplasser.
5. Forsyningssikkerhet er en komponent som også har en viss utenrikspolitisk dimensjon. Hva skal atomenergien erstattes med? Et annet sentralt spørsmål i denne sammenheng er om avvikling av atomkraft vil føre til større importavhengighet, da spesielt av Russland.



6. Klima- og miljøvern handler hovedsakelig om de forpliktelser Tyskland har påtatt seg internasjonalt i form av klimautslippskutt. Hvordan vil man forsøke å nå disse målene dersom atomkraften avskaffes? I tillegg hører spørsmålet om strålingsfare til denne dimensjonen, men dette er et tema som fikk lite oppmerksomhet i atomavviklingsdebatten.

### **2.6.1 Operasjonalisering av ”endring”**

For at jeg skal kunne si noe om hvorvidt regjeringens lovforslag innebærer større eller mindre grad av endring i forhold til status quo, må jeg vurdere situasjonen før vedtaket ble fattet opp mot hva situasjonen vil kunne være, dersom den nye Atomloven implementeres. Denne vurderingen vil jeg foreta langs de seks dimensjonene i atompolitikken. Det er da sannsynlig at endringen vil være større langs noen av disse 6 dimensjonene sammenlignet med de andre, og jeg må da danne meg et helhetlig bilde av hvor stor endring regjeringens lovforslag vil innebære.

### **2.6.2 Operasjonalisering av ”konflikt”**

For at jeg skal kunne si noe om hvorvidt debatten rundt regjeringens lovforslag er preget av konflikt eller konsensus, vil jeg vurdere i hvor stor grad det er uenighet rundt atompolitikken fordelt på de seks dimensjonene. Jeg vil gå inn og vurdere hvorvidt standpunktene langs de ulike dimensjonene faller sammen, eller står i motsetning til hverandre. Det vil sannsynligvis være noen områder hvor uenigheten er større, og noen områder hvor de ulike partiene er mer enige.

### **2.6.3 Operasjonalisering av ”vetopunkter”**

Et vetopunkt forstås som en svakhet i lovgivningen, som iverksettere eventuelt kan utnytte. Pressman & Wildavsky peker på situasjoner der avgjørelser må tas av ulike aktører i iverksettingsprosessen, som gjør at tiltaket kan bli forsinket, modifisert, eller

fordreiet. Det kan dreie seg om et ”hull” i lovgivningen og tilhørende forskrifter som gjøre det mulig for enkelte aktører å utøve skjønn, og på den måten dreie utfallet i en bestemt retning. Det kan også dreie seg om ufullstendighet i vedtaket, at ikke loven er tydelig nok eller ikke tar høyde for problemstillinger som dukker opp underveis. I møte med slike problemstillinger kan det finnes handlingsrom for iverksettere til å gi prosessen en ny retning. Jeg vil altså gå gjennom Atomloven langs de seks dimensjonene, og lete etter slike svakheter og uklarheter, som i sin utstrekning kan gi enkelte aktører innflytelsesmuligheter.

#### **2.6.4 Operasjonalisering av ”holdninger hos energiselskapene”**

I denne sammenhengen er det energiselskapenes holdninger som må identifiseres. Jeg må kunne peke på punkter langs de ulike dimensjonene i atompolitikken, hvor energiselskapene uttrykker andre vurderinger av problemstillingen enn det den rød-grønne regjeringen gjorde i sitt lovforslag. Det er også av betydning å kunne peke på evne eller vilje til å utnytte eventuelle vetopunkter i Atomloven.

### **2.7 Metodisk tilnærming**

For å teste hypotesene som jeg utledet i forrige avsnitt vil jeg bruke kvalitative data, og problemstillingen kan best svares på gjennom en casestudie. Gitt det begrensede tidsrommet oppgaven skrives i, vil jeg bruke dokumentanalyse kombinert med intervjuer som verktøy for å teste hypotesene.

#### **2.7.1 Variabler**

Den avhengige variabelen er altså endelig implementering av atomavviklingsvedtaket.

Uavhengige variabler følger naturlig av hypotesene:

**H1:** Grad av endring som vedtaket utgjør i forhold til status quo

**H2:** Grad av konflikt i beslutningsprosessen.

**H3:** Grad av vetopunkter i vedtaket

**H4:** Grad av felles holdninger mellom beslutningstaker og iverksettere.

Dette er alle variabler som vil være svært vanskelig, om ikke umulig å kvantifisere. Derfor følger det også at kvalitative data best kan svare på denne problemstillingen.

### **2.7.2 Casestudie – Hva slags case?**

Min case er implementeringen av det tyske vedtaket om å utvikle atomkraft. Studien vil innebære å identifisere flere grupper aktørers innvirkning på og forhandlingsmuligheter i forhold til implementeringen, og går ut på å forklare hvordan implementeringen vil kunne være mer eller mindre vellykket.

I følge Robert K. Yin (Yin 2003:9) egner casestudier seg dersom et forskningsspørsmål av typen ”hvordan” eller ”hvorfor” blir stilt, om et sett av samtidige hendelser, som forskeren har liten eller ingen kontroll over.

Jeg anser min case for å være en typisk casestudie, jeg undersøker et samtidig fenomen hvor jeg som forsker ikke har noen kontroll over, og jeg ønsker å finne ut av hvorfor en politisk beslutning vil bli endelig implementert eller ikke.

Det jeg synes er spesielt interessant med det tyske vedtaket, er at det kan synes å være ganske skjørt vedtak, og det kan synes som om vedtaket kun var mulig med den regjeringssammensetningen som hersket på tidspunktet vedtaket ble fattet. Jeg antar altså at vedtaket var kontekstavhengig og unikt, og da vil en enkel casestudie være et egnet design (Yin 2003:45).

Målet med denne studien er altså ikke å generalisere, men å kunne si noe om det tyske tilfellet som sådan.

### **2.7.3 Hva slags data trenger jeg?**

I denne oppgaven vil jeg hovedsakelig foreta dokumentanalyse og intervjuer. For å kunne teste de to første hypotesene vil jeg gjennomføre en dokumentanalyse av protokollene fra plenumsdebatten i Forbundsdagen forut for vedtaket.

For å kunne teste den tredje hypotesen, vil jeg gå gjennom Atomloven og den forutgående Avtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene, i tillegg at mine intervjuobjekter vil kunne kaste lys over styrker og svakheter med disse dokumentene.

For å kunne teste den fjerde hypotesen må jeg forsøke å identifisere holdninger i energiselskapene til atomavviklingsvedtaket. Til dette formålet vil jeg gå gjennom pressemeldinger fra de fire største energiselskapene i Tyskland, og i tillegg vil to av mine intervjuobjekter også kunne komme med relevant informasjon.

#### **2.7.3.1 Offentlige dokumenter**

Jeg har altså valgt å foreta en dokumentanalyse av protokoller fra debatten i Forbundsdagen. Her har jeg forsøkt å identifisere de ulike partienes standpunkt langs de ulike dimensjonene i atompolitikken, ved å lese gjennom innleggene til de ulike partiene og danne meg et helhetsinntrykk av hvor partiet står. Så har jeg valgt ut sitater fra hvert parti som jeg mener representerer partiets standpunkt. På dette grunnlaget har jeg vurdert grad av konflikt og grad av endring i atompolitikken. Jeg har også forsøkt å si noe om samfunnsdebatten som helhet, fordi det kan være aspekter som Forbundsdaysdebatten ikke fanger opp. Men jeg har vurdert det dit hen at Forbundsdaysdebatten kaster lys over, og aggregerer de sentrale konfliktspørsmålene i atomkonflikten, siden Forbundsdays sammensetning avspeiler folkets vilje ved valg.

#### **2.7.3.2 Intervjuer**

Jeg har foretatt fire intervjuer i denne sammenhengen. Tre av intervjuene var med representanter for Økonomi- og teknologidepartementet, lobbyistorganisasjonen Det

tyske Atomforum, og en tidligere manager for EnBW, som er et av Tysklands største energiselskaper. Det fjerde intervjuobjektet, som er plassert i det politiske systemet, har i etterkant av intervjuet bedt om at vedkommendes sitater og navn på tilhørighet anonymiseres. Dette skaper selvfølgelig problemer for hvordan jeg kan argumentere for at vedkommendes uttalelser er representative. Jeg velger likevel å ta med et par sitater, fordi jeg synes de var interessante og kaster lys over sentrale spørsmål i oppgaven min.

Jeg ønsket å få en viss bredde i type aktører jeg snakket med, spesielt siden jeg hadde begrenset tid til å utføre intervjuene. Jeg fikk altså snakke med to representanter for myndighetssiden, og to som representerer selskapenes interesser.

I tillegg vurderte jeg det som interessant å kunne snakke med noen som var tilstede under forhandlingene mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene. Mitt intervjuobjekt fra EnBW, er nå pensjonert, men har vært involvert både i RWE og EnBW, og representerte EnBW under forhandlingene. Han har nå ingen offisiell tilknytning til EnBW og representerer på den måten ikke energiselskapene direkte, men jeg vurderte det dithen at det var til min fordel at han kanskje kunne snakke mer åpent og gi et bedre innblikk i de holdningene som eksisterer i energiselskapene, enn en som er midt oppe i det nå.

I tillegg representerer det tyske atomforumet energiselskapene indirekte, ved at de har selskapene som medlemmer, og flere framtrepende ledere i de fire store selskapene er enten medlemmer i styret i atomforumet, eller de deltar i arrangementer på deres vegne. Derfor har jeg vurdert det dithen at atomforumet ikke bare representerer seg selv, men også kan gi et innblikk i hvordan energiselskapene forholder seg til vedtaket.

### **2.7.3.3 Pressemeldinger og avisutklipp**

For å kunne identifisere energiselskapenes holdninger til atomavviklingsvedtaket har jeg også systematisk gått gjennom pressemeldinger fra de fire største energiselskapene, E.On, RWE, Vattenfall og EnBW, fra ca 2000 og fram til i dag. Jeg har bevisst

søkt ut sitater der representanter for ledelsen i selskapet uttaler seg om vedtaket, og hvordan de forholder seg til implementeringen av det. Jeg har også tatt med sitater der selskapene har søkt om overføring av strømmengder og hvor de begrunner sine søknader. Jeg har også valgt ut sitater der representanter for ledelsen sier noe om atomkraftens rolle i, og betydning for, selskapets drift, og hvor de kommer med en vurdering av atomkraften i framtida.

#### **2.7.4 Styrker og svakheter ved mine data**

Validiteten til datamaterialet er ivaretatt ved at jeg har brukt ulike kilder, både skriftlige og muntlige. Jeg hadde lest gjennom en del av materialet før jeg bestemte meg for hva som var de viktige dimensjonene i atompolitikken, og denne inndelingen i sentrale komponenter fungerte godt som et analyseverktøy i resten av prosessen.

Muligheten for at jeg har oversett noen faktorer som kan ha innvirkning på prosessen er selvfølgelig til stede. Jeg mener likevel at jeg har fått med meg det viktigste gitt den rammen av tid og ressurser som jeg har hatt. Da jeg foretok intervjuene mot slutten av datainnsamlingsprosessen, stilte jeg også åpne spørsmål om hvilke faktorer de anså som de viktigste i forbindelse med iverksettingsprosessen. Gjennom dette fikk jeg bekreftet at de komponentene jeg på forhånd hadde trukket ut som de sentrale i atompolitikken, var tilstrekkelige til å fange opp deres vurderinger og synspunkter.

Spørsmålet om dataenes reliabilitet går ut på at de må være samlet inn og behandlet på en mest mulig pålitelig og nøyaktig måte. I forbindelse med mine intervjuer er det flere fallgruver å gå i. Jeg stilte de samme spørsmålene til alle intervjuobjektene, i tillegg til noen mer spesifikke oppfølgingsspørsmål tilpasset det enkelte intervjuobjekt. Det er selvfølgelig en fare for at intervjuobjektene uttalelser vil kunne være preget av egne oppfatninger og interesser, og at de ikke avspeiler interessene til den organisasjonen de representerer godt nok. Derfor har jeg hatt dette i bakhodet under intervjuene og den påfølgende analysen og bevisst utelatt uttalelser som har framstått som ”personlige”.

En annen problemstilling som er spesiell for min oppgave er potensielle språkproblemer. Jeg gjennomførte intervjuene på tysk og har også behandlet store mengder av tyskspråklige dokumenter. Jeg har vurdert det dit hen at mine språkkunnskaper er tilstrekkelig gode, og jeg har kontrollert begrep jeg har vært usikker på hos bekjente med tysk som morsmål. Jeg har også gitt intervjupersonene muligheten til å lese gjennom og godkjenne sitatene jeg ønsket å bruke i etterkant. Jeg tror derfor ikke at verken språkproblemer eller andre misforståelser vil kunne innebære en trussel mot dataenes validitet.

Jeg ser det som svært viktig at jeg tok meg tid til å foreta intervjuer. Intervjupersonene ga et bedre innblikk i hva som hadde skjedd under konsensusforhandlingene mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene, og samtidig fikk jeg en bedre forståelse av hva slags holdninger som hersker i energiselskapene som jeg hadde i bakhodet da jeg skulle analysere innholdet i pressemeldingene. I tillegg var det en god erfaring å kunne ”kikke opp” fra dokumentene og få bekreftet om man hadde forstått innholdet i dem riktig. Tiden jeg brukte på intervjuer kunne sikkert vært brukt til noe annet, og det har krevd mye arbeid å få til intervjuer, spesielt siden jeg måtte reise til Tyskland, men jeg mener at det var verdt arbeidet.

## Kapittel 3: Konflikt og endring i den tyske atompolitikken

---

I dette kapittelet ønsker jeg å analysere debatten rundt atomavviklingsvedtaket i Forbundsdagen, for å kunne teste de to første hypotesene:

*H1: Stor grad av endring i atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

*H2: Stor grad av uenighet om atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

For å overføre dette på debatten i Forbundsdagen er det jeg ønsker å finne ut av: Er det snakk om en radikal endring i den tyske atompolitikken? Og hvor kontroversielt og konfliktfyllt var vedtaket?

Først i dette kapittelet ønsker jeg å si noe om bakgrunnen for dette vedtaket, den historiske utviklingen av debatten fram til den nådde behandling i Forbundsdagen. Deretter vil jeg gjøre rede for ulike konfliktdimensjoner i tysk politikk som kan kaste lys over debatten jeg senere vil analysere. Etter denne innledende delen vil jeg gå inn i mitt empiriske materiale og vurdere grad av endring og grad av konflikt i atompolitikken.

### 3.1 Historisk bakgrunn

Diskusjonen rundt atomkraft har vært et tema som har splittet den tyske befolkningen siden 1960-tallet. En rekke protestbevegelser ble grunnlagt på denne tiden, og flere av dem ga opphav til det som senere skulle bli det landsdekkende partiet De Grønne. Protesten nådde sitt første høydepunkt da demonstranter okkuperte byggeplassen for det planlagte atomkraftverket i Wyhl i 1975 (Mez 1979:46). De Grønne ble altså mobilisert på denne saken, og partiet fikk representasjon i Bundestag i 1983.

Denne konflikten ble skjerpet etter Tsjernobyl-ulykken i 1986. SPD programfestet allerede samme år å gå inn for en atomkraftavvikling. Det siste atomkraftverket ble tatt i



drift i Tyskland i 1989<sup>1</sup> og etter dette har det altså ikke kommet noen ønsker fra industrien om å bygge flere kraftverk (BMW 2008:7).

Gjenvinning av atomavfall har også vært et konfliktfylt tema. Den tyske regjeringen hadde inngått avtaler med Sellafield i England og Cogema i La Hague, Frankrike, om gjenvinning av atomavfall. Dette medførte transporter av brukte brennelementer fra atomreaktorene tvers gjennom Tyskland og Europa, noe som førte til store protester. Disse transportene, kalt Castor-transportene var også svært dyre, blant annet som følge av de strenge sikkerhetsforordningene de var gjenstand for (Mez & Piening 2007: 334). Lagringsproblemet har også lenge vært gjenstand for diskusjon, flere ulike bergformasjoner har blitt undersøkt for å se om de egner seg for å kunne lagre radioaktivt avfall i millioner av år. På det tidspunktet da den rød-grønne regjeringen la fram sitt lovforslag om en atomkraftavvikling, var spørsmålet ennå uavklart.

### **3.2 Generelt om analysen**

Jeg har altså utledet to hypoteser som jeg ønsker å teste i denne første delanalysen. For å svare på disse vil jeg analysere debatten som foregikk i forkant av vedtaket i Forbundsdagen. Regjeringens forslag til endring av Atomloven ble først lagt fram 11. september 2001 (Forbundsdaystrykksak 14/6890), og første gang lagt fram for Forbundsdagen i plenum den 27. september 2001.

CDU/CSU-fraksjonen stilte et motforslag (se Forbundsdaystrykksak 14/6886) hvor de krevde at regjeringen ser bort fra sitt eget lovforslag.

På grunn av flertallsposisjonen som regjeringen var i, ble lovforslaget anbefalt fra miljøkomiteens side og CDU/CSU sitt motforslag ble anbefalt avvist. Regjeringens forslag ble anbefalt med stemmene til SPD og De Grønnes fraksjoner, mot stemmene til CDU/CSU-, FDP- og PDS-fraksjonene. Hoveddebatten og avstemningen i Forbundsdagen ble tatt den 14. desember 2001, hvor regjeringens forslag ble vedtatt med stem-

---

<sup>1</sup> Atomkraftverket Neckarwestheim II i Baden-Württemberg

mene til SPD og De Grønne, mot stemmene til CDU/CSU, FDP og PDS (Plenumsprotokoll 14/209:20730A-C)).

I det følgende vil jeg forsøke å gi en systematisk framstilling av hovedposisjonene i debatten og konfliktmønsteret. Først vil jeg fokusere på hvilken grad av endring regjeringens lovforslag kan sies å innebære, og hvordan dette ble oppfattet av parlamentarikere. I den andre delen vil jeg fokusere på hvor stor grad av konflikt debatten synes å ha igangsatt. Var debatten preget av konflikt heller av konsensus?

Som grunnlag for denne analysen bruker jeg dokumenter fra behandlingen i Forbundsdagen. Jeg vil hovedsakelig bruke protokoller fra plenumsbehandlingen i Bundestag den 14. desember, men også fra tidligere behandling og spørretimer i samme valgperiode. I tillegg vil analysen i noen grad baseres på de ulike fraksjonenes skriftlige forslag til endringer i lovforslaget. I den påfølgende analysen bruker jeg sitater fra Forbundsdaysrepresentantene som jeg har plukket ut fordi jeg mener de er representative for holdningene til partiene i de ulike spørsmålene. Derfor har jeg ikke med navn på representantene, men bruker bare navn på partiet der jeg siterer.

### **3.3 Lovforslaget**

Endringsforslaget til den rød-grønne regjeringen er basert på avtalen som ble inngått mellom regjeringen og energiselskapene den 14. juni 2000. Formålet med lovforslaget er at utvinningen av atomkraft skal avvikles på en ordnet måte. Med ”ordnet” menes at regjeringen ønsker å legge til rette og organisere avviklingen på en måte som er best for alle parter i samfunnet, en avvikling som de mener allerede er i ferd med å skje siden industrien ikke har hatt planer om å bygge nye atomkraftverk på 20 år. Sentrale komponenter i dette lovforslaget var:

- Atomkraften skal avvikles på en slik måte at sikkerheten ivaretas på beste måte, fram til siste atomkraftverk tas av nettet.
- Dette innebærer et forbud mot nybygg av atomkraftverk og det vil ikke bli tildelt flere eller gitt utvidede driftslisenser. Fram til dette har driftslisensene vært

ubegrensede. De allerede tildelte driftslisensene opphører når de gjeldende atomkraftverkene har produsert en gitt strømmengde, som tilsvarer normalproduksjon i til sammen 32 år.

- Plikten til å foreta periodiske og standardiserte sikkerhetskontroller lovfestes.
- Det blir forbudt (fra 01.07.2005) å gjenvinne atomavfall, både i Tyskland og i utlandet.
- Det skal finnes en løsning på sluttlagringsproblemet, men lovforslaget sier ikke noe om hvordan dette skal foregå. Fram til det finnes et sluttlager, er energiselskapene forpliktet til å opprette og drifte mellomagre for avfall i nærheten av hvert enkelt atomkraftverk.
- Energiselskapene må sette av en større sum penger i tilfelle ulykker eller skader. Denne summen blir tidoblet til 2,5 milliarder Euro per atomkraftverk.

(Forbundsdagstrykksak 14/7261 av 01.11.2001: Lovforslag fra Forbundsregjeringen).

### **3.4 Grad av endring i forhold til status quo**

Min første hypotese lyder som følger:

*H1: Stor grad av endring i atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

I det følgende vil jeg derfor vurdere grad av endring i atompolitikken langs de 6 dimensjonene eller hovedkomponentene i atompolitikken som jeg presenterte innledningsvis.

#### **3.4.1 Atomkraftens eksistens i Tyskland**

Dette dreier seg altså om hvorvidt man skal fortsette å utvinne atomkraft eller ikke, og er det overordnede spørsmålet i regjeringens endringsforslag.

Regjeringen presenterer forslaget sitt som en stor reform i energisektoren, som skal innlede en såkalt "Energiewende" - en omstrukturering av energiforsyningen i Tyskland.

**SPD:** *Avviklingen av atomkraft på mellomlang sikt gir oss muligheten til å gjennomføre en "Energiewende"*(Plenumsprotokoll 14/209:20709C).

Den farlige og uøkonomiske atomkraften skal erstattes med trygg og framtidsrettet fornybar energi og energieffektivisering. Samtidig kommer de med argumenter som at de bare lovfester og ordner en avviklingsprosess som allerede er underveis.

Siden energiselskapene ikke har gjort noen nye investeringer i atomkraftverk siden Neckarwestheim II, som kom i drift i 1989, og heller ikke har vist noen spesiell interesse for å gjøre dette, tyder dette på at dette er en teknologi som er i en utløpsfase. Forslaget om en gradvis avvikling gjør også at en avvikling ikke vil utgjøre noen trussel mot forsyningssikkerheten.

**SPD:** *Industrien har selv tatt farvel med atomkraften...og....det finnes ingen selskaper som ønsker å bygge atomkraftverk lenger* (Plenumsprotokoll 14/209:20709B-C).

Regjeringspartiene fremstiller altså forslaget sitt som en del av en stor energireform, og begrepet "Energiewende" blir hyppig brukt for å indikere at man ønsker å gå over i en moderne og effektiv energiforsyning. I tillegg prøver de å avdramatisere det hele ved å si at avviklingsprosessen er noe energiselskapene selv har begitt seg ut i, og at regjeringens lovforslag innebærer en "ordning" av denne prosessen til samfunnets beste.

Opposisjonspartiene CDU, CSU og FDP hevder at dette forslaget er radikalt, at det vil endre dynamikken i energiforsyningen, og at forslaget er useriøst fordi det er inkonsekvent. Energiselskapene får mulighet til å drive som før, fram til atomkraftverkene har produsert strøm tilsvarende normalproduksjon i 32 år. Hvorfor ikke avvikle umiddelbart, sier de, dersom atomkraftutvinning innebærer så en stor risiko?

**CDU/CSU:** *Hva De (Miljøvernminister Jürgen Trittin) <sup>2</sup>ønsker å selge som atomkraftavvikling er egentlig en videre drift over tiår. Den såkalte atomkraftavviklingen, det må du tåle å høre Herr Trittin, er et fata morgana for det grønne klientellet og du er den store illusjonskunstneren (Plenumsprotokoll 14/209:20714D).*

Ikke bare er forslaget useriøst, det er også ”uansvarlig” i følge opposisjonen. De peker på at regjeringen foreslår en lovendring som vil ta bort nesten 30 prosent av strømprøduksjonen på sikt, og hvor det ikke kommer tydelig fram hva som skal erstatte denne strømmen. De hevder at en atomkraftutvikling er en illusjon og at det aldri vil bli fullført. Det finnes ikke et politisk vedtak som det ikke går an å gjøre om på, og CDU/CSU varsler at når de kommer i regjering igjen så vil de gjøre nettopp dette.

**CDU/CSU:** *Vi kommer til å gjøre om på det som De (Trittin) <sup>3</sup>betegner som en varig atomkraftavvikling (Plenumsprotokoll 14/209:20711B).*

Man kan altså si opposisjonen mener at forslaget er for radikalt, og at det vil innebære en så stor endring i energisektoren at det er på grensen til det uansvarlige.

Venstrepartiet PDS, også i opposisjon, avviser forslaget fordi de mener det ikke er radikalt nok, de ønsker en umiddelbar avvikling.

**PDS:** *Lovforslaget betyr at det fortsetter som før, men samfunnskonflikten er reell... og...vi krever derfor en reell løsning på samfunnskonflikten. Og vi krever derfor et lovforslag for en raskest mulig avvikling av atomkraft (Plenumsprotokoll 14/209:C-D).*

### **3.4.2 Sikkerheten på atomkraftverkene**

Regjeringspartiene og PDS fremhever sikkerhet og hensyn til liv og miljø som den sentrale grunnen for at atomkraftverkene bør stenges. PDS går lenger enn regjeringspartiene, og hevder at det lenge har eksistert en dårlig sikkerhetskultur på

---

<sup>2</sup> Egen anmerkning

<sup>3</sup> Egen anmerkning

atomkraftverkene og at det foregår ”systematiske brudd på elementære sikkerhetsregler” (Plenumsprotokoll 14/209:B).

I følge opposisjonen innebærer skjerpingen av sikkerhetsrutiner i lovforslaget, at det nå lovfestes rutiner som allerede eksisterer, og peker hele tiden på at Tyskland er anerkjent for å ha de sikreste atomkraftverkene i verden. Det at sikkerhetsrutinene skjerpes sier ingenting om at tilstanden på kraftverkene har forverret seg.

**FDP:** *Nå blir (periodiske sikkerhetskontroller) lovmessig regulert og fastsatt. Der er vi på deres side. Jeg henviser bare til, at disse sikkerhetskontrollene allerede fantes. Dere fastslår bare tingenes tilstand. Derfor er det viktig for oss å fastslå at det dere gjør, ikke bringer mer sikkerhet (Plenumsprotokoll 14/209:20715 D).*

Det blir også uttrykt i avtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene at:

*I løpet av den resterende driften blir, de ved lov definerte, høye sikkerhetsstandarder videre ivaretatt. Forbundsregjeringen vil ikke foreta seg noe for å endre denne grunnleggende sikkerhetsfilosofien (Avtalen 2001:6).*

### 3.4.3 Avfallsproblematikken

Forslaget blir også kritisert av opposisjonen i CDU/CSU/FDP fordi det ikke er radikalt nok med hensyn til å få en løsning på lagringsproblemet og med hensyn til å gjøre endringer i forhold til sikkerhetsrutiner på kraftverkene.

**FDP:** *Dere har ikke noe lagringskonsept! (Plenumsprotokoll 14/209:20716 B).*

Lovforslaget kommer ikke med noen løsning på sluttlagringsproblemet, men sier bare at atomavfallet skal mellomlagres inntil man finner en løsning på hvor det skal gjøres av i framtida. Om sluttlagring blir det sagt at man skal finne en løsning, men ikke hvordan denne skal være. Opposisjonen kritiserer dette, og mener at de lagringsstedene som hittil ikke har blitt funnet gode nok, må undersøkes videre.

**CDU/CSU:** *Når det handler om fjerning av radioaktivt avfall, så er det ingenting som taler mot det tidligere tyske lagringskonseptet, som er sikkerhetsteknisk realiserbart og allerede langt på vei utviklet. Vi har ventet i tre år på at Forbundsregjeringen konkretiserer sine tvil om Gorlebens<sup>4</sup> egnethet. Men det kommer ingenting...*(Plenumsprotokoll 14/209:20722A).

Et nytt element er i lovgivningen er at det skal lovfestes at energiselskapene er pliktige til å opprette mellomlagre, ved eller i umiddelbar nærhet av hvert atomkraftverk, hvor avfallet skal lagres inntil videre (Avtalen 2001:8).

#### **3.4.4.Økonomiske hensyn**

Opposisjonen er opptatt av det de kaller offentlige inngrep i eiendomsretten, og inngrep i økonomien. De mener den konkurransedyktige atomstrømmen tas bort til fordel for nye subsidierte energiformer og arbeidsplasser. Her fokuserer igjen regjeringspartiene på hvilke muligheter en omstrukturering av energiforsyningen vil gi, også i form av arbeidsplasser.

**De Grønne:** *I området fornybar energi arbeider det i dag mellom 70 og 80 000 mennesker... og det er flere arbeidsplasser enn det noensinne har vært innen atomenergi....atomenergi er et konsept fra fortiden...fremtiden er fornybar og den er effisient og desentral* (Plenumsprotokoll 14/209:20724 D).

Et bortfall av atomindustrien vil altså bety at et forskningsmiljø vil kunne falle bort i Tyskland. Opposisjonen bruker uttrykk som at man ønsker ”å forby en teknologi”. Dette vil innebære at det ikke lønner seg å ta en utdanning innenfor kjernefysikk i Tyskland, man vil miste viktig kompetanse og sakke akterut på forskningsfronten sammenlignet med andre land. Dette vil også være en trussel mot sikkerheten på atomkraftverkene fram til det siste stenges om ca. 20 år. Dette blir av opposisjonen sett på som et inngrep i økonomien og forskningen som regjeringen ikke kan tillate seg.

---

<sup>4</sup> Alternativt sluttlager i Gorleben, i delstaten Niedersachsen.

**CDU/CSU:** *I virkeligheten forsøker de å innføre et tenkeforbud i tysk vitenskap...den som ikke får lov å tenke nytt kan heller ikke forbedre det gamle* (Plenumsprotokoll 14/209:20726 D).

Regjeringspartiene hevder at de ikke ønsker å forby forskning, at industrien gjerne kan forske videre.

**De Grønne:** *Vi forbyr ikke forskningen. Industrien kan forske videre* (Plenarprotokoll 14/209:20712 C).

Men denne forskningen vil altså nå ikke motta noen offentlig støtte. Det vil altså være opp til energiselskapene om de ønsker å forske videre innen atomteknikk, og de vil ikke ha muligheten til å bygge noen nye atomreaktorer

### 3.4.5 Forsyningssikkerhet

Opposisjonen hevder både at forslaget er radikalt, at det vil endre dynamikken i energiforsyningen, ja til og med at det vil true forsyningssikkerheten, og at forslaget er useiøst fordi det ikke er konsekvent. Energiselskapene får mulighet til å drive som før, fram til atomkraftverkene har nådd en alder på maksimalt 32 produksjonsår. Hvorfor ikke avvikle umiddelbart, spør en rekke representanter for CDU/CSU og FDP. CDU/CSU/FDP hevder også at vedtaket kun vil føre til at man vil måtte importere enda mer naturgass fra Russland, og således vil importavhengigheten øke.

**CDU/CSU:** *Dersom vi gir avkall på atomkraft, blir en del av energimixen satt på spill. Forsyningssikkerheten vil bli truet og importavhengigheten vil øke* (Plenumsprotokoll 14/209:20711A-B).

Regjeringspartiene kommenterer ikke dette i debatten, men fremhever i stedet potensialet i fornybar energi, energisparing og energieffektivisering.

**De Grønne:** *Dersom vi skal snakke om sikring av energiforsyningen i Tyskland, om forsyningssikkerhet, om å redusere importavhengigheten, da kan vi ikke sette importprodukter som kull, gass, olje og uran opp mot hverandre. Det finnes*



*en ganske enkel logikk: Det som gjør oss mest uavhengige av energiimport, er fornybar energi, fordi den er tilgjengelig her (Plenumsprotokoll 14/209:20723D).*

### **3.4.6 Klima- og miljøvern**

Når det gjelder klima og miljø så er CDU/CSU/FDP spesielt opptatt av hva et bortfall av atomstrømmen vil ha å si for Tysklands klimagassutslipp.

**CDU/CSU:** *Det blir stilt spørsmål ved klimavernmålet gjennom deres politikk. Det er ikke holdbart (Plenumsprotokoll 14/209:20710D).*

I perioden 1990-2000 reduserte Tyskland sine klimagassutslipp<sup>5</sup> med ca. 18 % (Michaelowa 2003:31). Tyskland har også vært tidlig ute med å fokusere på klimapolitikk, og allerede i 1990 hadde de som nasjonal målsetning å redusere energirelaterte CO<sub>2</sub>-utslipp med 25 % innen 2005, i forhold til 1987-nivå. I 1998 var målsetningen å redusere utslippene fra Kyoto-basket klimagassene med 21 % i forhold til 1990-nivå. I oktober 2002 økte den rød-grønne regjeringen målsetningen til å nå 40 % reduksjon i Kyoto-basket utslippene fram mot 2020, i forhold til 1990-nivå (Michaelowa 2003:33).

Dersom atomenergien blir erstattet med gass, vil CO<sub>2</sub>-utslippene fra energisektoren kunne øke. Energibetingede utslipp står for over 90 prosent av alle CO<sub>2</sub>-utslipp i Tyskland. Utslipp fra energiproduksjonen selv (altså ikke medregnet utslipp som følge av energiforbruk i husholdninger, i transportsektoren, eller i landbruk, skogbruk og fiske) utgjør ca 40 prosent av totale CO<sub>2</sub>-utslipp. Det er altså her man vil ha mest å hente om man går inn for å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene ytterligere. Utslippene fra transportsektoren utgjorde til sammenligning ca 20 prosent av alle CO<sub>2</sub>-utslipp i 2002, utslipp som følge av energiforbruk i husholdninger ca 14 prosent (BMW: Energistatistikk tabell 9).

---

<sup>5</sup> Kyotokurven av klimagasser

PDS/De Grønne/SPD presenterer altså sitt lovforslag som en del av en større energireform, som vil innebære større energieffektivitet og stor satsning på fornybar energi, noe de allerede har fått lovfestet i sin nye lov for fornybar energi.<sup>6</sup>

**De Grønne:** *Vi trenger desto mer en helt ny struktur, en helt ny tilnærming og helt nye teknologier til vår energiøkonomi. Det betyr at vi trenger en desentral energiøkonomi hvis øverste mål må være å spare inn så mye energi som mulig lokalt. Jeg nevner bare stikkordene "nullenergihus" og "nullutslippsfabrikk"* (Plenumsprotokoll 14/209:20713B).

### 3.5 Vurdering av grad av endring i forhold til status quo

Jeg har oppsummert de viktigste faktorene fra den foregående diskusjonen i tabell 3.1. Nå vil jeg til slutt i denne delen sammenfatte og komme fram til et samlet inntrykk av hvor stor endring atomavviklingsvedtaket innebærer.

Hvis man fokuserer på det faktum at atomkraftverkene, som på det tidspunktet vedtaket ble fattet, sto for nesten 30 prosent av produsert strøm i Tyskland, blir avviklet, må det sies å innebære en betydelig omlegging av tysk energipolitikk. Atomloven går fra å lovfeste og regulere landets atomkraftproduksjon, til å forby bygg av nye reaktorer og lovfeste atomkraftens gradvise avvikling. Både regjeringspartiene og opposisjonen synes å være enige om at dette er en helt ny kurs i atompolitikken og at dette vil innebære store utfordringer i energisektoren, for opposisjonen er dette problematisk, for regjeringspartiene er dette noe ønskelig.

Men den gradvise utviklingen vil kunne gjøre overgangen lettere for energisektoren, for å få på plass løsninger, både når det gjelder sluttlagerløsning, arbeidsplasser, forsyningssikkerhet i form av en betydelig andel av fornybar energi i energimixen som også vil kunne redusere landets klimagassutslipp. Den gradvise endringen som driftslisensene på 32 år innebærer, er muligens innført for å gjøre en atomkraftavvikling spiselig

---

<sup>6</sup> Das Erneubare-Energien-Gesetz

for energiselskapene, men blir presentert av regjeringspartiene som en overgangsfase som er nødvendig for ikke å få økonomien og energiforsyningen ut av balanse.

Når det gjelder lagringsproblematikken og sikkerhetsstandarder innebærer lovforslaget få reelle endringer, bortsett fra at allerede eksisterende praksis i større grad blir nedskrevet i Atomloven.

Når det gjelder økonomiske faktorer, så innebærer regjeringens forslag på flere måter en inngripen i en økonomisk sektor, hvor grunnlaget for energiselskapenes drift blir trukket tilbake. Det vil bli reelt sett meningsløst for selskapene å fortsette sin forskning, og for folk å ta utdannelse innen atomfysikk og atomteknikk i Tyskland. Arbeidsplasser på atomkraftverkene vil falle bort, men en rekke nye arbeidsplasser vil kunne stå klare innen nye alternative energikilder, men det sås tvil om hvor raskt de kan stå til disposisjon.

Med hensyn til forsyningssikkerheten, så forsvinner altså energikilden bak nesten 30 prosent av landets strømforsyning. Dette er en betydelig andel og siden det på dette tidspunkt er tvil om det hjemlige potensialet innen fornybar energi, vil det kunne innebære at man vil måtte importere enda mer gass fra Russland for å holde energiprisene nede. Tyske energipriser er komparativt sett høye, og det vil være vanskelig for en regjering å leve med økende energipriser, i og med at store deler av tysk industri er sterkt konkurranseutsatt. Regjeringens forslag innebærer i så måte en betydelig endring i dynamikken i energiforsyningen i Tyskland.

Den tyske miljø- og klimapolitikken kan få vanskeligere betingelser ved et bortfall av atomkraft. De har forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene sine ytterligere og det såes tvil om potensialet i energisparing og energieffektivisering, siden mye av dette allerede sies å være nådd gjennom gjenoppbyggingen av øst etter murens fall. Denne komponenten henger selvfølgelig mye sammen med potensialet i fornybar energi, for dersom man får på plass en betydelig andel fornybar energi i energimixen, så vil utslippene kunne reduseres ytterligere. Men spørsmålet er om dette kan gjøres raskt nok. Uansett vil dette innebære endrede vilkår for tysk klimapolitikk.

Alt i alt virker som om denne nye atompolitikken innebærer en ganske betydelig endring i forhold til utgangspunktet, og at dette ville kunne få store konsekvenser for den framtidige energipolitikken i Tyskland.

**Tabell 3.1: Oppsummering av grad av endring**

<b>Komponenter i atompolitikken</b>	<b>Før vedtaket 2002</b>	<b>Etter vedtaket 2002</b>
<i>Atomkraftens eksistens</i>	Ubegrensede driftslisenser for energiselskapene.	Tidsbegrensede driftslisenser - siste atomkraftverk tas av nettet i ca 2021-2023 Forbud mot nybygg av atomkraftverk
<i>Sikkerheten på atomkraftverkene</i>	Ingen driftslisenser inndratt. Periodiske sikkerhetskontroller blir praktisert, men er ikke lovfestet.	Lovfestede periodiske sikkerhetskontroller
<i>Avfallsproblematikken</i>	Gjenvinning tillatt. Omfattende transport av atomavfall til gjenvinningsanlegg. Ingen sluttlagerløsning, ingen definert mellomagerordning	Gjenvinning forbudt Mellomlagerløsning på plass Transportene minimeres Ingen sluttlagerløsning (ennå).
<i>Økonomiske faktorer</i>	Atomstrøm relativt billig - 2,65 cent/kWh. <sup>7</sup>	Strømprisene vil kunne øke. Arbeidsplasser vil kunne falle bort.
<i>Forsyningssikkerhet</i>	Atomkraft står for ca 30 % av nasjonal strømproduksjon. <sup>8</sup>	Atomstrøm faller gradvis bort – kan erstattes med fornybar energi, mer import av naturgass fra Russland eller mer kullkraft.
<i>Klima- og miljøpolitiske faktorer</i>	Tyskland har redusert sine CO <sub>2</sub> -utslipp med ca 18 % siden 1990 <sup>9</sup> , og har forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp med 40 % innen 2020. <sup>10</sup>	Atomkraften må erstattes med enten fornybar energi (CO <sub>2</sub> -fri) eller import av naturgass (høyere CO <sub>2</sub> -utslipp). Tvil om potensialet innen fornybar energi.

<sup>7</sup> BMWi 2008:10

<sup>8</sup> BMWi Energistatistikk 2008, tabell 9

<sup>9</sup> Michaelowa 2003:31

<sup>10</sup> Kyotokurven av klimagasser.

### **3.6 Grad av uenighet i atomavviklingsdebatten**

Jeg beveger meg nå videre til neste hypotese og vil i det følgende vurdere hvorvidt det er enighet eller uenighet rundt de seks hovedkomponentene i atompolitikken.

*H2: Stor grad av uenighet om atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

#### **3.6.1 Atomkraftens eksistens i Tyskland**

Den fundamentale uenigheten i debatten ligger forståelig nok rundt spørsmålet om man er for eller imot atomkraft. På den ene siden har vi representanter for FDP og CDU/CSU som ser atomkraftutvinning som noe positivt, som et bidrag til klimavern, og som en sikker (nok) teknologi (Plenumsprotokoll 14/209).

På den andre siden har vi SPD, De Grønne og PDS som ønsker en avvikling av atomkraft. SPD og De Grønne vil ha en gradvis avvikling mens PDS ønsker en umiddelbar avvikling. Atomkraft er noe farlig, ukontrollerbart og dens bidrag til klimavernet settes i tvil. Det fokuseres på at man trenger en helt ny energistruktur, at en "Energie-wende" må finne sted (Plenumsprotokoll 14/209). Denne uenigheten gir seg utslag i uttalelsene under punktene som følger.

#### **3.6.2 Sikkerheten på atomkraftverkene**

Når det gjelder sikkerhet er begge leire opptatt av problemstillingen, men de angriper denne på ulike måter. PDS/SPD/De Grønne fokuserer på at man aldri kan beskytte seg godt nok mot at noe skal skje, enten det er terrorangrep eller kjernesmelting i en atomreaktor. Risikoen for terrorangrep mot atomkraftverk ble aktualisert samme dag som lovforslaget første gang ble lagt frem, 11. september 2001. PDS/SPD/De Grønne er opptatt av sikkerheten på de eldre kraftverkene, og om hvorvidt det finnes en dårlig sikkerhetskultur på kraftverkene. De spør: Gjøres det nok fra eiernes (energisekskaperes) side?

**SPD:** *Terroranslagene den 11. september har vist oss hvor sårbare industri-samfunnene er....og....en restrisiko vil alltid bestå, denne restrisikoen er riktig-nok minimal, men en ulykke vil kunne ha et maksimalt utfall (Plenumsprotokoll14/209:20707C).*

**De Grønne:** *De eldre anleggene må undersøkes nøyere. Det må vurderes hvorvidt vi ved en fleksibel prosess, å tildele løpetider etter anleggstyper, og å ta de eldre atomkraftverkene tidligere av nettet for å høyne den relative sikkerheten (Plenumsprotokoll 14/209:20713A).*

CDU/CSU/FDP fokuserer i forhold til sikkerhet mer på hvorvidt sikkerheten kan opprettholdes fram mot siste dag dersom en gradvis avvikling av atomkraft blir vedtatt. Vil man kunne få nok kompetente fagfolk i 20 år framover dersom ingen vil utdanne seg innenfor en sektor som er i ferd med å dø ut?

**FDP:** *Forskning og utvikling på dette området må føres videre, fordi bare på denne måten kan en sikker videre drift av atomkraftverkene sikres (Plenumsprotokoll 14/209:20716B).*

De hevder at forbudet mot nybygg er den største trusselen mot sikkerhet, for siden de tyske kraftverkene er anerkjent som de sikreste i verden, vil det føre til en forverring av sikkerhetstilstanden i verden, dersom de tyske kraftverkene og den tyske kompetansen forsvinner. CDU/CSU/FDP hevder også at regjeringen benytter enhver anledning til å skape frykt for atomkraften. Dersom atomkraften var så farlig, hvorfor har ikke regjeringen inndratt noen driftslisenser til nå?

**CDU/CSU:** *De kjernekraftverkene som er dårligere en våre forblir, de sikre (i Tyskland) blir stengt (Plenumsprotokoll14/209:20710D).*

**FDP:** *Derfor er det faktum at ingen driftslisenser til nå har blitt inndratt beviset for at også den rød-grønne regjeringen holder denne teknologien for sikker (Plenumsprotokoll14/209:20715D).*

### 3.6.3 Avfallsproblematikken

Når det gjelder lagringsspørsmålet er debatten preget av uenighet rundt hvem som har bidratt eller ikke bidratt til å løse lagringsproblemet. CDU/CSU/FDP mener at regjeringens lovforslag ikke inneholder noe lagringskonsept og de hevder at de tidligere kandidatene til sluttlager må vurderes på nytt.

**CDU/CSU:** *Vi har i tre år ventet på at regjeringen konkretiserer sin tvil til Gorlebens egnethet (som sluttlager)....det er dypt ansvarsløst og moralsk forkastelig at regjeringen har stoppet utforskningen av Gorleben uten virkelig saklige begrunnelser....dere belaster på denne måten kommende generasjoner (Plenumsprotokoll 14/209:20722A).*

PDS/SPD/De Grønne på sin side har mer fokus på å ende transport og gjenvinning av atomavfall, og at den forrige borgerlige regjeringen ikke gjorde noe for å komme til bunns i lagringsspørsmålet. De Grønne går hardt ut mot atomvennlige delstater som Baden-Württemberg og Bayern, hvor det produseres mye atomstrøm. PDS hevder at disse delstatene ønsker å forskyve lagringsproblemet til andre delstater i nord, som Niedersachsen og Nordrhein-Westfalen:

**De Grønne:** *Delstater som Baden-Württemberg og Bayern har forskjøvet sine problemer til Nordrhein-Westfalen og Niedersachsen, og har brukt disse delstatene som atomtoalett, for å ikke utsette sin egen befolkning for konsekvensene av atomkraften (Plenumsprotokoll 14/16:1094D).*

### 3.6.4 Økonomiske hensyn

Begge leire bruker økonomiske argumenter til å understøtte sin sak, men på ulik måte. SPD/De Grønne/PDS peker på at energiindustrien ikke synes å ha vært interessert i å investere i nye kraftverk de siste 20 årene, og det har heller ikke foreligget noen seriøse planer om dette. Dette, mener de, er et tegn på at industrien selv har valgt å tre ut av atomteknologien, og at utviklingen nå bare må ”ordnes” av myndighetene slik at dette skjer på en forsvarlig måte. De hevder også at energiselskapene har vist seg samar-

beidsvillige under konsensussamtalene, og de har uttalt at de respekterer regjeringens rett til å gripe inn i deres drift. Fremtiden tilhører fornybare energiformer og disse vil skape arbeidsplasser.

**SPD:** *Industrien selv har tatt farvel med atomkraften* (Plenumsprotokoll 14/209:20709B).

**SPD:** *Kjernerkraft er ingen bærekraftig teknologi. Fremtiden ligger i effisientsteknologier. Fremtiden ligger i fornybar energi. Vi begir oss tidlig ut på denne veien. Det betyr et teknologisk framskritt for Forbundsrepublikken Tyskland.* (Plenumsprotokoll 14/209:20729C).

### **3.6.5 Forsyningssikkerhet**

I forhold til forsyningssikkerhet og hva atomkraften skal erstattes med, er det CDU/CSU/FDP som fokuserer på at importavhengigheten - spesielt av gass fra Russland - vil øke.

**CDU/CSU:** *Forsyningssikkerheten er truet, importavhengigheten tiltar* (Plenumsprotokoll 14/209:20711A).

PDS/SPD/De Grønne fokuserer igjen på at dette er et ledd i en omstrukturering av energisektoren, og at fokus må over på fornybare energiformer, energieffektivisering og en desentralisert energiforsyning.

### **3.6.6 Klima- og miljøpolitiske vurderinger**

Når det gjelder klimamålsetninger, er CDU/CSU/FDP spesielt opptatt av disse. De hevder regjeringen er useriøse, mangler et energikonsept, og de setter egne utslippsmål som de ikke vil kunne klare å nå med en atomavvikling. De framstiller atomkraft som CO<sup>2</sup>-fri energi. Man vil måtte erstatte atomkraften med gass som fører til høyere CO<sup>2</sup>-utslipp. Regjeringen vil forby en teknologi og Tyskland vil henge etter på forskningsfronten.



**FDP:** *Dere har ingen klare energipolitiske alternativer. Likevel forbyr dere med dette lovforslaget en teknologi og Tyskland vil bli hengende tilbake i den internasjonale utviklingen. Med dette oppnår dere et dramatisk kompetansetap og en stor skade på det internasjonale samarbeidet og partnerlandene. Den tyske innflytelsen og internasjonale topporganer vil avta (Plenumsprotokoll 14/209:20715 D).*

**FDP:** *I sentrum står spørsmålet om hvordan den rød-grønne regjeringen vil sikre energiforsyningen til et industriland som Forbundsrepublikken Tyskland og samtidig nå klimamålsetninger. Det er ikke bare et nasjonalt, men også et internasjonalt spørsmål siden Tyskland har pådratt seg internasjonale forpliktelser i forbindelse med klimavern (Plenumsprotokoll 14/209:20714 B).*

PDS/SPD/De Grønne setter ikke spesielt fokus på klimaproblemstillingen i debatten, men understreker at energisparing og fornybar energi er framtida.

**De Grønne:** *Med hensyn til klimamålsetninger.. da kan man ikke fortsette på nedtråkkede stier, med gamle teknologier....vi trenger en desentralisert energiøkonomi, hvis øverste mål er å spare inn så mye energi som mulig lokalt (Plenumsprotokoll 14/209:20713B).*

### **3.7 Vurdering av grad av uenighet i atomavviklingsdebatten**

Avslutningsvis vil jeg sammenfatte og vurdere hvorvidt atomavviklingsdebatten er preget av konflikt. Denne diskusjonen følger oppsummeringen i tabell 3.2 side 53-54.

PDS/SPD/De Grønne legger i sine innlegg mer vekt på temaer som sikkerhet og beskyttelse mot terrorangrep. De understreker at temaet gjennom tiår har ført til splittelse, og at det er et flertall i befolkningen som ønsker å avvikle atomkraften. Atomkraft er en risikoteknologi og det er ingenting man kan gjøre for å eliminere all risiko forbundet med utvinning av energi.

Dette er innledningen på en "Energiewende". Det er nødvendig at vi stiger ut av atomkraften for å kunne satse på fremtidens teknologier, fornybar energi. En ny energi-

struktur må bygges opp, og en atomkraftavvikling er en økonomisk, økologisk og politisk nødvendighet.

CDU/CSU/FDP legger i sine innlegg vekt på regjeringens inngrep i økonomien, at de forbyr en teknologi og avskaffer konkurransedyktige arbeidsplasser til fordel for subsidierte arbeidsplasser innen fornybar energi. Regjeringspartienes frykt for atomteknologien er dårlig begrunnet, og opposisjonen hevder altså at regjeringen går langt i å nøre opp under befolkningens frykt for atomkraft, og at dette dreier seg mer om ideologi enn om reelle sikkerhetsvurderinger.

Det fundamentale stridsspørsmålet er i denne sammenheng hvorvidt man ønsker atomkraft eller ikke. I denne sammenhengen finnes det en blokkdannelse mellom PDS, SPD og De Grønne på den ene siden og CDU, CSU og FDP på den andre siden. Bortsett fra SPD har disse partiene beholdt sin posisjon i dette spørsmålet siden atomkraftens innføring i Tyskland. Dette er også grunnlaget for en langvarig og splittende samfunnsdebatt, som fram til 1998 hadde gått i atomkraftens favør. Innenfor blokkdannelsen PDS/SPD/De Grønne skiller PDS seg ut ved å kreve en umiddelbar avvikling og ved at de stemte mot regjeringspartienes forslag. Innen partiet De Grønne finnes også en rekke politikere som er misfornøyde med at partiet har inngått i et kompromiss med SPD om en gradvis avvikling. Dette er som nevnt De Grønnes store kampsak og enkelte mener at de her går på akkord med seg selv.

Når det gjelder sikkerhetsstandarder er alle tilsynelatende enige om at sikkerhetsstandardene skal være de beste i verden, men blokkene er uenige om hvorvidt atomteknologi i sin natur er så farlig at man ikke kan eliminere den restrisiko som finnes. Regjeringspartiene og PDS fremhever den stadig mer tilstedeværende terrortrusselen som enda et argument for at man aldri kan utelukke en katastrofe. Opposisjonspartiene CDU/CSU/FDP fremhever at industrien må få lov til å forske slik at man kan få på plass moderne atomkraftverk som er nærmest "idiotsikre". Regjeringen skaper kun frykt og det å forbyr en teknologi er det som er en trussel mot sikkerheten. Når det gjelder lagringsspørsmålet så er de to blokkene stort sett enig om at det bør settes store ressurser inn på å finne en sluttlagerløsning. De beskylder hverandre gjensidig for ikke å ha fått til en løsning i fortiden, PDS/SPD/De Grønne hevder at ingenting skjedde

under Helmut Kohls lange kanslerperiode fra 1982 til 1998, mens CDU/CSU/FDP hevder at de andre partiene har hindret at alternativene i Gorleben og Schacht Konrad har blitt godt nok vurdert.

Med hensyn til økonomiske faktorer, så har de to blokkene forskjellige syn på hva konsekvensene vil være. Regjeringspartiene fremhever at energiselskapene ikke har ønsket å bygge nye atomkraftverk siden det siste gikk kom i drift i 1989. Dette tar de som et tegn på at energiselskapene ikke ser dette som en god nok investeringsmulighet og at atomteknologien har gått ut på dato. De mener potensialet i fornybar energi, energisparing og energieffektivisering er stort nok til at de vil skape tilstrekkelige nye arbeidsplasser og holde energiprisene nede, noe CDU/CSU/FDP avviser. Det samme gjelder for spørsmålene om forsyningssikkerhet og klimamålsetninger. Her er det en fundamental uenighet om potensialet i de alternative energiformene og innen energieffektivisering.

Det synes å herske en fundamental uenighet rundt det store spørsmålet være eller ikke være for atomkraften. Det finnes to store blokker, hvor den ene er mot og den andre for, men hvor den ene har flertall i Forbundsdagen. Når det gjelder sikkerhetsstandarder baserer uenigheten seg ikke på hvorvidt man skal ha veldig strenge sikkerhetsforordninger eller ikke, men på hvordan man anser atomteknologien og dens natur.

Med hensyn til økonomiske faktorer og energiforsyningen er blokkene uenige både om hvorvidt atomkraft er konkurransedyktig eller ikke, og om hvorvidt en avvikling vil føre til tap av arbeidsplasser, høyere energipriser og høyere importavhengighet.

Når det gjelder de klimapolitiske effektene av en atomkraftavvikling hevder CDU/CSU/FDP at de nasjonale utslippsmålene ikke vil kunne nåes, noe regjeringspartiene avviser.

Helhetlig gir dette et bilde av en splittet nasjonalforsamling, hvor det først og fremst er fundamental enighet om man skal ha atomkraft eller ikke. Det hersker mindre uenighet rundt spørsmål om sikkerhet og lagring, mens det er spørsmålene om økonomi, forsyningssikkerhet og klimamålsetninger som får opp temperaturen i debatten igjen.

Konkluderende kan man derfor hevde at det hersket stor grad av uenighet om regjeringens endringsforslag.

**Tabell 3.2** Oppsummering av grad av konflikt, forsetter neste side

Parti  Komponenter i atom- politikken	<b>PDS</b>	<b>SPD</b>	<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>	<b>CDU/CSU</b>	<b>FDP</b>
<b>Atomkraftens eksistens</b>	Ønsker en umiddelbar avvikling av atomkraft	Ønsker en gradvis avvik- ling av atomkraft.	Ønsker en umiddelbar avvikling, men akseptе- rer at en gradvis avvik- ling er bedre enn status quo.	Ønsker fortsatt atom- kraftutvinning	Ønsker fortsatt atomkraftutvinning
<b>Sikkerheten på atomkraft- verkene</b>	Atomkraft er farlig, rest- risiko kan ikke elimine- res.  Faren for terrorangrep aktualiserer behovet for en atomkraftavvikling.  Dårlig sikkerhetskultur på atomkraftverkene?	Atomkraft er farlig, Restrisiko kan ikke eli- mineres.  Faren for terrorangrep aktualiserer behovet for en atomkraftavvikling.	Atomkraft er farlig, restrisiko kan ikke eli- mineres.  Faren for terrorangrep aktualiserer behovet for en atomkraftavvikling.	Atomkraftverkene i Tysk- land er de sikreste i ver- den.  Et vedtak om avvikling vil være en trussel mot sikkerheten.  Regjeringen skaper frykt.	Atomkraftverkene i Tyskland er de sikreste i verden.  Et vedtak om av- vikling vil være en trussel mot sikker- heten.  Regjeringen skaper frykt.
<b>Avfallssproblematikken</b>	Det er viktig å få slutt på Castor-transportene, og gjenvinning av atomav- fall.	Det er viktig å få slutt på Castor-transportene, og gjenvinning av atomav- fall.	Det er viktig å få slutt på Castor-transportene, og gjenvinning av atomav- fall.	Regjeringen har ikke noe lagringskonsept.  De alternative sluttlagrene må vurderes på nytt.	Regjeringen har ikke noe lagrings- konsept.  De alternative slutt- lagrene må vurde- res på nytt.

<b>Økonomiske faktorer</b>	<p>Industrien har ikke vært interessert i å investere - atomkraften tilhører fortiden</p> <p>Nye arbeidsplasser vil komme innen fornybar energi</p>	<p>Industrien har ikke vært interessert i å investere - atomkraften tilhører fortiden</p> <p>Nye arbeidsplasser vil komme innen fornybar energi</p>	<p>Industrien har ikke vært interessert i å investere - atomkraften tilhører fortiden</p> <p>Nye arbeidsplasser vil komme innen fornybar energi</p>	<p>Arbeidsplasser vil gå tapt.</p> <p>Konkurransedyktige arbeidsplasser avskaffes til fordel for subsidierte arbeidsplasser.</p> <p>Revolusjonen innen energieffisiens og innen fornybar energi ikke realiserbar.</p> <p>Energiprisene vil stige.</p>	<p>Arbeidsplasser vil gå tapt.</p> <p>Konkurransedyktige arbeidsplasser avskaffes til fordel for subsidierte arbeidsplasser.</p> <p>Revolusjonen innen energieffisiens og innen fornybar energi ikke realiserbar.</p> <p>Energiprisene vil stige.</p>
<b>Forsyningsikkerhet</b>	<p>Atomstrømmen skal erstattes med fornybar energi, energieffektivisering og energisparing.</p> <p>Vil ikke true forsyningsikkerheten</p>	<p>Atomstrømmen skal erstattes med fornybar energi, energieffektivisering og energisparing.</p> <p>Vil ikke true forsyningsikkerheten</p>	<p>Atomstrømmen skal erstattes med fornybar energi, energieffektivisering og energisparing.</p> <p>Vil ikke true forsyningsikkerheten</p>	<p>Atomkraftavvikling vil true forsyningsikkerheten.</p> <p>Økende importavhengighet</p>	<p>Atomkraftavvikling vil true forsyningsikkerheten.</p> <p>Økende importavhengighet</p>
<b>Klima- og miljøvern</b>	<p>Setter atomkraftens klimabidrag i tvil.</p> <p>En "Energiewende" må gjennomføres".</p> <p>Energisparing og fornybar energi er framtida.</p>	<p>Setter atomkraftens klimabidrag i tvil.</p> <p>En "Energiewende" må gjennomføres.</p> <p>Energisparing og fornybar energi er framtida.</p>	<p>Setter atomkraftens klimabidrag i tvil.</p> <p>En "Energiewende" må gjennomføres.</p> <p>Energisparing og fornybar energi er framtida.</p>	<p>Tyskland vil ikke kunne nå egne CO2-utslippsmål.</p> <p>Atomkraft et bidrag til klimavern.</p>	<p>Tyskland vil ikke kunne nå egne CO2-utslippsmål.</p> <p>Atomkraft et bidrag til klimavern.</p>

## Kapittel 4: Vetopunkter og forhandlingsmuligheter for energiselskapene

---

I dette kapitlet ønsker jeg å sette fokus på hvilke muligheter atomavviklingsvedtaket gir energiselskapene til å påvirke implementeringsprosessen og utviklingen på politikkområdet. Finnes det svakheter ved lovteksten som kan utnyttes? Og er energiselskapene i så måte interessert i å utnytte slike svakheter? Til dette formålet har jeg søkt å avdekke holdningene til vedtaket i energiselskapene og si noe om hvordan framtidsperspektivene for atomkraft i Tyskland er.

I det følgende vil jeg først si litt om hva såkalte vetopunkter er og hvordan de kan operasjonaliseres. I den første hoveddelen av dette kapitlet vil jeg gå inn i en vurdering av hvilke vetopunkter som finnes i det tyske atomavviklingsvedtaket. I den andre hoveddelen vil jeg forsøke å avdekke holdningene til vedtaket i energiselskapene. Finnes det vilje til å utnytte eventuelle vetopunkt i vedtaket?

Felles for disse to hoveddelene er at jeg som kildemateriale har brukt intervjuer og dokumentanalyse av Atomloven, Avtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene, og pressemeldinger fra de fire store energiselskapene i Tyskland<sup>11</sup>, E.On, RWE, Vattenfall og EnBW. Jeg gjennomførte fire intervjuer med representanter for Økonomi- og teknologidepartementet, en anonym representant for myndighetene, lobbyorganisasjonen Deutsches Atomforum og en tidligere manager i selskapet EnBW som også var til stede under forhandlingene mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene.

Økonomi- og teknologidepartementet som fagdepartement er ansvarlig for den tyske energipolitikken i sin helhet. Det tyske atomforumet (DatF) er en lobbyistorganisasjon som blant annet har energiselskapene som sine medlemmer. DAtF ble grunnlagt i 1959 med det formålet å støtte opp under produksjonen av atomkraft i Tyskland. I tillegg til private selskaper er også forskningsinstitutter, organisasjoner og enkeltpersoner medlemmer.

---

<sup>11</sup> E. On er det største energiselskapet i Tyskland og også det selskapet som er involvert i driften av flest atomkraftverk. RWE er det nest største, Vattenfall Europe og EnBW konkurrerer om 3. plassen.

Dagens president i DAAtF, Walter Hohlefeldt, er tidligere administrerende direktør i E.On Kernkraft og tidligere medlem av ledelsen i E.On Energie AG<sup>12</sup>. Før selskapet VEBA AG ble kjøpt opp av E.On var Hohlefeldt inne i ledelsen her, og representerte VEBA under forhandlingene mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen.

Det er også flere medlemmer av styret til Atomforumet som kommer fra de fire største energiselskapene (Det tyske Atomforum 2). Det er altså mye som tyder på at energiselskapene gjerne lar seg representere av Deutsches Atomforum, og at båndene er tette. Pressemeldingene har blitt valgt ut for å kunne si noe om hvordan de fire store energiselskapene forholder seg til implementeringsprosessen og hvilke holdninger de gir uttrykk for.

#### **4.1 Vetopunkter**

Iverksetting blir påvirket av en serie ”godkjenningpunkter” eller ”vetopunkter” som saken går gjennom. Underveis dukker det opp problemstillinger hvor det må tas en avgjørelse, noe som kan føre til utsettelse av iverksettingen og at tiltak ikke kan settes i gang som planlagt. Jo flere slike vetopunkter som finnes, jo større sjanse er det for at iverksettingen vil mislykkes. Pressman & Wildavsky understreket at jo flere slike vetopunkter man klarte å rydde av veien på forhånd, og jo mer enkelhet i vedtakene det var, desto lettere ville iverksettingen være. I denne sammenhengen utledet jeg en hypotese:

*H3: Høy grad av vetopunkter i den nye Atomloven vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

Hvor vellykket implementering betyr at iverksettingens resultater er i samsvar med politikkenes målsetninger, derav uttrykket endelig implementering. Den uavhengige variabelen her er altså antall vetopunkter i vedtaket.

---

<sup>12</sup> Datterselskap til holdingselskapet E. On AG.



#### 4.1.1 Hvordan operasjonalisere vetopunkter?

Et vetopunkt eller et godkjenningpunkt er altså et ”hull” i lovgivningen og utarbeidede forskrifter som gjør det mulig for aktører å utøve skjønn og på den måten dreie utfallet i en bestemt retning.

Jeg må altså kunne peke på slike uavklarte punkt, eller områder hvor beslutningskompetanse blir overført til instanser som kan utøve en type skjønn som gjør det mulig for energiselskapene å oppnå at enten:

→ beslutningen om å avvikle atomkraft omgjøres,

eller at:

→ atomkraftverkene kan drive lenger enn de tildelte 32 årene eller produsere mer enn tildelte strømmengder.

Et tilfelle man kan se for seg er at energiselskapene kan oppnå å overføre strøm mellom ulike atomkraftverk slik at det enkelte kraftverk vil bli drevet lenger enn det som opprinnelig var tenkt. Så lenge dette ikke fører til at avviklingen av atomkraft som helhet blir forskjøvet inn i fremtiden og at forskriftene om strømmengdeoverføring blir fulgt, vil dette tilfellet ikke bryte med vedtakets målsetninger.

I forbindelse med iverksettingen av dette spesifikke vedtaket, er det også mulig å tenke seg andre forhold ved vedtaket som kan tenke seg å bedre energiselskapenes forhandlingsposisjon, det være seg former for strukturell usikkerhet ved vedtaket som kan bidra til at tilliten til vedtaket blir svekket eller at iverksetterne på grunn av dette får bedre ”argumenter” for sin sak. Her vil det være mulig å tenke seg at usikkerhet forbundet med energiprisene, forsyningssikkerheten og klimaforpliktelsene vil kunne spille inn på debatten og bedre selskapenes sjanse til å få innrømmelser fra myndighetene.

## 4.2 Hvordan skal atomkraftavviklingen implementeres?

Vedtaket i Bundestag 22. april 2002 innebar en endring av Atomloven fra 1959. Denne endringen var hovedsakelig basert på utfallet av konsensussamtalene med energiselskapene. Atomlovens formål er ikke lenger å tjene som et grunnlag for atomkraftutvinningen i Tyskland, men snarere å definere dens utfasing og avvikling (Mez 2007: 108).

Sentrale komponenter er:

- Atomkraften skal avvikles på en slik måte at sikkerheten ivaretas på beste måte, fram til siste atomkraftverk tas av nettet.
- Dette innebærer et forbud mot nybygg av atomkraftverk og det vil ikke bli tildelt flere eller gitt utvidede driftslisenser. Fram til dette har driftslisensene vært tidsmessig ubegrensede. De allerede tildelte driftslisensene opphører når de gjeldende atomkraftverkene har produsert en gitt strømmengde, som tilsvarer normalproduksjon i til sammen 32 år.
- Plikten til å foreta periodiske og standardiserte sikkerhetskontroller lovfestes.
- Det blir forbudt (fra 01.07.2005) å gjenvinne atomavfall, både i Tyskland og i utlandet.
- Det skal finnes en løsning på sluttlagringsproblemet, men lovforslaget sier ikke noe om hvordan dette skal foregå. Fram til det finnes et sluttlager, er energiselskapene forpliktet til å opprette og drifte mellomagre for avfall i nærheten av hvert enkelt atomkraftverk.
- Energifirmaene må sette av en større sum penger i tilfelle ulykker eller skader. Denne summen blir tidoblet til 2,5 milliarder Euro per atomkraftverk.  
(Forbundsdaystrykksak 14/7261 av 01.11.2001: Lovforslag fra Forbundsregjeringen)

Konsensusavtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene, som jo den nye Atomloven er basert på sier følgende:

Forbundsregjeringen og energiselskapene er enige i at den fremtidige utvinning av atomkraft skal avvikles. I løpet av den gjenværende driftsperioden skal det høye sikkerhetsnivået opprettholdes og en uforstyrret drift og lagring kan sikres ved oppfyllelse av de atomrettslige krav. Begge sider skal gjøre sitt for å sørge for at innholdet i denne avtalen blir omgjort til handling. Forbundsregjering vil på grunnlag av innholdet i dette dokumentet lage et utkast til revisjon av Atomloven. Forbundsregjeringen og energiselskapene går ut fra at denne avtalen og implementeringen av den ikke vil føre til erstatningskrav fra noen av partene.

Begge sider forstår denne avtalen som et ledd i en større energikonsensus. Partene vil i fremtiden arbeide sammen for at det blir utviklet en miljøvennlig og konkurransedyktig energiforsyning, og at et høyest mulig antall arbeidsplasser i energisektoren blir sikret (Avtalen 2001).

#### **4.2.1 Innskrenkning av driften på atomkraftverkene**

Det blir fastsatt for hvert enkelt atomkraftverk, hvor mye strøm som maksimalt kan produseres fra 01.01.2000 og fram til kraftverket legges ned (reststrømmengde). Retten til å drive atomkraftverket faller bort når denne forutsatte strømmengden eller strømmengden pluss overført reststrøm fra andre kraftverk har blitt produsert. Reststrømmengdene ble beregnet og fordelt på alle atomkraftverkene (Avtalen 2001:4 og vedlegg nr 1).

Energiselskapene forplikter seg til å melde produserte strømmengder hver måned til Direktoratet for strålevern<sup>13</sup>.

Energiselskapene har muligheten til å overføre strømmengder, altså produksjonsrettigheter fra et atomkraftverk til et annet. Energiselskapene og Forbundsregjeringen er enige om at denne formen for fleksibilitet blir brukt til å overføre strømmengder fra mindre til mer konkurransedyktige atomkraftverk, dvs. vil det prinsipielt kunne overføres strøm fra eldre til nyere anlegg, og fra mindre til større anlegg. Skulle det overfø-

---

<sup>13</sup> Bundesamt für Strahlenschutz

res strømmengder fra nyere til eldre anlegg, krever dette at det kommes til enighet om dette mellom forhandlingspartnerne i rammen av en monitoring-gruppe. Dette gjelder ikke ved samtidig nedlegging av det yngste anlegget.

#### **4.2.2 Drift av atomkraftverkene fram mot avvikling**

Begge parter er enige om at atomkraftverkene blir drevet på et internasjonalt ansett og meget høyt sikkerhetsnivå, og dette nivået skal opprettholdes i fremtiden. I løpet av den resterende driftsperioden vil det bli sørget for at den i Atomloven påkrevde høye sikkerhetsstandard blir opprettholdt. Forbundsregjeringen vil ikke foreta seg noe for å endre denne prinsipielle sikkerhetsfilosofien og sikkerhetsstandardene. Ved oppfyllelse av de atomrettslige forordningene fra selskapenes side garanterer regjeringen en uforstyrret drift av atomkraftverkene.

Energiselskapene vil på bestemte tidspunkt gjennomføre sikkerhetsinspeksjoner og legge resultatene fram for de ulike tilsynsinstansene. Dette innebærer at det som allerede er praksis ved et flertall av atomkraftverkene blir lovfestet. Disse inspeksjonene skal gjentas hvert 10. år. Disse periodiske sikkerhetsinspeksjonene (PSÜ)<sup>14</sup> skal utføres på grunnlag av en beskrevet guide.

Forskningen på området atomteknikk og atomsikkerhet forblir fri.

#### **4.2.3 Lagring og gjenvinning**

Energiselskapene forplikter seg til å opprette mellomlagre på eller i nærheten av atomkraftverkene så raskt som mulig. Etter 01.07.2005 er gjenvinning av atomavfall forbudt. Fram til dette tidspunktet er det tillatt å gjennomføre transporter av atomavfall. Energiselskapene vil overfor sine internasjonale partnere utnytte alle muligheter til å komme fram til en tidligst mulig slutt på gjenvinningen. Skulle det ikke være mulig å avvikle gjenvinningen til det fastsatte tidspunktet, vil begge parter finne løsninger

---

<sup>14</sup> PSÜ = Periodische Sicherheitsüberprüfungen

sammen i god tid. Utforskningen av saltgruvene i Gorleben som et mulig lagringssted blir avbrutt i minst 3, og maksimalt 10 år for å få klarlagt konseptuelle og sikkerhetstekniske spørsmål.

De ansvarlige myndigheter avslutter saksbehandlingen av planene om å utvikle Schacht Konrad, i tråd med gjeldende rettsbestemmelser. Søkeren trekker sin søknad om øyeblikkelig godkjenning slik at en rettslig prøving kan muliggjøres.

Det hersker enighet om at kostnadene for Gorleben og Schacht Konrad er nødvendige og energiselskapene vil ikke kreve noen tilbakebetaling for utlegg de har hatt i forbindelse med utforskningen av Gorleben og Schacht Konrad.

Energiselskapene aksepterer at regjeringen kommer til å innføre et forbud mot nybygg av atomkraftverk og en rettslig plikt til å opprette og drive mellomagre ved eller i nærheten av atomkraftverkene.

#### **4.2.4 Økonomiske rammebetingelser og sikring av arbeidsplasser**

Forbundsregjeringen vil ikke foreta seg noe som vil føre til at atomenergi vil bli økonomisk diskriminert som energikilde. Dette gjelder også for skattelovgivningen. Riktignok blir den summen som energiselskapene er pliktige til å sette av i tilfelle ulykker eller skader, økt til 5 milliarder DM<sup>15</sup>. Arbeidsplassene i energisektoren er av høy betydning både for regjeringen og energiselskapene. Det blir lagt til rette for sikring av arbeidsplasser med en avvikling på sikt og en fleksibel håndhevelse av driftslisensene. Regjeringen og energiselskapene vil diskutere hvordan man kan sikre rammebetingelsene for en miljøvennlig og konkurransedyktig energiforsyning. Sammen vil partene oppnå at flest mulig konkurransedyktige arbeidsplasser i Tyskland blir sikret ved hjelp av investeringer i kraftverk og energitjenester.

---

<sup>15</sup> DM = Deutsche Mark, tyske mark, Euroen ble innført først i 2001(?)

## **4.2.5 Monitoring**

For å følge implementeringen av denne felles erklæringen blir en høytstående arbeidsgruppe utnevnt, bestående av tre representanter for de deltagende selskapene og tre representanter for regjeringen. Under formannskap av sjefen for Forbundskanslerens kontor<sup>16</sup> skal representantene møtes en gang i året, om nødvendig også med konsultasjoner med eksterne sakkyndige, for i fellesskap å vurdere iverksettingen av innholdet i denne konsensusavtalen.

## **4.3. Vurdering av vetopunkter langs de ulike dimensjonene i atompolitikken**

### **4.3.1 Atomkraftens eksistens i Tyskland**

Spørsmålet om atomkraftens eksistens er jo det sentrale spørsmålet. Her er det viktig å fokusere på punkter ved den nye Atomloven som peker på usikkerhetsmomenter i forbindelse med atomkraftens fremtid i Tyskland. Det første punktet som er verdt å peke på er det faktum at det som det ble enighet om, mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen, var en gradvis utfasing og ikke en umiddelbar utfasing av atomkraft. Nå ville en momentan avvikling være ganske dramatisk og stille ekstreme krav til omstilling i den tyske energisektoren, men en gradvis utfasing, i dette tilfellet over ca. 20 år, åpner for muligheten at vedtaket lettere kan omgjøres av nye regjeringer, eller at vedtaket blir modifisert med forlengede driftslisenser.

Klaus Kasper, som var til stede under forhandlingene mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen, peker på at selskapene følte seg tvunget til å akseptere en form for avtale med Forbundsregjeringen, men at de var fornøyd med at de oppnådde ordningen med reststrømovertføringer:

---

<sup>16</sup> Bundeskanzleramt. På daværende tidspunkt var dette Frank-Walter Steinmeier (SPD), som i skrivende stund er utenriksminister og visekansler.

*Vi kunne si til våre styrer, vi har ikke gitt bort noe gratis, vi gjorde det vi kunne. Det var en avveining mellom politisk trykk og økonomiske perspektiver. Regjeringen hadde kunne sagt at nå er det slutt, dere får ingenting.<sup>17</sup>*

Det er også viktig å merke seg forskjellen mellom en gradvis utfasing hvor sluttdatoen i framtida er fastsatt og en gradvis utfasing basert på strømmengder som kan produseres. Når som i dette tilfellet, bestemmelsen er at selskapene får tildelt driftslisenser basert på en maksimal strømmengde atomkraftverket kan produsere før det må legges ned, vil sluttdatoen være usikker. Dersom atomkraftverket i perioder står stille eller produksjonen er mindre intensiv vil atomkraftverk eksistere i Tyskland utover det som ble estimert i avtalen.

Selskapene uttrykte også at de var fornøyde med det faktum at det ble skrevet inn avtalen, en slags garanti for at de fram til de totale reststrømmengdene er produsert, skal kunne drive i fred for politisk innblanding. I den felles pressemeldingen til HEW<sup>18</sup>, EnBW, E.On og RWE etter undertegnelsen av avtalen 11. juni 2001, ble det uttrykt følgende:

*Til gjengjeld vil Forbundsregjeringen sikre en uforstyrret drift og fjerning av atomavfall, innenfor rammene av de fastlagte driftslisensene. Den i internasjonal sammenheng høye sikkerhetsstandarder ved de tyske atomkraftverkene og deres grunnleggende sikkerhetsfilosofi blir anerkjent. De økonomiske og skattemessige rammebetingelsene vil ikke bli endret slik at det ensidig belaster atomkraften (Felles pressemelding HEW, EnBW, E.On og RWE 11. juni 2001).*

Og:

*Avtalen er et pragmatisk kompromiss og derfor en seier for begge sider. Den etterlater seg de ulike holdningene til atomkraft uberørt. En omfattende og parti-overgripende energikonsensus kan ikke erstattes av denne avtalen ( Ibid.).*

---

<sup>17</sup> Intervju med Klaus Kasper, 29. oktober 2008 i Essen.

<sup>18</sup> HEW = Hamburger Electricitäts-Werke, var et av selskapene som undertegnet avtalen mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen 11. juni 2001. I 2001 ble HEW og de mindre tyske energiselskapene Bewag, VEAG og LAUBAG kjøpt opp av svenske Vattenfall. Vattenfall er i dag det 3. største strømselskapet i Tyskland.

Strømmengdeoverføringer fra et atomkraftverk til et annet kan foretas uten tillatelse dersom dette dreier seg om overføring fra eldre kraftverk over på yngre. En overføring av strøm fra et yngre atomkraftverk over på et eldre er ikke utelukket, men det må søkes om tillatelse hos Miljøverndepartementet som tar avgjørelsen i samråd med Økonomi- og teknologidepartementet og Forbundskanslerens kontor. Man kan her forestille seg at selskapene vil være interessert i å overføre strøm fra nyere til eldre anlegg for å kunne drive disse lenger inn i framtida og unngå at de blir nedlagt før en eventuell ny politisk kurs kommer.

Myndigheten til å foreta beslutninger i tilfeller hvor selskapene søker om overføring av strømmengder fra nyere til eldre atomkraftverk, ligger altså hos Miljøverndepartementet i samråd med Økonomi- og teknologidepartementet og Forbundskanslerens kontor. Miljøverndepartementet treffer altså avgjørelsen, men kan ikke gjøre dette uten å på en eller annen måte konferere med Økonomi- og teknologidepartementet og Forbundskanslerens kontor. Her kan alle disse tre aktørene teoretisk sett påvirket utfallet av avgjørelsen, og det er derfor interessant å se hvilke holdninger disse aktørene har til implementeringsprosessen. Det vil jeg komme tilbake til i den andre delen av dette kapitlet.

Dersom slike søknader blir avvist av Miljøverndepartementet har selskapene muligheten til å klage avslaget inn for ansvarlig domstol, i dette tilfellet en forvaltningsdomstol på delstatsnivå. Ved videre avslag kan sakene klages inn for Forbundsforvaltningsdomstolen.<sup>19</sup> Dette åpner for at rettslige instanser vil kunne ha innflytelse på prosessen i form av tolkning av lovteksten i Atomloven.

Til slutt kan man se for seg at det energiselskapene ønsker er en ny politikk og enten en oppheving av atomavviklingsvedtaket eller en modifikasjon av loven i form av forlengede driftslisenser. Dette er altså kun mulig dersom det finnes et nytt flertall i Forbundsdagen for dette. Atomloven må endres og det er ingen vei utenom den folkevalgte forsamlingen og de politiske partiene. Dette må sies å være en styrke ved den tyske Atomloven sammenlignet med for eksempel den svenske. Svenskene vedtok etter to folkeavstemninger å avvikle atomkraften, men dette ble ikke skrevet inn i loven på

---

<sup>19</sup> Bundesverwaltungsgericht



samme måte som i Tyskland. Derfor har det også vært lett for svenskene å drive videre utover det som var planlagt og de har fremdeles en strømforsyning bestående av ca.47 prosent atomkraft.<sup>20</sup>

Det er da relevant å ta for seg mulighetene for at det vil kunne bli et nytt flertall i Forbundsdagen enten for forlengede driftslisenser eller for å endre Atomloven slik at det ikke lenger blir snakk om en avvikling men en fortsatt framtidig satsning på atomkraft i Tyskland med åpning for nybygg av atomkraftverk. Dette spørsmålet vil jeg ta opp til diskusjon mot slutten av oppgaven.

### **4.3.2 Sikkerheten på atomkraftverkene**

Når det gjelder sikkerheten på atomkraftverkene, medfører den nye Atomloven ikke store endringer i praksis, men det nye er at periodiske sikkerhetskontroller blir skrevet inn i loven. Dette førte ikke til noen protester fra energiselskapene, som på sin side var fornøyde med å få Forbundsregjeringens anerkjennelse for at atomkraftverkene i Tyskland innehar et i internasjonal sammenheng høyt sikkerhetsnivå og at de ikke ønsker å foreta seg noe for å endre på dette.

Tilsynet med sikkerheten på atomkraftverkene ligger på delstatsnivå hos delstatsregjeringen og på føderalt nivå hos Miljøverndepartementet. Det er delstatsregjeringene som er ansvarlige for å fremskaffe den dokumentasjonen om sikkerheten på atomkraftverkene som BMU krever i forhold til bestemmelsene i Atomloven. Dette gir delstatsregjeringene en viss mulighet til å utøve skjønn eller sagt på en annen måte: til å utøve et mer eller mindre strengt tilsyn med de ulike atomkraftverkene. Mitt anonyme intervjuobjekt som befinner seg på myndighetsnivå uttalte:

*Atomtilsynet ligger hovedsakelig på delstatsnivå. Det finnes noen pro-atomkraft delstater og noen som er mer i mot. Det er delstatsregjeringene som er ansvarlige for atomtilsynet i sin delstat, og som må sørge for at den dokumentasjonen*

---

<sup>20</sup> Tall fra Deutsches Atomforum: Kernenergie Aktuell 2007

*med hensyn til sikkerhet som Atomloven krever, er på plass. Dette kan eventuelt utnyttes, man kan utøve et mer eller mindre strengt tilsyn.*

Dersom det skulle bli tvil om sikkerheten ved atomkraftverkene kan det være ensbetydende med en tidligere nedleggelse enn det som ble foreskrevet i Atomloven. Det vil da sannsynligvis være mulig å overføre reststrøm fra et slikt kraftverk over på nyere, sikkerhetsmessig godkjente atomkraftverk.

Man kan også forestille seg at Miljøverndepartementet vil kunne utnytte sin stilling som tilsynsmyndighet på føderalt nivå. Både den forrige miljøministeren, Jürgen Trittin (De Grønne) og den nåværende, Sigmar Gabriel (SPD) har uttalt seg svært negativt til atomkraft i mediene, og Gabriel blir av enkelte sett på som en ”hardliner” innen SPD. Samtidig står det nedskrevet i lov hva det kreves at dokumentasjon på sikkerhetsforholdene og hvordan de periodiske sikkerhetskontrollene skal gjennomføres. Dersom energiselskapene oppfyller dette vil de altså i følge Atomloven være sikret en ”uforstyrret” drift og fjerning av avfall.

### **4.3.3 Avfallsproblematikken**

Da avtalen mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen ble inngått i 2000 og Atomloven ble vedtatt i 2002, hersket det en viss usikkerhet rundt lagringsspørsmålet. Selskapene ble gjennom Atomloven forpliktet til å opprette såkalte mellomlagre, på eller i umiddelbar nærhet av atomkraftverkene, hvor atomavfallet skal lagres til det finnes en sluttlagringsløsning.

Gjenvinning blir forbudt og det blir ikke ansett som noe stort tap for energiselskapene. De såkalte Castor-transportene mellom atomkraftverkene og gjenvinningsanleggene i Frankrike og i England var svært omstridte og gjenstand for stadige demonstrasjoner. I tillegg så kunne ikke gjenvinningselskapet i Frankrike ta i mot så mye avfall som det som eksisterte på de tyske atomkraftverkene og det hopet seg opp på atomkraftverkene i såkalte interimlagre, som ikke i utgangspunktet var egnet for mellomlagring.

Utforskningen av saltgruven i Gorleben som et mulig sluttlager for høyradioaktivt avfall, avbrytes i en periode på minst 3 og maksimalt 10 år. Forbundsregjeringen bekjenner seg til ansvaret om å sørge for at et sluttlager kommer på plass. De begrunner avbruddet i denne utforskningen med at det er viktig å få klarlagt hvilke kriterier som skal legges til grunn for valg av egnet sluttlager. De viser til at nyere forskning har gitt mer innsikt i dette og at dette er en diskusjon også i andre land. De vil altså stoppe utforskningen av Gorleben til de har kriteriene for valg av egnet sluttlager på plass. Der vil de forholde seg til nyere forskning på feltet. Avbruddet blir argumentert for med at det ikke er riktig å investere mer i utforskningen av Gorleben ikke vil bidra til en oppklaring av saken.

#### **4.3.4 Økonomiske hensyn**

Det står ikke noe annet i avtalen om økonomiske vurderinger enn at det er slike vurderinger som blant annet ligger til grunn for at man har kommet fram til en gradvis utfasing og ikke en umiddelbar en. Det står også at Forbundsregjeringen og energiselskaperne i fremtiden skal

*...snakke om hvordan rammebetingelsene for en miljøvennlig og i det europeiske markedet konkurransedyktig energiforsyning kan tilrettelegges, for å sikre Tyskland som energinasjon (Avtalen 2001:12).*

Begge parter ønsker å oppnå at konkurransedyktige arbeidsplasser i Tyskland blir sikret i størst mulig omfang, ved investeringer i kraftverk samt energitjenesteyting.

Dette har ikke direkte noe å si for implementeringen, men heller indirekte. Dersom atomkraftavviklingen skulle vise seg å bli for dyr og koste for mange tyske arbeidsplasser, vil det være naturlig å tenke seg at enkelte aktører vil tenke seg om. Spesielt er partiet SPD med sin velgerbasis sensitive ovenfor økninger i energiprisene. SPD sine velgere domineres av lavt utdannede med lavere inntekter, velgere som blir spesielt hardt rammet dersom energiprisene stiger. Dette spørsmålet er også nært knyttet opp

mot spørsmålet om forsyningssikkerhet. Hva skal erstatte atomstrømmen og hvor mye vil det koste?

Usikkerhet rundt hvordan et slikt vedtak vil påvirke energiprisene og sysselsettingen i Tyskland kan i denne sammenhengen behandles som en form for strukturell usikkerhet som i ytterste konsekvens kan bidra til å svekke tilliten til atomkraftavviklingsbeslutningen i sin helhet.

#### **4.3.5 Forsyningssikkerhet**

Det står heller ikke noe i avtalen om hva som skal erstatte atomstrømmen etter hvert som den fases ut. Det finnes det en naturlig grunn til ifølge min anonyme kilde:

*Det ville ikke vært mulig å oppnå enighet under forhandlingene dersom man skulle ha skrevet inn i avtalen hva atomstrømmen skal erstattes med. Det ble lagt fram en rekke forslag foran debatten i Forbundsdagen.*

Spørsmålet om forsyningssikkerhet treffer en viktig nerve i tysk energipolitikk. Dersom atomstrømmen, som utgjorde ca 30 prosent av den total strømproduksjon i landet da vedtaket ble fattet, faller bort, er det foreløpig få energiformer som har egenskaper som gjør at den egner seg for å erstatte atomkraften. Et av de etablerte alternativene er å importere mer naturgass, og den eneste aktøren som på lengre sikt kan levere de volumene Tyskland trenger, er Russland, en partner Tyskland ikke ønsker å bli for avhengig av. Dette er også politisk sensitive temaer.

Denne usikkerheten med hensyn til hvordan en utfasing av atomkraft vil påvirke forsyningssikkerheten og eventuelt Tysklands importavhengighet, kan også behandles som en form for strukturell usikkerhet som kan bidra til å svekke tilliten til atomkraftavviklingsbeslutningen.

#### **4.3.6 Klima- og miljøvern**

Klimahensyn er en ny dimensjon i atomkraftdebatten som har kommet for fullt de siste 15 årene. Tyskland har også de senere årene tatt på seg en forkjemperrolle for binden-

de utslippsforpliktelser i Europa og internasjonalt. Det avventes hvordan ordningen med CO<sup>2</sup>-sertifikater vil bli seende ut, men det er uten tvil at Tyskland vil bli hardt belastet dersom de som følge av atomkraftutviklingen vil måtte produsere mer strøm fra fossile energikilder som kull og gass. Dersom andelen fossile brennstoff i energi-produksjonen i Tyskland øker vil de også måtte betale mer i CO<sup>2</sup>-sertifikater for å få lov til å slippe ut CO<sup>2</sup> i det hele tatt. Og i tillegg vil den økte andelen i Tyskland kunne føre til at prisen på sertifikatene vil bli drevet opp, noe som også er negativt for andre EU-land. Dette ender altså opp som et økonomisk spørsmål. Som et av mine intervjuobjekter hos Økonomi- og teknologidepartementet uttalte det:

*Kraftverkene må kjøpe CO<sup>2</sup>-sertifikater for å få lov til å slippe ut CO<sup>2</sup> i atmosfæren. Strømforbrukerne betaler til slutt prisen. Alt henger sammen.*<sup>21</sup>

I tillegg kan man peke på forhold som at klimaproblematikken som sannsynligvis det miljøspørsmålet som får mest oppmerksomhet av politikerne og i media. Strålingsfaren og radioaktivitet som miljøtrussel er ikke lenger så mye i media som før. Kanskje man kan peke på en agendavridning mot klimaspørsmål.

Utslippsreduksjon og bindende forpliktelser er av sentral betydning for hele det partipolitiske spekteret og en løsning på klimaproblemet blir framhevet som den største utfordringen i vår tid. Igjen kan man peke på en form for strukturell usikkerhet med hensyn til hvordan internasjonale klimautslippsforpliktelser vil kunne nås samtidig med en utfasing av atomkraft.

#### **4.4 Vurdering av vetopunkter i den nye Atomloven**

Før jeg går videre til å identifisere holdninger i energiselskapene vil jeg oppsummere kort hvilke vetopunkter jeg mener er av sentral betydning. I tabell 4.1, venstre kolonne, følger en skjematisk oversikt.

Etter å ha vurdert styrker og svakheter ved den nye Atomloven langs de seks dimensjonene, er hovedinntrykket at loven har en tydelig styrke, det vil si en egenskap som

---

<sup>21</sup> Intervju BMWi, Hans-Jürgen Hinsdorf og Günther Bauerle, 31.10.2008 i Berlin.

styrker sannsynligheten for endelig implementering, og noen få, men likevel betydelige svakheter, som vil innebære det motsatte. Styrken er den at avviklingen er skrevet ganske tydelig inn i Atomloven, og en oppheving av atomavviklingen vil kreve et nytt flertall i Forbundsdagen. Dette kan først skje etter neste Forbundsvalg, som er i 2009.

Svakhetene er først og fremst den fleksibiliteten som de overførbare strømmengdene gir energiselskapene, slik at sluttdatoen for atomkraftutvinningen eventuelt kan skyves inn i framtida. Her vil det være avgjørende hvilke beslutninger som blir fattet i de pågående rettsakene, hvor energiselskapene har anket inn Miljøverndepartementets avslag på søknader om overføring av strømmengder fra nyere til eldre atomkraftverk.

Videre er usikkerheten i forhold til hvordan energiprisene blir berørt av vedtaket, pluss hvordan forsyningssikkerheten og klimaforpliktelsene blir påvirket, sentral. Dette utgjør et kompleks av vetopunkter som kan karakteriseres som strukturell usikkerhet. Disse faktorene kan bidra til at atomkraftdebatten vil ha helt andre rammebetingelser foran valget i 2009 enn det den hadde foran valget i 1998. Det økte fokus på menneskeskapte klimaendringer og økte energipriser, og en vedvarende skepsis til Russland som handelspartner, gjør at det blir vanskelig å komme utenom en ny atomkraftdebatt i Tyskland.

De uavklarte punktene i forbindelse med sluttlagringsløsningen virker ikke å være av betydning. Usikkerheten har blitt redusert, etter at Schacht Konrad har blitt godkjent.

Et annet mulig vetopunkt er den muligheten delstatsregjeringene har til å utøve skjønn i sin tilsynsrolle på desentralt nivå.

#### **4.5 Energiselskapenes holdning til den nye Atomloven.**

I denne delen av kapitlet vil jeg altså fokusere på hvilke holdninger som eksisterer blant energiselskapene ovenfor atomkraftavviklingsvedtaket og dets implementering.

Jeg minner om min fjerde og siste hypotese:

*H4: Eksistensen av felles holdninger og verdier mellom beslutningstaker og iverksettere vil styrke sannsynligheten for en endelig implementering.*

Viktige spørsmål som må besvares i denne sammenheng er hvordan energiselskapene, som skal befinne seg nederst i iverksettungskjeden vurderer vedtaket og hvilke konsekvenser det får for selskapenes drift. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt energiselskapene er interessert i eller uttrykker vilje til å utnytte de vetopunktene som finnes, for å kunne dreie prosessen i ønsket retning? I denne delen vil jeg bygge min analyse på uttalelser i intervjuer fra Klaus Kasper og det tyske Atomforum pluss uttalelser i pressemeldinger og annet informasjonsmaterieell fra energiselskapene E.On, RWE, Vattenfall og EnBW.

Hvilke holdninger eksisterer så hos energiselskapene til avtalen med Forbundsregjeringen og til den nye Atomloven. Hvordan posisjonerer de seg i implementeringsfasen?

#### **4.5.1 Atomkraftens eksistens i Tyskland**

Ved undertegningen av avtalen 11. juni 2001 sendte de fire store energiselskapene, HEW, RWE, E. ON og EnBW ut en felles pressemelding hvor det ble sagt:

*Avtalen er et pragmatisk kompromiss og en suksess for begge parter. Den lar de ulike forestillingene om framtiden til atomkraft være uberørt. Avtalen kan ikke erstatte en omfattende og partiovergripende energikonsensus. Det å opprette en slik konsensus forblir en oppgave for politikken (Felles pressemelding HEW, EnBW, E.On og RWE av 11. juni 2001).*

Det blir lagt vekt på at selskapene ser det som en suksess for sin side ved det faktum at Forbundsregjeringen garanterer en uforstyrret drift fram til de tildelte strømmengdene er produsert, dersom selskapene holder seg til de atomrettslige forordningene. Det blir også holdt fram som en suksess fordi det ble tolket dit hen at selskapene ikke hadde noe annet valg enn å godta avtalen og at de følte de gjorde det beste ut av det.

Mitt intervjuobjekt fra selskapssiden, Klaus Kasper, representerte EnBW under forhandlingene med Forbundsregjeringen, og beskriver utfallet av forhandlingene slik:

*Etter at avtalen med forbundsregjeringen ble underskrevet, var det diskusjoner innen energiselskapene, hvordan kunne dere underskrive dette? I ett år etter konsensussamtalene ble det diskutert i de ulike topporganene i energiselskapene, i de ulike styrene (Betriebsrat, Aufsichtsrat).<sup>22</sup> Det ble godtatt at selskapets investeringer delvis ble sikret, og 32-årsregelen<sup>23</sup> kunne man forklare siden mange atomkraftverk kommer med et 32-års driftsgarantimål ved levering. Vi kunne si til våre styrever, vi har ikke gitt bort noe gratis, vi gjorde det vi kunne. Det var en avveining mellom politisk trykk og økonomiske perspektiver. Regjeringen hadde kunne sagt at nå er det slutt, dere får ingenting. Så vi reddet det vi kunne. Det finnes ingen atomkonsensus, slik som det ofte blir sagt. Se hva som står i innledningen til avtalen med forbundsregjeringen. Dette betyr at energiselskapene ikke trenger å føle at de gjør noe galt når de uttrykker sine ønsker om lengre lisenser. Det innebærer at energiselskapene kan tillate seg å utnytte alt innenfor Atomlovens rammer.<sup>24</sup>*

Det var altså en følelse av at de hadde oppnådd noe ved å få inn en fleksibilitet i systemet i form av muligheten til å foreta strømmengdeoverføringer. Men hvordan forholdt selskapene seg til den påfølgende implementeringsfasen?

Klaus Kasper tror at det kan ha hersket en stemning i energiselskapene om at dette vedtaket var av forbigående karakter og at det ville komme en ny regjering som ville gjøre om på vedtaket igjen. På den tiden som vedtaket ble fattet var det heller ikke noe prekært behov for å foreta nye investeringer i nye atomkraftverk og det faktum at man med den nye atomloven fikk lov til å drive "uforstyrret" videre i en del år gjorde kanskje at enkelte aktører på selskapssiden trodde de kunne vente på en annen politisk konstellasjon i Forbundsdagen.

---

<sup>22</sup> Betriebsrat kan oversettes med bedriftsforsamling, Aufsichtsrat samsvarer med det vi på norsk kaller styret.

<sup>23</sup> Drift tilsvarende 32 år med full produksjon.

<sup>24</sup> Intervju med Klaus Kasper 29.10.2008 i Essen.



Alle mine intervjuobjekter peker på at selskapene primært ønsker å få til forlengede driftslisenser, og at det ikke nødvendigvis er så viktig for dem i første omgang å få tilbake muligheten til å bygge nye atomkraftverk. Klaus Kasper påpekte:

*Det var et argument fra den rød-grønne regjeringens side, at det ikke hadde blitt foretatt investeringer på lenge. Det er to helt forskjellige ting, å utnytte nåværende investeringer eller å foreta nye investeringer. Man må først bestemme seg for å foreta investeringer i nye atomkraftverk når de gamle ikke lenger er så bra. Energiselskapene sa, alle våre atomkraftverk er så gode at det gir ingen mening å investere i nye. I noen land kan man drive atomkraftverkene i 50-60 år. Å bygge nye atomkraftverk er for tiden samfunnsmessig vanskelig i Tyskland.<sup>25</sup>*

Representanten for Det tyske Atomforumet uttalte om deres og selskapenes primære mål:

*Vårt primære mål er forlengede lisenser. Men vår posisjon er at vi må holde mulighetene åpne for nybygg i framtida. Teknisk kunnskap og knowhow må beholdes, slik at man ikke utelukker muligheter for kommende generasjoner<sup>26</sup>.*

Selskapene står altså ovenfor en samfunnsmessig vanskelig oppgave når det gjelder å overbevise befolkningen om at nybygg er en god idé. Så hvilke holdninger har selskapene til atomkraftens fremtid i Tyskland?

Administrerende direktør Harry Roels i RWE uttalte på en pressekonferanse 11. august 2005 at selv om RWE står ved avtalen med Forbundsregjeringen, så:

*...vil en drift utover de avtalte reststrømmengdene være bedriftsøkonomisk og energiøkonomisk meningsfylt. Den videre drift av kjernekraftverk i Tyskland bidrar betydelig til oppfylning av klimautslippsforpliktelsene og det er også ubetinget sikkerhetsteknisk forsvarlig (Pressemelding RWE 11. August 2005).*

---

<sup>25</sup> Intervju med Klaus Kasper 29.10.2008 i Essen.

<sup>26</sup> Intervju med Dieter H. Marx 06.11.2008 i Berlin

Representanter for RWE har også uttrykt at de ønsker å gå inn i nye konsensussamtaler med Forbundsregjeringen dersom det som de vil diskutere forlengede driftslisenser:

*Ved en forlengelse av driftslisensene for de bestående kraftverkene er RWE villig til, umiddelbart og uten forbehold å ta opp samtaler med de ansvarlige myndigheter. Sammen bør økonomiske fordeler ved en forlenghet drift av atomkraftverkene brukes i en egnet form til å avlaste våre kunder... og ....vi er i tillegg beredt til, i rammene av slike nye energikonsensussamtaler, som vi uttrykkelig ønsker velkommen, å stille midler fra den forlengede driften til rådighet til energieffektivisering, utbygging av fornybar energi, til forskning og utvikling eller andre mål som Forbundsregjeringen har bestemt (Pressemelding RWE 30.juni 2008).*

RWE har søkt om å få overføre 30 TWh fra det allerede nedlagte kraftverket Mülheim-Kärlich over på Biblis A. Hvis dette blir innvilget innebærer det at Biblis A sin driftstid forlenges med ca 2 år og vil dermed gå av nettet mot slutten av 2011, omtrent samtidig med Biblis B. Jan Zilius, administrerende direktør hos RWE Power uttalte da søknaden ble levert inn til Miljøverndepartementet at:

*Vi har nå søkt om en svært måteholden forlengelse fram mot 2011. Med dette skaffer vi oss et tidsmessig spillerom, til å føre en diskusjon om et energipolitisk konsept hvor man også vurderer kjernekraft... og ...vi håper at Forbundsregjeringen ikke stenger for disse argumentene og at de snart foretar en positiv beslutning (Pressemelding RWE 26. September 2006).*

Søknaden ble avvist av Miljøverndepartementet i mars 2007, og RWE leverte inn en klage. Klagesaken kom opp for forvaltningsdomstolen i Hessen, hvor domsavsigelsen bekreftet Miljøverndepartementets behandling av saken. RWE har klaget saken inn forvaltningsdomstolen på føderalt nivå<sup>27</sup>. Det er usikkert når saken vil komme opp til behandling her.

E. On kommenterte avtalen med Forbundsregjeringen da den ble underskrevet i 2001 slik:

---

<sup>27</sup> Bundesverwaltungsgericht

*Avtalen er ingen konsensus. Atomavviklingsmålet til Forbundsregjeringen får ingen støtte fra energiforsyningsselskapene i avtalen. Avtalen er heller et pragmatisk kompromiss: En økonomisk forsvarlig begrensning av driftstiden mot løftet om en uforstyrret drift av atomkraftverkene (Pressemelding E.On 11. Juni 2001).*

E.On-manageren Wulf Bernotat uttalte i april 2008: ”Vi kommer til å trenge en velbalansert energimix i flere tiår framover, hvor atomkraft, kull og gass spiller en viktig rolle” (Pressemelding E.On 3. April 2008).

E.On inngikk også en samarbeidsavtalen med det franske atomforskningselskapet CEA i 2008, og i pressemelding i anledning offentliggjøringen ble det sagt:

*Atomkraften har som en CO<sup>2</sup>-fri energiform stor betydning for klimavernet. Atomkraftverkene unngår bare i Tyskland 150 millioner tonn CO<sup>2</sup> og er en av de mest effektive måtene å unngå CO<sup>2</sup> på. I tider med høye energipriser kan atomkraften virke kostnadsdempende. Tallrike europeiske land har besluttet å bygge ut strømforsyningen med atomkraft. Foran denne bakgrunnen vil vi delta aktivt i sikkerhetsforskningen og i videreutviklingen av denne framtidsteknologien. Vi gleder oss over å ha funnet en partner i CEA, et av de høyest renommerte atomforskningsenhetene i Europa (Pressemelding E.On 28. Oktober 2008).*

Selskapet Vattenfall understreket også punktet om at de har akseptert avtalen med Forbundsregjeringen mot å kunne drive videre uforstyrret fram til reststrømmengdene er oppnådd:

*Forbundsregjeringen forplikter seg til å sikre en uforstyrret drift og en uforstyrret fjerning av avfall. Dette er for oss det avgjørende punkt (Pressekonferanse Vattenfall 6. Juni 2001).<sup>28</sup>*

Deres framtidsperspektiver formuleres i en pressemelding slik:

---

<sup>28</sup> Pressekonferanse Vattenfall 6. juni 2001: Talsmann for ledelsen i HEW: Manfred Timm uttaler seg.

*Vi utvinner CO2-fri energi og driver med dette klimavern. Våre atomkraftverk er sikre. De forsyner oss med prisgunstig strøm, er miljøvennlige og gir et bidrag til oppfyllelse av Kyoto-forpliktelsene. Det er ikke mulig å løse klimaproblemene kun gjennom en forsterket satsning på atomkraft, men atomkraftavviklingen forsterker problemene betydelig. Derfor er det ikke sikkert, om den i avviklingslovgivningen fastslåtte gjennomsnitts driftslisens på 32 år vil bestå. Vi holder oss til avtalen med Forbundsregjeringen, men fra et teknisk perspektiv tillater våre atomkraftverk en mye lengre anleggsdrift (Pressemelding Vattenfall 14. Juli 2004).*

Vattenfall søkte om å få overføre strømmengder på Brunsbüttel fra det allerede nedlagte Mülheim-Kärlich i mars 2007. Denne søknaden ble også avvist av Miljøverndepartementet. Vattenfall viser til at Økonomi- og teknologidepartementet og Forbunds-kanslerens kontor ville komme deres søknad i møte, men at Miljøverndepartementet som siste instans avgjør. Vedtaket har blitt klaget inn for den ansvarlige forvaltningsdomstol. Vattenfall har også sendt inn en søknad om å få overføre 15 millioner KWh strøm fra Krümmel på Brunsbüttel<sup>29</sup>, noe som vil innebære at Brunsbüttel kan drives ca 2,5 år lengre enn planlagt, og gå av nettet mot slutten av 2011 (Pressemelding Vattenfall 6. Mars 2007).

Energie Baden-Württemberg (EnBW) på sin side har søkt om å få overført 46,9 TWh reststrøm fra Neckarwestheim 1 over på naboreaktoren Neckarwestheim 2. Dette vil innebære at levetiden til Neckarwestheim 1 forlenges med ca 8 år, fram til 2017. Driftstiden til Neckarwestheim 2 blir da forkortet med ca 5 år, altså ca til 2017. Dermed vil det kunne drives et tvillinganlegg, noe som fører til synergieffekter (Pressemelding 21. desember 2006).

Administrerende direktør i EnBW, Utz Claassen avviste ved innleveringen av søknaden at de forholder seg taktisk i forhold til valget i 2009:

*Vi vil ha øke de sikkerhetsmessige og økonomiske synergieffektene. Vi kommer derfor med en sterk søknad med ekte substans. Vi orienterer oss mot internasjo-*

---

<sup>29</sup> Vattenfall eier 66,6 % av aksjene i Brunsbüttel og 50 % av aksjene i Krümmel og som hovedaksjonær står de for driftsføringen av disse to atomkraftverkene.

*nale målestokker, og alt dette er selvfølgelig i tråd med ordlyden og målene i Atomloven. Vi sender i dag inn en søknad som vil på en bærekraftig måte vil øke sikkerheten, forbedre økonomien og skaper prisavlastende effekter, som støtter opp under forsynings sikkerheten og tjener klimavernet. Med dette representerer vi også interessene til våre kunder og til miljøet vårt (Pressemelding EnBW 21. Desember 2006).*

Det ser altså ut som om selskapene står relativt godt samlet i sine holdninger til avtalen og den nye avtalen og de har også forsøkt å benytte seg av de mulighetene som ligger i å søke om overføring av strømmengder.

#### **4.5.2 Sikkerheten på atomkraftverkene**

Selskapene uttrykker også misnøye med hvordan miljøvernminister Sigmar Gabriel har forholdt seg til sikkerhetskontrollene. Selskapene mener Miljøverndepartementet har endret praksis når det gjelder å få dokumentert at atomkraftverkene er sikre nok. De mener at det har blitt innført et system av omvendt bevisbyrde, som fører til at selskapene nå selv må sørge for hele tiden å bevise at deres kraftverk er sikre nok, utover de dokumentene som allerede kreves av Atomtilsynet gjennom Atomloven (Pressemelding EnBW 17. mars 2005). Derfor mener selskapene at dette bryter med Atomloven og innholdet i avtalen med Forbundsregjeringen, hvor det står at det blir gitt en politisk garanti mot forstyrrelser i driften og diskriminering i forhold til andre energiformer. Thomas Hartkopf, teknologidirektør i EnBW, uttaler i denne sammenheng at:

*Den aktuelle oppførselen til BMU...ligger nær et spørsmål om Miljøverndepartementets politikk har som mål å ødelegge forretningsgrunnlaget for avtalen (Ibid).*

### 4.5.3 Avfallsproblematikken

Selskapene synes å være fornøyd med mellomlagerløsningen og har vært raske med å iverksette. RWE bygget det første mellomlageret ved atomkraftverket Emsland, hvor de fikk byggelisens allerede i 2000.

*På denne måten etterkommer vi våre forpliktelser ovenfor Forbundsregjeringen. Samtidig går vi ut fra at Forbundsregjeringen på sin side oppfyller sine forpliktelser ved å muliggjøre nødvendige transporter av brukte brennelementer til gjenvinning eller til et sentralt mellomlager i Ahaus eller Gorleben i tiden fram til mellomlageret står ferdig (Pressemelding RWE 18. Oktober 2000).*

Samtidig hersker det en viss misnøye med at Forbundsregjeringen ennå ikke har godkjent Gorleben som sluttlager for høyradioaktivt avfall. Klaus Kasper uttaler om Forbundsregjeringen at:

*Regjeringen skyver problemet bare framfor seg. Det foregår politiske sonderinger, fristen er snart gått ut. Regjeringen har egentlig sagt at de kommer til å godta Gorleben, men de må få dette politisk godkjent.<sup>30</sup>*

### 4.5.4 Økonomiske hensyn

Som vi ser av tidligere sitater, uttrykker selskapene at å forlenge driftslisensene vil kunne dempe energiprisene. Harry Roels i RWE uttalte at en drift utover de avtalte reststrømmengdene vil være både bedriftsøkonomisk og energiøkonomisk meningsfylt (Pressemelding RWE 11. August 2005). De tre andre selskapene legger også vekt på en slik argumentasjon og argumentene om energipriser, forsyningssikkerhet og klimahensyn henger også sammen.

---

<sup>30</sup> Intervju Klaus Kasper 29.10.2008 i Essen.

#### 4.5.5 Forsyningsikkerhet

Utz Claassen i EnBW påpeker at forlengede lisenser vil bygge opp under forsyningsikkerheten (Pressemelding EnBW 21. Desember 2006), og flere av de andre selskapene bruker dette som argument når de enten søker om strømmengdeoverføringer eller uttaler seg for en endring av atompolitikken. Wulf Bernotat i E.On henviser til at atomkraft vil være et viktig bidrag i Tysklands energimix i framtida: ”Vi kommer til å trenge en velbalansert energimix i flere tiår framover, hvor atomkraft, kull og gass spiller en viktig rolle”(Pressemelding E.On 3. April 2008).

RWE har som tidligere nevnt uttalt at de ønsker nye konsensussamtaler med Forbundsregjeringen, for å få til en diskusjon om: ”...et energipolitisk konsept hvor man også vurderer kjernekraft”(Pressemelding RWE 26. September 2006).

#### 4.5.6 Klima- og miljøvern

Jeg gjentar et sitat fra en pressemelding fra Vattenfall:

*Det er ikke mulig å løse klimaproblemene kun gjennom en forsterket satsning på atomkraft, men atomkraftavviklingen forsterker problemene betydelig (Pressemelding Vattenfall 14. Juli 2004).*

E.On uttaler i en pressemelding at:

*Atomkraften har som en CO<sup>2</sup>-fri energiform stor betydning for klimavernet. Atomkraftverkene unngår bare i Tyskland 150 millioner tonn CO<sup>2</sup> og er en av de mest effektive måtene å unngå CO<sup>2</sup> på. I tider med høye energipriser kan atomkraften virke kostnadsdempende (Pressemelding E.On 28. Oktober 2008).*

Deutsches Atomforum har kjørt en stor reklamekampanje i Tyskland den siste tiden, hvor de presenterer atomkraft som: ”Tysklands upopulære klimabeskytter”<sup>31</sup> og det er tydelig at dette er et tema som atominteressen og energiselskapene spiller på.

---

<sup>31</sup> ”Deutschlands unbeliebte Klimaschützer”.

Utz Claassen i EnBW uttalte ved innleveringen av en søknad om strømmengdeoverføring at:

*Vi sender i dag inn en søknad som vil på en bærekraftig måte vil øke sikkerheten, forbedre økonomien og skaper prisavlastende effekter, som støtter opp under forsyningssikkerheten og tjener klimavernet (Pressemelding EnBW 21. Desember 2006).*

EnBW uttaler også at det kan få store konsekvenser dersom man ikke tenker nytt i atompolitikken:

*Foran den akutt truende klimakatastrofen bør det ikke finnes noen tabuområder lenger... og... det ville være fatalt om vi på grunn av en overilt avvikling av atomkraftverkene sementerer fossile energiutvinningsstrukturer utover tiår (Ibid.).*

#### **4.6 Vurdering av holdninger i energiselskapene**

Hva er så energiselskapenes standpunkt og ønsker de faktisk å utnytte seg av de veto-punktene og den usikkerheten som finnes? I tabell 4.1, høyre kolonne, finnes en skjematisk oversikt over holdningene til energiselskapene langs de seks dimensjonene.

Det virker å være ganske tydelig at energiselskapene ønsker en kursendring i atompolitikken. De følte seg tvunget til å skrive under avtalen med Forbundsregjeringen, og er misfornøyde med dagens situasjon. De synes å være fornøyde med ordningen hvor de kan søke om reststrømoverføringer, og alle selskapene har benyttet seg av denne muligheten, tre av dem har søkt om overføringer fra nyere til eldre atomkraftverk. Delvis har de uttrykt at de ser dette som en mulighet til å drive atomkraftverkene over neste valg. Etter at søknadene har blitt avvist av Miljøverndepartementet, har de alle vist vilje til å føre sakene videre i rettssystemet.

Det virker altså som om økonomi, forsyningssikkerhet og klimavern er selskapenes viktige argumenter, og at de står sammen i saken om først og fremst å få gjennomslag



for søknader om strømmengdeoverføringer fra nyere til eldre atomkraftverk, og så i neste omgang få til en endret kurs i atompolitikken gjennom forlengede driftslisenser.

Det virker som om selskapene forsøker å utnytte situasjonen ved å stadig ytre seg om atomkraften som løsningen på alle disse problemene, atomkraften vil kunne dempe prisveksten, bidra til å sikre energiforsyningen og styrke den tyske energimixpolitikken, og sist men ikke minst bidra til å oppfylle Tysklands internasjonale klimaforpliktelser.

Man får inntrykket av at de kunne være interessert i å bygge nye atomkraftverk, men at rammebetingelsene for at en slik diskusjon skal finne sted, ikke er til stede.

Selv om det altså tyder på at selskapene har litt ulike tilnærminger, virker det som om de er på linje når det gjelder hva de ønsker å få ut av en ny atompolitikk. Det virker som om EnBW er de eneste som mer aktivt forfølger et ønske om å få til nybygg av atomkraftverk.

E.On har ennå ikke søkt om overføring av strømmengder fra nyere til eldre atomkraftverk, men det kan muligens forklares med at ingen av de atomkraftverkene hvor de har driftsansvar er planlagt til å gå fra nettet i den nærmeste framtid. Det første atomkraftverket som gikk av nettet, Stade i 2003 ble etter sitat fra Walter Hohlefelder, da styreleder i E.On, nedlagt litt før tiden ”av økonomiske årsaker”(Tagesschau 2003). E. On oppnådde dermed muligheten til å overføre den resterende strømmengden fra Stade på nyere atomkraftverk.

Med hensyn til sikkerhetskravene uttrykker selskapene en viss misnøye med hvordan den nåværende miljøvernministeren har forholdt seg, og det blir hevdet at Forbundsregjeringen bryter sitt løfte om å la selskapene drive ”uforstyrret”. Det blir også uttrykt misnøye med hvordan Miljøverndepartementet forholder seg til sluttlagring i Gorleben, og det blir sagt at de ”skyver problemet framfor seg”.

Alt i alt tyder det på et motsetningsforhold mellom innholdet i den nåværende atompolitikken og det energiselskapene ønsker. De uttrykker også vilje til å utnytte de veto-punktene som finnes, og legge press på myndighetene.

Tabell 4.1: Oppsummering av vetopunkter og holdninger hos energiselskapene

	<i>Vetopunkter/svakheter i Atomloven</i>	<i>Holdninger hos energiselskapene</i>
<i>Atomkraftens eksistens i Tyskland</i>	<p>Fleksibilitet i form av overførbare reststrømmengder. Ingen fastsatt sluttdato for atomkraftavviklingen. Energiselskapene kan ev. forskyve avvikling inn i neste valgperiode.</p> <p>BMU avgjør spørsmål om overføring av strøm fra nyere til eldre atomkraftverk i samråd med BMWi og Bundeskanzleramt. Avslåtte søknader kan klages inn for domstolsystemet.</p>	<p>Alle selskapene har uttrykt at de ser atomkraft som en del av framtidens energiforsyning.</p> <p>Alle selskapene har søkt om å få overføre strømmengder.</p>
<i>Sikkerheten på atomkraftverkene</i>	<p>Tilsynsmyndigheten på delstatsnivå tilfaller delstatsregjeringene. Strengt/mindre strengt tilsyn kan utøves av atomkritiske/atomvennlige delstatsregjeringer.</p>	<p>Selskapene uttrykker misnøye med det de kaller ”omvendt bevisbyrde” i forbindelse med sikkerhetsdokumentasjon.</p>
<i>Avfallsproblematikken</i>	<p>Uklarhet rundt sluttlagringsløsning for høyradioaktivt avfall.</p>	<p>Selskapene er fornøyd med mellomlagringsløsningen, misfornøyd med at det tar så lang tid å få godkjent Gorleben som slutt lager for radioaktivt avfall.</p>
<i>Økonomiske hensyn</i>	<p>Usikkerhet rundt hvordan vedtaket vil påvirke energiprisene og sysselsettingen i Tyskland. Energiprisene vil kunne øke, vanskelig å forsvare dette overfor velgerne.</p>	<p>Selskapene uttrykker at forlengede driftslisenser vil kunne bidra til å dempe energiprisene.</p>
<i>Forsyningssikkerhet</i>	<p>Usikkerhet rundt hvordan vedtaket vil påvirke forsyningssikkerheten. Uklarhet rundt hva som skal erstatte atomstrømmen i framtida.</p>	<p>Selskapene uttrykker at forlengede driftslisenser vil kunne bidra til å sikre energiforsyningen.</p>
<i>Klima- og miljøvern</i>	<p>Usikkerhet rundt hvordan reduksjoner i klimagassutslipp skal kunne nåes uten atomkraft. Prisen på CO<sub>2</sub>-sertifikater vil kunne drives øke.</p>	<p>Selskapene hevder at forlengede driftslisenser vil kunne bidra til å oppfylle Tysklands internasjonale klimaforpliktelser.</p>

## Kapittel 5: Oppsummering og diskusjon

---

Jeg vil nå forsøke å sammenfatte mine funn og så gå inn i en diskusjon om sannsynligheten av at atomavviklingsvedtaket faktisk blir implementert. I innledningen av denne oppgaven satte jeg opp tre hypoteser som vil strukturere den kommende diskusjonen. Mot slutten av diskusjonen vil jeg sammenfatte og konkludere.

Først vil jeg benytte anledningen til å minne om mitt teoretiske utgangspunkt. Implementeringsteori sier noe om betingelser som må være til stede for at implementering skal være vellykket. Det finnes to hovedskoler innen implementeringsteori som er uenige om hva som er/bør være utgangspunktet for implementeringsprosessen og hvordan man vurderer et resultat som vellykket eller ikke. Mine tre første hypoteser har utgangspunkt i en ovenfra-ned eller beslutningsorientert tilnærming, hvor vedtaket markerer starten på implementeringsprosessen. Den fjerde har utgangspunkt i et nedenfra-opp eller en prosessorientert tilnærming, hvor skillet mellom vedtaksfasen og implementeringsfasen er utvisket og hvor iverksetternes muligheter til å gå inn i forhandlinger om retningen i politikken kan føre til at resultatet blir et annet enn det beslutningstakerne hadde sett for seg. Den tredje og fjerde hypotesen henger sammen på den måten at det er vetopunkter eller svakheter ved vedtaket som kan gi iverksetterne forhandlingsstyrke og endre dynamikken i prosessen.

Siden man i 2008 er midt inne i iverksettingsprosessen har jeg naturlig nok ikke noen mulighet til å si noe om det endelige resultatet av implementeringen. Derfor vil jeg understreke at jeg ønsker å si noe om mulighetene for hva som vil skje i framtida og på den måte forsøke meg på det vågestykke å forutsi om vedtaket vil bli endelig implementert eller ikke. Jeg vil vurdere utviklingen fra vedtaket ble fattet i 2002 og fram til i dag, som tegn på hvilken retning dette prosessen går i, men jeg har altså ingen resultater å forholde meg til og derfor vil mine konklusjoner være i form av forutsigelser.

Min problemstilling var som følger:

*Hvilke institusjonelle strukturer har blitt etablert for å implementere atomkraftavviklingsvedtaket i Tyskland og hvor sannsynlig vil en endelig implementering av vedtaket være?*

Og de påfølgende hypotesene var:

*H1: Stor grad av endring i atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

*H2: Stor grad av uenighet om atompolitikken vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

*H3: Høy grad av vetopunkter i den nye Atomloven vil redusere sannsynligheten for en endelig implementering.*

*H4: Eksistensen av felles holdninger og verdier mellom beslutningstaker og iverksettere vil øke sannsynligheten for en endelig implementering.*

### **5.1 Hypotese 1: Grad av endring i atompolitikken**

I kapittel tre gjennomførte jeg en analyse av debatten i Forbundsdagen, som endte opp med at den nye Atomloven ble vedtatt. Jeg konkluderte med at den nye Atomloven innebærer en stor grad av endring i atompolitikken. I følge min første hypotese vil en stor grad av endring i atompolitikken føre til redusert sannsynlighet for en vellykket implementering.

Den mest åpenbare og dramatiske endringen i atomavviklingsvedtaket er naturlig nok at atomkraft, som sto for ca. 29,4 prosent av tysk bruttostrømproduksjon i 2000, skal falle bort (BMW Energistatistikk, tabell 9). Dette er altså en avgjørelse som får store konsekvenser for sammensetningen av den tyske energiforsyningen og som vil kunne virke inn på utviklingen i strømprisene, på sysselsettingen i energisektoren og vil legge begrensninger på Tysklands klimautslippspolitik. Det er et vedtak som forbyr nybygg av atomkraftverk i Tyskland og med det forbyr en teknologi for energiproduksjon.

Men en gradvis utfasing over ca. 20 år er mindre radikalt enn dersom det skulle vært snakk om en momentan avvikling. Man har da litt tid til å få på plass alternativer i energiforsyningen. Likevel er det vanskelig å se for seg at en momentan avvikling skulle være et realistisk alternativ, selv om partiene PDS og delvis De Grønne ønsket dette.

Når det gjelder sikkerhet som atompolitisk komponent, medfører den nye Atomloven ingen betydelige endringer. I avtalen mellom Forbundsregjeringen og energiselskaperne står det at begge parter er enige om at de tyske atomkraftverkene blir drevet på et internasjonalt sett høyt sikkerhetsnivå og at Forbundsregjeringen ikke vil gripe inn for å endre på sikkerhetsstandarden og den grunnleggende sikkerhetsfilosofien på atomkraftverkene. Nå ble det riktignok lovfestet periodiske sikkerhetskontroller med den nye Atomloven, men disse kontrollene ble også i praksis gjennomført før vedtaket ble fattet.

I forhold til lagringsproblematikken innebærer forbudet mot gjenvinning av atomavfall en kursendring. Gjenvinningen har vært forbudt siden 2005 og det skal til gjengjeld opprettes mellomlagre fram til en fullstendig løsning på sluttlagringsproblemet er funnet. Regjeringen gir seg selv en tidsfrist på å klargjøre kravene til et sluttlager for høy-radioaktivt avfall. Og gjennom avtalen med energiselskaperne gjør Forbundsregjeringen det mulig å komme fram til en godkjenning av Schacht Konrad som lager for svakt og middels radioaktivt avfall. Selv om ikke avtalen og Atomloven gir et svar på lagringsspørsmålet, så endres dynamikken i lagringsdiskusjonen ved at gjenvinning blir forbudt og Castor-transportene minimeres. Begge disse to faktorene har vært svært upopulære og omstridte.

Det er en viss usikkerhet forbundet med hvordan vedtaket vil påvirke de økonomiske faktorene, strømprisen og sysselsettingen. Atomkraft er en av de billigste formene for energi selv om kapitalkostnadene er ganske høye (2,65 cent/kWh), det eneste som er billigere er brunkull (2,4 cent/kWh). Ser man på de alternativene, fornybar energi og naturgass, er det nesten dobbelt så dyrt å produsere strøm av naturgass (4,9 cent/kWh), over 3 ganger så dyrt å produsere strøm av vindkraft (9 cent/kWh) og ca. 20 ganger

dyrere å produsere strøm gjennom solcellepaneler (54 cent/kWh).<sup>32</sup> Kostnadene for å produsere strøm av fossilt brennstoff, som kull og naturgass, vil økes ytterligere når ordningen med CO<sup>2</sup>-sertifikater kommer på plass, hvor produsentene må kjøpe sertifikater for å få lov til å slippe ut CO<sup>2</sup> i det hele tatt. Det er ennå usikkert hvor høye disse kostnadene vil være, men det er sikkert at Tyskland vil bli belastet dersom de må erstatte atomstrømmen med kull og gass. Det er vanskelig å se for seg at det ikke vil få konsekvenser for utviklingen i energiprisene.

Som jeg har vært inne på tidligere vil et bortfall av atomkraft innebære en betydelig omstrukturering av energiforsyningen i Tyskland og det vil kunne få konsekvenser for Tysklands forsyningssikkerhet og kunne øke importavhengigheten. Hvis målet er å øke strømproduksjonen innen andre energikilder nasjonalt, er det kun kull (med det man kjenner til av teknologiutvikling) som kan erstatte atomkraften og samtidig er egnet til å produsere strøm til grunnlasten (den basisenergiforsyningen som må være på plass året rundt). Et alternativ er å bygge flere gasskraftverk og importere mer naturgass, men da vil man altså gjøre seg mer avhengig av import, og Russland er den eneste tenkelige langsiktige handelspartneren. Økt import vil altså kunne være en konsekvens av atomavviklingsvedtaket, i hvert fall i en overgangsperiode til man får på plass teknologi for lagringskapasitet for vindenergi og solenergi eller CSS-teknologien blir ferdig utviklet.

Atomavviklingsvedtaket vil også påvirke Tysklands politikk på klimaområdet. Tyskland har tatt på seg en forkjemperrolle i klimasaken og har satt seg relativt ambisiøse mål for CO<sup>2</sup>-utslippskutt. Den nåværende regjeringen har gått ut over EUs felles mål med 20 prosent reduksjon innen 2020, og doblet innsatsen til 40 prosent i forhold til 1990-nivå. Atomkraft blir regnet for å være "CO<sup>2</sup>-fri", det er omtrent like mye CO<sup>2</sup>-utslipp forbundet med atomkraft som det er med vannkraft (BMW 2008:10).<sup>33</sup> Utslippene fra brunkullkraftverk er omtrent dobbelt så høye som utslippene fra gasskraftverk, og utslippene fra gasskraftverk er i snitt 27 ganger høyere enn fra et atomkraft-

---

<sup>32</sup> Alle tallene er hentet fra BMWs brosjyre fra 2008: Sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Stromversorgung in Deutschland - Geht es ohne Kernenergie? s.10. Tallene er oppgitt i eurocent.

<sup>33</sup> Betrakter man hele produksjonsyklusen fra utvinningen av råstoffet og fram til fjerningen av avfallet er det med atomkraft forbundet utslipp på mellom 5-33 g CO<sup>2</sup> per produserte kWh. Vannkraftverk står for utslipp på et sted mellom 4-36 g CO<sup>2</sup> per kWh.

verk. I og med at det er usannsynlig at man vil få på plass en strømproduksjon i Tyskland kun basert på fornybare energikilder vil man altså måtte slippe ut mer CO<sup>2</sup> i energisektoren. Et bortfall av atomkraft endrer rammebetingelsene også for klimapolitikken. For å oppsummere, så ser vi at det er en rekke faktorer som til sammen utgjør en stor endring i den tyske atompolitikken og som skulle tilsi at sannsynligheten for vellykket implementering svekkes, selv om utfasingen av atomkraft vil skje over en periode på ca. 20 år.

## **5.2 Hypotese 2: Grad av uenighet i atompolitikken**

I den andre delen av kapittel tre, konkluderte jeg med at den tyske atomavviklingsdebatten var karakterisert av sterk konflikt. Ikke bare kom dette til uttrykk i debatten fram mot vedtaket i Forbundsdagen, men atomkraftens historie i Tyskland tilsier at det har vært en konflikt som har splittet samfunnet siden 1970-tallet og som ble forsterket etter Tsjernobyl-ulykken i 1986.

Avtalen mellom energiselskapene og Forbundsregjeringen var heller ingen konsensus, slik den rød-grønne regjeringen likte å framstille det. Energiselskapene har gitt uttrykk for at de ikke hadde noe annet valg enn å godta de betingelsene som regjeringen satt, for i det hele tatt å redde deler av de investeringene de hadde gjort i atomkraftverk. Generelt er partiene CDU/CSU og FDP for fortsatt atomkraftproduksjon, og SPD, Die Grünen og PDS er mot, mens SPD karakteriseres som det partiet som er mest sannsynlig til å moderere sin holdning til atomkraft.

I debatten forut for vedtaket var det tydelig at de to blokkene i Forbundsdagen var dypt uenige i de prinsipielle spørsmålene rundt sikkerheten på atomkraftverkene. Dette er kjernen i den politikken atommotstanderne har drevet siden det første atomkraftverket ble bygget. Atomkraft er en teknologi som er farlig, hvor risikoen for at en ulykke skal skje, ikke kan elimineres fullstendig. På den andre siden mener atomtilhengerne at motstanderne spiller på folks frykt for en komplisert teknologi, og at det kun er snakk om ideologi. De viser til at Tsjernobyl var et særtilfelle. PDS stemte også mot den rød-grønne regjeringens lovforslag fordi de mener atomkraften er så farlig at de ønsker en

momentan avvikling. I konsensusavtalen skrev regjeringspartiene under på at de anerkjenner den høye sikkerhetsstandarden til de tyske atomkraftverkene. Likevel er det jo et syn om at atomkraften ikke er sikker nok, som ligger bak regjeringens arbeid for en atomkraftavvikling.

I forbindelse med diskusjonen om lagringskonseptet ble det uttrykt misnøye med den rød-grønne regjeringens behandling av et sluttlager for høyradioaktivt avfall. Alle er naturlig nok enige i at man må få på plass en sluttlagringsløsning, men CDU/CSU og FDP var kritiske til det de mener er en forsinkelsestaktikk fra regjeringens side. Men regjeringens forslag om mellomlagre som midlertidig løsning har stort sett fått oppslutning.

I debatten i Forbundsdagen hersket det stor uenighet rundt hvordan en atomkraftavvikling ville kunne påvirke energiprisene og sysselsettingen. Det var et av opposisjonens sentrale argumenter at vedtaket ville føre til høyere strømpriser og tap av arbeidsplasser. Regjeringens svar var at det skulle satses på energisparing og -effektivisering samt fornybar energi. De hevdet også at energiselskapene selv hadde innledet atomkraftavviklingen ved at de ikke hadde foretatt noen investeringer i nye atomkraftverk siden det siste atomkraftverket kom i drift i 1989. De rød-grønne tok dette som et tegn på at energiselskapene mente at slike investeringer ikke lønner seg.

Et annet stridstema i Forbundsdaysdebatten var hvordan forsyningssikkerheten blir påvirket av en framtidig atomkraftavvikling. Det står som tidligere nevnt ikke noe i Atomloven om hva som skal erstatte atomstrømmen, men det blir vist til at det da ikke ville være mulig å komme fram til enighet om en avtale. For CDU/CSU og FDP var det et sentralt argument at en atomkraftavvikling ville true forsyningssikkerheten og øke importavhengigheten. Det vil true den bestående tyske "energimix-politikken" som går ut på at det skal være en balanse i energiforsyningen mellom flere energikilder og flere leverandører. Det er et mål i seg selv ikke å bli for avhengig av en leverandør, og da er det Russland alle har i tankene. Die Grünen, SPD og PDS framhever i denne sammenhengen igjen fornybar energi, energieffektivisering og enerisparing som løsningen på dette spørsmålet.



Klimatemaet var også et viktig innslag i debatten i Forbundsdagen. CDU/CSU og FDP la vekt på at Tyskland ikke vil kunne nå sine internasjonale forpliktelser til å begrense klimagassutslipp, uten atomkraft. De anser atomkraft som et bidrag til klima- og miljøvern. SPD, PDS og Die Grønne setter atomkraftens klima- og miljøbidrag i tvil og svaret er igjen fornybar energi, energieffektivisering og -innsparing. Dette er et interessant tema fordi ingen av disse partiene er uenig i at Tyskland skal kutte i CO<sub>2</sub>-utslippene, men de er veldig uenige om atomkraftens rolle blant klimatiltakene.

Så har jeg med mitt arbeid med dokumenter og intervjuer fått påpekt at debatten i Forbundsdagen ikke nødvendigvis gjenspeiler holdningene i samfunnet som helhet og at debatten foregår på et svært emosjonelt og ideologisk nivå. Jeg tror likevel konflikten blant de politiske partiene i stor grad reflekterer de tradisjonelle hovedposisjonene i den tyske atomkraftdebatten siden 1970-tallet. Det nye er at det nå er et stort fokus på klima og forsyningssikkerhet, i tillegg til at strømprisens utvikling er med på å sette det hele i et økonomisk perspektiv.

Alt i alt vil jeg si at det ikke hersker noen tvil om at dette er et stridstema, og at atomavviklingsvedtaket nok ikke vil kunne føre frontene sammen. Det er først og fremst en prinsipiell konflikt for og i mot atomkraft som teknologi som ligger bak, og som også viser seg i uenighet langs de ulike dimensjonene i atompolitikken. Konflikten virker også å ha skjerpet seg i tiden etter vedtaket, samtidig som energiprisene har steget, klimadebatten har blitt stadig mer sentral, og den overhengende frykten for at Russland som handelspartner ikke er til å stole på, har blitt forsterket. Det politikerne er enige om, er at sikkerhetsnivået skal være meget høyt i internasjonal sammenheng, og at en sluttlagringsløsning må finnes, men de er uenige om hvordan man skal komme dit.

Atomdebatten kan derfor karakteriseres som konfliktfylt, og dette vil altså være med på redusere sannsynligheten for at atomavviklingsvedtaket blir endelig implementert.

### 5.3 Hypotese 3: Grad av vetopunkter i Atomloven

Den tredje hypotesen jeg formulerte, sa altså om at antall vetopunkter, eller antall usikkerhetsmomenter som er forbundet med vedtaket vil kunne minske sannsynligheten for at implementeringen av vedtaket lykkes. I det fjerde kapittelet gikk jeg gjennom hovedpunktene i den nye atomlovgivningen og identifiserte vetopunkter som iverksetterne nederst i iverksettingskjeden, altså energiselskapene, kan utnytte. Jeg konkluderte med at det finnes en rekke vetopunkter som kan være med på å true iverksettingen. Det sentrale i denne diskusjonen er altså: finnes det svakheter i den nye Atomloven, som energiselskapene eventuelt kan utnytte?

Det sentrale vetopunktet utgjøres av den muligheten energiselskapene har fått til å overføre reststrømmengder mellom atomkraftverk. Det er altså ikke fastsatt en sluttdato for atomkraftavviklingen, men atomkraftproduksjonen vil opphøre når selskapene har produsert de mengdene strøm de har fått tildelt lisenser for. Dette skal i utgangspunktet foregå fra eldre til nyere kraftverk, under den antakelse at disse er sikrere og mer effektive i strømproduksjonen. Men selskapene har muligheten til å søke BMU om å overføre fra nyere til eldre atomkraftverk. BMU avgjør utfallet etter å ha konferert med BMWi og Forbundskanslerens kontor. Blir en søknad avslått, kan beslutningen klages inn for domstolssystemet. Det er ennå usikkert hva en slik prøving til topps i rettssystemet vil kunne innebære, og hvor stor betydning dette punktet vil få.

En sentral styrke ved atomavviklingsvedtaket er at den rød-grønne regjeringen fikk skrevet atomavviklingen inn i Atomloven, og at den må endres ved et nytt flertall i Forbundsdagen skal det bli en ny kurs i Atompolitikken. Dette er veldig viktig fordi det betyr at det reduserer mulighetene for aktørene på de nedre nivåene i iverksettingskjeden til å påvirke kursen i politikken. Energiselskapene og pressgrupper kan bare forsøke å påvirke politikerne, og alt tyder på at SPD er nøkkelpartiet i denne sammenheng. SPD er gjennom sine kjernevelgere svært sensible ovenfor endringer i strømpriisen. Det virker ikke som om de ser at det er noe å hente i å forsøke å påvirke De Grønne og PDS.

Hvis man skal peke på vetopunkter i forbindelse med sikkerhetsdimensjonen vil jeg nevne det faktum at tilsynsmyndigheten for atomkraftverkene på delstatsnivå ligger hos delstatsregjeringene, som kan utøve strengt eller mindre strengt tilsyn og være mer eller mindre streng ved innkrevingen av dokumentasjon om sikkerheten på atomkraftverkene. Noen delstater er regjert av CDU eller CSU, andre av SPD, og det antas at de kan ha en viss innflytelse på det som skjer.

En svakhet ved Atomloven er at man ennå ikke hadde kommet fram til en fullstendig løsning på sluttlagringsproblemet da Atomloven ble vedtatt. Dette medførte en viss usikkerhet for de involverte partene. Men alle partene har interesse av at det finnes en løsning, uansett om man er for eller imot atomkraft.

Usikkerheten rundt hvordan en atomkraftavvikling vil virke inn på økonomiske forhold slik som strømprisene og sysselsettingen vil kunne påvirke holdningene til atomkraft i Tyskland. Det vil altså være vanskelig for de politiske partiene å forsvare høyere energipriser overfor velgerne og det kan bidra til å redusere den støtten som finnes i befolkningen for atomavviklingsvedtaket.

Spørsmålet om hvordan klimaforpliktelsene skal nås, utgjør en stor usikkerhetsfaktor i den tyske energipolitikken, og de siste årene har også diskusjonen rundt de såkalte CO<sub>2</sub>-sertifikatene kastet nytt lys over debatten. Dersom Tyskland må erstatte atomstrømmen med mer kull eller gass, må de betale mer for å kunne slippe ut CO<sub>2</sub>, og dersom Tyskland får en større andel av fossilt brennstoff i sin energiforsyning, vil prisen på disse sertifikatene kunne drives opp.

Man kan altså peke på en rekke usikkerhetsmomenter ved Atomloven og i hvert fall på én tydelig styrke. Hvordan skal man så vurdere betydningen av de ulike vetopunktene, det vil jo være noen som vil ha større innvirkning på implementeringsprosessen enn andre. Jeg vil peke på muligheten til å overføre strømmengder som sentral, fordi det kan gi energiselskapene muligheten til å holde enkelte atomkraftverk i drift fram til det kommer en ny regjering som vurderer atomkraft annerledes. I tillegg er usikkerheten i forhold til forsyningsikkerheten og klimapolitikken ganske dominerende. Etter dagens teknologi og prognoser om framtidig utvikling av fornybar energi, vil det være

umulig å oppnå både forsyningssikkerhet, stabile energipriser og samtidig redusere klimagassutslippene i forhold til ambisjonsnivået. Det som taler for at vedtaket implementeres, er det faktum at loven må endres, og da må man vurdere hvor sannsynlig det er. Hvis man ser det i forhold til dagens økonomiske og strategiske rammebetingelser, virker den politiske situasjonen å være uholdbar og sjansene er store for at det vil komme en revurdering av atompolitikken etter neste valg. Det er altså en betydelig, om ikke høy grad av vetopunkter i den nye Atomloven som vil tilsi at sannsynligheten for en vellykket implementering vil reduseres.

#### **5.4 Hypotese 4: Holdninger i energiselskapene**

Alle de fire store energiselskapene har uttrykt sin misnøye med utviklingen i tysk atompolitikk, og at de ønsker forlengede driftslisenser utover det som er fastlagt i dagens atomlovgivning. Tre av selskapene, RWE, EnBW og Vattenfall, har alle søkt om overføring av strømmengder fra nyere til eldre atomkraftverk og fått avslag på søknadene hos BMU. De har også alle tre valgt å klage inn avslagene for de ansvarlige forvaltningsdomstolene på delstatsnivå og har uttrykt sin vilje til å føre saken til den føderale forvaltningsdomstolen. Det er i skrivende stund uklart når sakene kommer opp til behandling igjen, men ingenting er avgjort ennå. På denne måten kan energiselskapene oppnå at de holder liv i enkelte kraftverk over neste valg, hvor det kan komme en ny og mer atomvennlig regjering.

Energiselskapene har ikke uttrykt noen misnøye med de periodiske sikkerhetskontrollene, da dette var noe de allerede gjennomførte på eget initiativ. Men de har kommet med ytringer om at de ikke liker hvordan den nåværende miljøvernministeren, Sigmar Gabriel fra SPD, forholder seg i saken. De hevder han har innført et system av ”omvent bevisbyrde”, hvor selskapene nå blir avkrevd å komme med ytterligere dokumentasjon utover det som blir påkrevd i atomlovgivningen og hele tiden måtte bevise på nytt at deres atomkraftverk er sikre. De uttrykker misnøye med utviklingen, og de mener dette er et brudd på avtalen med Forbundsregjeringen, hvor de blir garantert en

uforstyrret drift dersom de holder seg til sin del av avtalen. De mener altså at BMU, som har tilsynsmyndighet på føderalt nivå, har gått for langt i denne sammenhengen.

Energiselskapene virker å være fornøyde med mellomagringsløsningene, men de er misfornøyde med at det tar så lang tid å få godkjent Gorleben som sluttlager for høy-radioaktivt avfall.

Energiselskapene bruker usikkerheten med hensyn til energiprisene, forsyningssikkerheten og klimapolitikken når de argumenterer for forlengede driftslisenser. Deres budskap er at en fortsatt satsning på atomkraft vil kunne bidra til å dempe energiprisene, sikre forsyningssikkerheten og holde internasjonale klimaforpliktelser.

Alle de fire store energiselskapene driver med flere typer energi, og driver andre typer kraftverk. De satser også alle på fornybar energi og er opptatt av å utnytte markedsmuligheter på dette området. Men det virker som de står samlet i ønsket om å fortsette med atomkraft som en del av den tyske energiforsyningen.

Tabell 5: Oppsummering av faktorer som vil øke/ redusere sannsynligheten for en vellykket implementering av atomavviklingsvedtaket.

	<b>Faktorer som vil øke sannsynligheten for en vellykket implementering</b>	<b>Faktorer som vil redusere sannsynligheten for en vellykket implementering.</b>
<b>H1:</b> <i>Grad av endring</i>	Gradvis utfasing over ca 20 år.	Stort inngrep i energiforsyningen. En teknologi blir forbudt. Gjenvinning blir forbudt. Negativ innvirkning på energiprisene, forsyningssikkerheten - økt importavhengighet - og klimamålene
<b>H2:</b> <i>Grad av konflikt</i>	Enighet om at et sluttlagringskonsept må på plass. Enighet om at sikkerhetsnivået skal være høyt i internasjonal sammenheng.	Dyp samfunnsmessig strid om atomkraft. Uenighet om Gorleben som lagringssted. Grunnleggende uenighet om sikkerhetsaspektet mht. atomkraft. Konflikt rundt temaene strømpriser, energiforsyning og klima.
<b>H3:</b> <i>Grad av veto-punkter</i>	Atomloven er ganske tydelig - det trengs et nytt flertall i Forbundsagen for å omgjøre vedtaket.	Muligheten til å foreta reststrømovertføringer fra nyere til eldre atomkraftverk og forskyve nedleggningen av enkelte kraftverk over neste valg. Sikkerhetsdokumentasjon legges fram av delstatsregjeringene - det finnes pro-/anti-atom delstater som kan utøve skjønn. Lagringskonseptet er ikke fullstendig Strukturell usikkerhet mht. energiprisene, forsyningssikkerheten og hvordan klimamålene skal nås.
<b>H4:</b> <i>Holdninger i energiselskapene</i>		Energiselskapene følte seg ”tvunget” til å undertegne avtalen med forbundsregjeringen. Energiselskapene uttrykker at de ønsker forlengede driftslisenser. Viser vilje til å utnytte vetopunkter gjennom å søke om overføring av strøm fra nyere til eldre atomkraftverk.

## 5.5 Konklusjoner

Alle mine hypoteser trekker altså i samme retning. Sannsynligheten for at implementeringen gjennomføres er betydelig svekket. Jeg vil nå komme tilbake til min hovedproblemstilling og svare på den:

*Hvilke institusjonelle strukturer har blitt etablert for å implementere atomkraftavviklingsvedtaket i Tyskland og hvor sannsynlig vil en endelig implementering av vedtaket være?*

For å implementere vedtaket om en atomkraftavvikling i Tyskland har det blitt etablert en gradvis utfasing med overførbare strømmengder mellom atomkraftverkene. Atomavviklingen er nedskrevet i lov og nybygg av atomkraftverk og gjenvinning av atomavfall er forbudt. Delstatene og Forbundsregjeringen har delt tilsynsmyndighet og det er BMU som avgjør søknader om strømovertføringer. BMWi og Forbundskanslerens kontor har en viss innflytelse på politikken men det er BMU som sitter med den avgjørende stemmevekten, noe de også utnytter. Energiselskapene uttrykker negativitet ovenfor vedtaket, og at de ønsker en ny kurs i atompolitikken.

I følge mitt kildemateriale og teoretiske utgangspunkt er sannsynligheten for en vellykket implementering av atomavviklingsvedtaket sterkt svekket gjennom en stor grad av endring, stor grad av konflikt og en betydelig andel av vetopunkter kombinert med at energiselskapene uttrykker motstridende holdninger til den aktuelle Atompolitikken og en vilje til å utnytte disse vetopunktene i Atomloven.

## 5.6 Vurdering av teoretisk utgangspunkt

Mitt valg av teori for denne masteroppgaven falt ned på implementeringsteori, fordi jeg var interessert i å se på mulighetene for at atomavviklingen ville forløpe slik som den rød-grønne regjeringen forventet det. Hvis jeg skal peke på svakheter med mitt valg av teori i forhold til dette sakskomplekset, vil jeg peke på et perspektiv som mine hypoteser ikke fanger opp så godt.

Det synes å være ganske åpenbart at konteksten og rammebetingelsene for atomdebatten har endret seg siden 2000 da regjeringen la grunnlaget for den nye Atomloven gjennom avtalen med energiselskapene. Temaer som allerede da lå på bordet, har fått en forsterket betydning de siste åtte årene. Klima og forsyningssikkerhet har fått en økt betydning. Det er påfallende at det både i mediene og i politiske debatter om atomkraft ikke lenger snakkes om strålingsfaren, men om CO<sup>2</sup>-utslipp og hvordan man skal klare å redusere disse nok. Temaet forsyningssikkerhet har også dukket opp igjen. Utviklingen av fornybar energi og CSS-teknologi tar lengre tid og er dyrere enn optimistene argumenterte rundt år 2000.

Det virker mer og mer åpenbart at atomstrømmen i en periode må erstattes av gassimport og/eller kull. Russland har gjennom en rekke episoder skapt frykt med sin oppførsel ovenfor Ukraina og gjennom konflikten i Georgia.

Dette er perspektiver jeg har behandlet også ved hjelp av mitt valgte teoretiske rammeverk, men et aspekt jeg ikke synes fanges godt nok opp er at en endring av debattrammen eller såkalt 'framing' vil kunne være med på å endre betingelsene for en vellykket implementering.

Begrepet 'framing' sier noe om hvordan ulike rammer for diskursen på ulike politikk-områder setter grenser for hva som er aktuelt å diskutere og som synes relevant for problemstillingen. En ramme er en underliggende struktur hvor individers erfaringer og observasjoner blir forbundet med verdier og holdninger på en sammenhengende og konsistent måte som angir hvilke handlinger som er adekvate for å løse problemet. Det er en skjematisk form for tolkning som setter individer i stand til å lokalisere, oppfatte, identifisere og sette merkelapper på hendelser. En ramme siler altså ut hva vi vil vurdere som meningsfylt og hva som er en adekvat løsning på problemet (Laws & Hajer 2006:257-258).

Det virker som om det har oppstått en ny form for 'framing' i diskursen rundt miljøpolitikken og i diskursen om forsyningssikkerheten, hvor atomkraftverk nå blir vurdert som miljøvernere og det blir satt fokus på at de nesten ikke slipper ut CO<sup>2</sup>, i stedet for at de blir sett på som konstruksjoner som slipper ut radioaktiv stråling. De blir også nå



i økende grad vurdert som et bidrag til forsyningssikkerheten i stedet for å være en problematisk og upopulær del av energiforsyningen.

Nå har jeg ikke behandlet dette teoretiske perspektivet i min masteroppgave, men ved første blick virker det som om en analyse av debattkonteksten i dette sakskomplekset ville føre til konklusjoner i samme retning av de som jeg har kommet fram til.

Hvis jeg skal peke på styrker ved mitt teoretiske utgangspunkt vil jeg peke på at jeg har valgt ut teoretiske perspektiver som setter fokus på ulike aktørers handlingsrom og vurderer ulike sider av prosessen. Mitt valg av hypoteser har også klart å fange opp både hendelser før vedtaket og etter vedtaket.

Formålet har jo vært å kunne si noe om framtida til tysk atompolitikk, og om vedtaket vil bli endelig implementert eller ikke. Jeg synes derfor at mitt perspektivvalg har gitt innsikt både i de formelle politiske prosessene og de uformelle prosessene hvor energiselskapene og lobbyistorganisasjoner søker å påvirke kursen i atompolitikken. Det teoretiske rammeverket tar altså høyde for at ulike typer aktører kan utøve ulike former for innflytelse. Jeg synes også at det teoretiske utgangspunktet gjør det mulig å ta med en rekke relevante variabler som kan tenke seg å påvirke utviklingen i atompolitikken.

## Litteratur

---

Atomloven av 23.12.1959: *Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren.*

URL: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/atg/gesamt.pdf>

[Lesedato 11.03.2008].

Avtalen (2001) mellom Forbundsregjeringen og energiselskapene av 14. juni 2000:

*Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000:*

URL: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf>

[Lesedato 11.03.2008].

Barrett, Susan & Fudge, Colin (1981): "Examining the Policy-Action Relationship" i (Red.) Barrett, Susan & Fudge, Colin: *Policy and Action*. London: Methuen.

BMU Kurzinfo Atomenergie:

URL: [http://www.bmu.de/atomenergie\\_ver\\_und\\_entsorgung/kurzinfo/doc/4012.php](http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/kurzinfo/doc/4012.php)

[Lesedato 08.12.2008]

BMWi (2008): Sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Stromversorgung in Deutschland - Geht es ohne Kernenergie? Druckschrift Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

BMWi Energistatistik Tabell 9:

URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiestatistiken,did=180894.html>

[Lesedato 10.12.2008]

BMU Bericht 699:2007

Reihe Umweltpolitik: *Rechtsprobleme der Strommengenübertragungen gemäss § 7 Abs. 1B bis 1D Atgesetz.*

URL:[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/schriftenreihe\\_rs699.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/schriftenreihe_rs699.pdf)

[Lesedato 11.03.2008].

Deutsches Atomforum (2007): *Deutschlands ungebliebte Klimaschützer*. Brosjyre utgitt april 2007

Deutsches Atomforum (2007): *Kernenergie Aktuell 2007*. Brosjyre utgitt september 2007.

Deutsches Atomforum 1: Fakta om atomkraft i Tyskland

URL:[http://www.kernenergie.de/r2/de/Gut\\_zu\\_wissen/Geschichte/?navanchor=1210014](http://www.kernenergie.de/r2/de/Gut_zu_wissen/Geschichte/?navanchor=1210014)

(Lesedato 10.12.2008)

Deutsches Atomforum 2: Medlemmer av styret i Deutsches Atomforum

URL:[http://www.kernenergie.de/r2/de/Organisation/Deutsches\\_Atomforum/Verwaltungsrat.php?navanchor=1010019](http://www.kernenergie.de/r2/de/Organisation/Deutsches_Atomforum/Verwaltungsrat.php?navanchor=1010019)

[Lesedato 10.12.2008]

Die Linke: Fakta om opprettelsen av Die Linke:

URL: [http://die-linke.de/partei/geschichte/fragen\\_und\\_antworten\\_zur\\_auseinandersetzung\\_mit\\_der\\_geschichte/1\\_wo\\_kommt\\_die\\_linke\\_her/](http://die-linke.de/partei/geschichte/fragen_und_antworten_zur_auseinandersetzung_mit_der_geschichte/1_wo_kommt_die_linke_her/)

[Lesedato 08.12.2008]

Felles pressemelding HEW, EnBW, E.On og RWE 11. juni 2001.

URL:[http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=24311](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=24311)

[Lesedato 19.11.2008]

Forbundsdagstrykksak 14/6886 av 10.09.2001: *Antrag der Abgeordneten Dr. Peter Paziorek, Kurt-Dieter Grill, Cajus Caesar, Marie-Luise Dött, Georg Girisch, Helmut Lamp, Dr. Paul Laufs, Vera Lengsfeld, Bernward Müller (Jena), Franz Obermeier, Christa Reichard (Dresden), Hans-Peter Repnik, Dr. Christian Ruck, Hans-Peter Schmitz (Baesweiler), Werner Wittlich und der Fraktion der CDU/CSU. Kernenergieausstieg ohne Konzept für Energiepolitik und Entsorgung.*

Forbundsdagstrykksak 14/6890 av 11.09.2001: *Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität.*

Forbundsdagstrykksak 14/7261 av 01.11.2001: *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität.*

Hull, Christopher J. & Hjern, Benny (1987): *Helping Small Firms Grow. An Implementation Approach.* London: Croom Helm Ltd.

Kjellberg, Francesco & Marit Reitan (2003): *Studiet av offentlig politikk – en innføring.* 5. opplag. Oslo: Tano.

Lane, Jan-Erik (1993): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*.

London: Sage Publications Ltd.

Laws & Hajer (2006): "Ordering Through Discourse" i Moran, Michael,

Rein, Martin & Goodin, Robert E. (Red.): *The Oxford Political Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Lees, Charles (2005): *Party Politics in Germany. A Comparative Politics Approach*.

Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Mez, Lutz (1979): "Bundesrepublik Deutschland – Der unaufhaltsame Aufstieg zur

Atomkraft" i Mez, Lutz (Red.): *Der Atomkonflikt. Atomindustrie, Atompolitik und Anti-Atom-Bewegung im internationalen Vergleich*. Berlin: Verlag Olle & Wolter.

Metz, Lutz (2007): *Zukunft der Atomenergienutzung in Deutschland*; s.107-113 i

magasinet Fundiert 01/2007. Freie Universität zu Berlin.

Mez, Lutz & Piening, Annette (2007): "Phasing-Out Nuclear Power Generation in

Germany: Policies, Actors, Issues and Non-Issues"; , s.322-349 i Jänicke, Martin & Jacob, Klaus (Red.): *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological and Political Modernisation*. FFU Rapport 01-2006 2. utgave. Freie Universität Berlin.

Michaelowa, Axel (2003): *Germany -A pioneer on earthen feet?* i Climate Policy

3:2003, pp.31-43

Plenumsprotokoll fra Forbundsagen, nr. 14/16 fra 21. januar 1999

Plenumsprotokoll fra Forbundsagen, nr. 14/209 fra 14. desember 2001

Pressemelding EnBW 17. mars 2005: *Nachträgliche Auflage für Kernkraftwerk Philippsburg ist rechtswidrig, diskriminierend und gefährdet den Atomkonsens.*

URL: [http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2005/03/pm\\_20050317\\_08/index.jsp](http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2005/03/pm_20050317_08/index.jsp)

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemelding EnBW 21. desember 2006: *EnBW stellt Antrag auf Übertragungen von Reststrommengen auf das Kernkraftwerk Neckarwestheim I*

URL: [http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2006/12/pm\\_20061221\\_cu\\_mw01/index.jsp](http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2006/12/pm_20061221_cu_mw01/index.jsp)

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemelding E.On 11. juni 2001: *Zustimmung zur Kernenergievereinbarung.*

URL: <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=206>

[Lesedato 19.11.2008]

Pressemelding E.On 3. april 2008: *E.On setzt auf Erneubare Energien und CO2-freie Stromerzeugung.*

URL: <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=8526>

[Lesedato 19.11.2008]

Pressemeldung E.ON 28. oktober 2008: *E.ON und Forschungszentrum CEA vereinbaren Zusammenarbeit in der Kernenergieforschung.*

URL: <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=8867>

[Lesedato 19.11.2008]

Pressemeldung RWE 18. oktober 2000: *Erster Spatenstich für neues Standortzwischenlager – RWE Power baut erstes Zwischenlager in Deutschland am Standort des Kernkraftwerks Emsland in Lingen.*

URL: <http://www.rwe.com/generator.aspx/presse/language=de/id=76858?pmid=458>

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemeldung RWE 11. august 2005: *Roels fordert neues energiepolitisches Konzept.*

URL: <http://www.rwe.com/generator.aspx/presse/language=de/id=76858?pmid=4000752>

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemeldung RWE 26. september 2006: *RWE Power hat Strommengenübertragung auf das Kernkraftwerk Biblis A beantragt.*

URL: <http://www.rwe.com/generator.aspx/presse/language=de/id=76858?pmid=4001331>

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemeldung RWE 30. juni 2008: *Laufzeitverlängerungen führt zur Entlastung bei den Strompreisen.*

URL: <http://www.rwe.com/generator.aspx/presse/language=de/id=76858?pmid=4002260>

[Lesedato 20.11.2008]

Pressemeldung Vattenfall 6. mars 2007: Strommengen-Übertragung für das Kern

kraftwerk Brunsbüttel. Ein Beitrag zum Klimaschutz. URL:

[http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=101880](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=101880)

[Lesedato 19.11.2008]

Pressemeldung Vattenfall 6. juni 2001: Bilanz-Pressekonferenz am 6. juni 2001

URL:[http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=24296](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=24296)

[Lesedato 19.11.2008]

Pressemeldung Vattenfall 14. juli 2004

URL:[http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=29519](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/232127press/232157press/232187archi/258228press/index.jsp?pmid=29519)

[Lesedato 19.11.2008]

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1974): *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek To Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Tagesschau. Publisert 15.11.2003: *In Stade beginnt der Atomausstieg*.

URL: <http://www.tagesschau.de/inland/meldung138762.html>

[Lesedato 02.12.2008]

Van Horn, Carl E. (1979): *Policy Implementation in the Federal System. National Goals and Local Implementors*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.



Williams, Walter (1971): *Social Policy Research and Analysis*. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. 3<sup>rd</sup> Edition.

Applied Social Research Methods Series: Volume 5. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

**Intervjuer:**

Intervju med Klaus Kasper 29.10.2008 i Essen, Tyskland.

Intervju med Hans-Jürgen Hinsdorf og Günther Bauerle fra Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 31.10.2008, i Berlin, Tyskland.

Intervju med Dieter H. Marx fra Deutsches Atomforum, 06.11.2008 i Berlin, Tyskland.

Intervju med anonym person fra det politiske systemet.

## Vedlegg

### Intervjuguide

#### **Tema 1: Konflikt og endring**

1. Hvordan vil du beskrive konflikten rundt atomkraftavviklingen?
2. På hvilke av disse områdene er det mer konflikt/mer enighet?
  - Atomkraft generelt
  - Sikkerhet
  - Lagring av atomavfall
  - Økonomiske forhold
  - Forsyningssikkerhet
  - Klimapolitikk
3. I hvilken grad innebærer den nye Atomloven endring i den tyske atompolitikken?
4. På hvilke områder får innebærer Atomloven størst endring?
  - Atomkraft generelt
  - Sikkerhet
  - Lagring av atomavfall
  - Økonomiske forhold
  - Forsyningssikkerhet
  - Klimapolitikk

#### **Tema 2: Vetomakt og forhandlingsmuligheter**

5. Hvordan blir atomavviklingsvedtaket planlagt gjennomført?
6. Hva vurderer du som de største styrkene og svakhetene ved den nye Atomloven?
7. Hva taler for en endelig iverksetting og hva taler i mot?
8. Hvilke påvirkningsmuligheter har disse aktørene på iverksettingsprosessen?
  - Energiselskapene
  - Atomlobbyen
  - Andre interessegrupper

- Politiske partier
- Politiske institusjoner
- Rettssystemet
- Andre aktører?

9. Ønsker noen av disse aktørene å utnytte disse mulighetene?

10. Hvordan tror du situasjonen vil se ut etter neste Forbundsvalg?