

A glowing incandescent light bulb with a complex, multi-loop filament structure, set against a dark background. The bulb is illuminated from within, casting a warm, golden glow. The filament is composed of several intertwined loops, creating a dense, spherical shape. The bulb is mounted on a dark, circular base.

# Energimarknadsinspektionen

– En sekellång historia –

Håkan Heden



Det var en slump att jag kom att ägna mina sista 20 yrkesår åt energifrågor och engagera mig i utvecklingen av energimarknaderna. Jag hade i mitten av 1980-talet jobbat nästan tio år på Rikskontrollstyrelsen och tyckte det var på tiden att göra något nytt. Energiområdet hade jag dock tänkt undvika. Från mitt RRV-perspektiv verkade det dötrist.

Men så fick jag ett erbjudande att bli sekreterare i en parlamentarisk utredning, och när den var klar kom en fråga från Miljö- och energidepartementet om jag ville arbeta med miljö- och energifrågor.

Det blev tre år på det departementet, där jag som huvudsekreterare i den parlamentariska Miljöavgiftsutredningen var med och tog fram förslag om att införa koldioxidskatter i den första ”gröna skatteväxlingen” i Sverige.

1990 blev jag enhetschef (departementsråd) och huvudman för energifrågor i Näringsdepartementet. Det var en tid i den energipolitiska hetluften. Decenniet präglades av två stora partiövergripande politiska beslut inom energiområdet med kärnkraftsfrågan i centrum. På min enhet fungerade vi som sekretariat under dessa överläggningar.

Som enhetschef var jag också ansvarig tjänsteman för den stora elmarknadsreformen, den som nu Energimarknadsinspektionen har att förvalta.

Efter åtta år på Näringsdepartementet började jag som överdirektör vid Energimyndigheten med särskilt ansvar för nätreglerings- och energimarknadsfrågor. Under mina sista yrkesår, 2006 och 2007, arbetade jag som chef för Energimarknadsinspektionen som då var en självständig enhet inom Energimyndigheten.

Från att ha varit ett område som jag hade tänkt att undvika blev energifrågan i allra högsta grad en stor del av mitt yrkesliv. Det är jag glad för idag. Jag tror att det är ett av de mest spännande och utmanande politikområdena som man kan arbeta inom.

Med boken Energimarknadsinspektionen – en sekellång historia har jag fått möjlighet att fördjupa mig ytterligare i den svenska elmarknadens historia och i Energimarknadsinspektionens uppkomst som självständig myndighet.

Jag hoppas att boken ska bidra med kunskap och perspektiv i det viktiga arbete som myndigheten bedriver idag.



Håkan Heden

© Håkan Heden 2012  
Energimarknadsinspektionen – en sekellång historia

FÖRFATTARE: Håkan Heden

DESIGN: aStory Kommunikationsbyrå

FOTO: aStory Kommunikationsbyrå, Andreas Besterman  
Bildarkivet, Anna Holmquist  
Christer Åhlin  
Energimarknadsinspektionen, Helena Karjalainen och Jessicka Strandell  
Eskilstuna Energi & Miljö  
Johnér

TRYCK: Elanders Sverige AB 2012

OMSLAGSBILD: Glödlampa med klart glas och koltrådsdekor (karbon).  
Form och tråddragning är av den typ som förekom i Sverige  
under perioden 1900-1930. Foto: aStory Kommunikation

ISBN 978-91-977417-1-2

---

När Energimarknadsinspektionen bildades år 2008 såg jag framför mig att vi skulle fira femårsjubileum 2013, det året när jag själv planerade att lämna mitt uppdrag som generaldirektör. Men jag tänkte också, att även om myndigheten blir fem år, så är delar av själva verksamheten lika gammal som uppbyggnaden av elnäten i Sverige. Jag fick idén att be Håkan Heden skriva en liten bok åt oss om verksamhetens historia. Håkan var chef för verksamheten när den utgjorde en avdelning inom Energimyndigheten. Nu är boken klar lagom till Ei:s femårsjubileum och jag tackar Håkan och önskar alla en trevlig läsning om vår hundraåriga historia.



Yvonne Fredriksson

Generaldirektör

---

# Innehållsförteckning

FÖRORD	5
EN SEKELLÅNG HISTORIA	8
REGLERANDE AV KRAFTPRISEN – EN SYNNERLIGEN ÖMTÅLIG FRÅGA	11
1911 års kraftkommitté	11
Frågan är synnerligen svårlöst – 1920 års riksdagsbeslut	13
En direkt reglering icke bör ifrågakomma förrän andra vägar till uppgörelse visat sig oframkomliga – 1938 års riksdagsbeslut	15
STATENS PRISREGLERINGSNÄMND FÖR ELEKTRISK STRÖM	27
Instruktionen	27
De första ledamöterna	27
Det första ärendet	29
Ett märkligt brev till Prisregleringsnämndens ordförande	32
Kommunala och statliga taxor kan prövas efter riksdagsinitiativ	33
Åren efter 1958	37
Lite ärendestatistik	39
Metoder och praxis i prisregleringen	41
ELEKTRIFIERINGSBEREDNINGEN OCH KOMMERSKOLLEGIUM – MYNDIGHETER FÖR ELDISTRIBUTIONENS RATIONALISERING	45
Koncessioner som styrmedel	45
Statligt ekonomiskt stöd för landets elektrifiering	53
Ett målmedvetet strukturarbete med ellagen som grund	57
DEN STORA ELMARKNADSREFORMEN – NÄTMYNDIGHETEN BILDAS	61
Elmarknadsreformen	61
En oenig riksdag beslutar 1994 om handel med el i konkurrens	67
Mindre motstånd i riksdagen 1995 om en ny ellagstiftning	69
Prövning av skäliga nättariffer och elpriser efter elmarknadsreformen	70
NÄTMYNDIGHETEN – EN MYNDIGHET I MYNDIGHETEN	73
En myndighet i myndigheten – vad är det?	73
Utredningarna	74
1994 års riksdagsbeslut – effektivitetsfördelar med energifrågorna vid en myndighet	75
Nätmyndigheten i Närings- och teknikutvecklingsverket	76
Nätmyndigheten i Statens energimyndighet	79
Energimarknadsinspektionen i Statens energimyndighet	82
Kärt barn har många namn	84
EN NY ELMARKNAD – UTMANINGAR UNDER NÄTMYNDIGHETEN FÖRSTA DECENNIUM	87

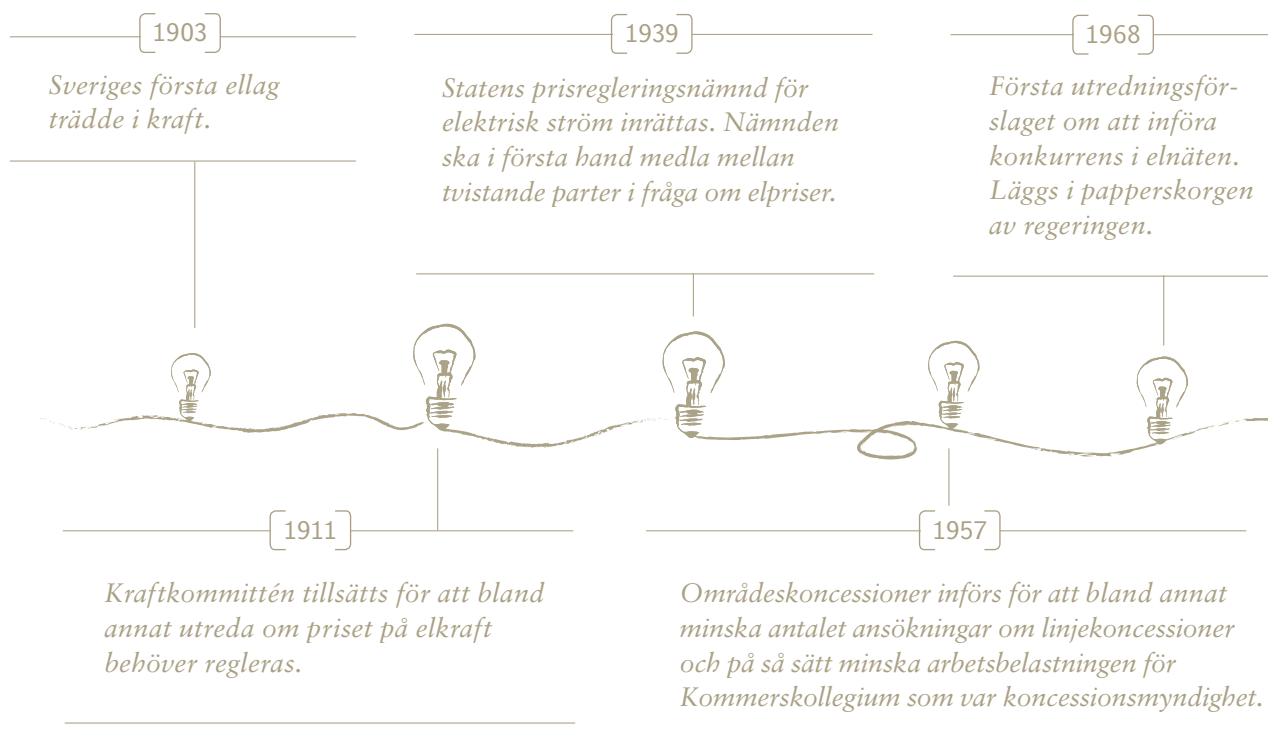
<b>ATT SKAPA AKTIVA KONSUMENTER – LÄTTARE SAGT ÄN GJORT</b>	<b>89</b>
Ökad valfrihet för konsumenten – ett mål för elmarknadsreformen	89
Schablonavräkning införs för att öppna elmarknaden för alla konsumenter	90
Förutsättningar för valfrihet – finns dom?	91
Att stärka konsumenternas ställning på elmarknaden – en uppgift för Nätmyndigheten?	92
Energimyndigheten får ett konsumentpolitiskt uppdrag	94
Konsumenternas elrådgivningsbyrå	96
De första åren med ett konsumentpolitiskt uppdrag	96
<b>EN MYNDIGHET FÖR ÖVERVAKNING OCH UTVECKLING AV EU:S INRE MARKNAD</b>	<b>99</b>
De europeiska tillsynsmyndigheterna bildar en samarbetsorganisation	99
Behovet av samarbete och erfarenhetsutbyte	99
Florence Forum	101
Sydeuropéerna tar initiativ till ett samarbete	102
Council of European Energy Regulators	
– en sammanslutning för oberoende myndigheter	104
Reglerarsamarbetet institutionaliseras	
– en tydlig roll i utvecklingen av den inre marknaden	106
Nordic Energy Regulators	108
Nätmyndigheten blir europeisk	108
<b>REGLERING AV NÄTPRISERNA – EN SYNNERLIGEN ÖMTÅLIG HISTORIA</b>	<b>113</b>
Skäliga nättariffer – vad är det?	114
Nätnyttomodellen	117
Ellagen ändras – de samlade intäkterna från nätverksamheten ska vara skäliga i förhållande till nätkoncessionshavarens prestation	120
Nätnyttomodellen tillämpas...	121
... och avvecklas	122
<b>VÄGEN TILL EN SJÄLVSTÄNDIG ENERGIMARKNADSINSPEKTION</b>	<b>125</b>
Kan en sammanslagning med Elsäkerhetsverket vara ett alternativ?	125
Statskontoret utreder och föreslår en fristående myndighet	126
Energimyndigheten reagerar på delningsförslaget	127
Ett halvt steg framåt	129
Det sista (halva) steget mot en självständig Energimarknadsinspektion	130
Varför skulle detta behöva ta 15 år?	132
<b>EFTERORD</b>	<b>135</b>
<b>FOTNOTER</b>	<b>136</b>

# En sekellång historia

”Energimarknadsinspektionen är en nybildad myndighet *med en lång historia* som en del av andra myndigheter”, så inleddes myndighetens första verksamhetsplan 2008.<sup>1</sup> Och sannerligen är det så.

Frågan om reglering av elpriset – eller delar av det – har i Sverige diskuterats i åtminstone 100 år. Starten har beskrivits så här i en proposition från 1938.

*”I en skrivelse den 28 mars 1907, nr 62, anhöll riksdagen om en utredning, på vilket sätt betryggande garantier för kontraktsevenligt åtnjutande av elektrisk energi kunde genom lagstiftning eljest beredas avnämare av sådan energi. Den kommitté, den s.k. kraftkommittén, som år 1911 med anledning därav tillsattes av Kungl. Maj:t, erhöll dessutom i uppdrag att utreda, huruvida och på vad sätt priset på elektrisk kraft, som distribueras till allmänheten, kunde av offentlig myndighet regleras.”*<sup>2</sup>





1938 hade frågan beretts så långt att Kungl. Maj:t kunde föreslå riksdagen en prövning i vissa fall av elpriset genom en för ändamålet inrättad nämnd av sakkunniga personer, Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström<sup>3</sup>. 56 år senare inrättades Nätmyndigheten och ytterligare 13 år senare Energi-marknadsinspektionen som en självständig myndighet.

Energimarknadsinspektionen uppstod som självständig myndighet 101 år efter det att frågan om en prisregleringsmyndighet hade aktualiserats i riksdagen. Denna skrift syftar till att beskriva denna resa och samtidigt belysa utvecklingen när det gäller myndighetsutövningen avseende elmarknaden under denna sekellånga period.

Under de dryga 100 år som prisreglering har funnits eller diskuterats har mycket förändrats. Det gäller samhället och elmarknaden. Det gäller synen på prisreglering och tillsyn. Myndigheternas roll och arbetsformer har utvecklats. Historien kan delas in i fyra epoker.

Den första sträcker sig från 1907, när frågan om prisreglering först aktualiserades i riksdagen till 1938 då riksdagen beslutade att inrätta Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström.

Året 1938 kan ses som en startpunkt för den andra epoken. Det året beslutade riksdagen om tre större politiska åtgärder som tillsammans skulle kunna läggas under rubriken en effektiv elförsörjning till skäliga priser för

[1982]

*Prisregleringsnämnden avvecklas som en självständig myndighet för att bli en del av det nybildade Statens energiverk.*

[1996]

*Konkurrens införs på elmarknaden.*

[1994]

*Nätmyndigheten inom NUTEK bildas.*

[2008]

*Energimarknadsinspektionen blir en självständig myndighet.*

konsumenterna. Denna andra epok omfattar tiden med Prisregleringsnämnden fram till och med 1995. Den tredje epoken är kortare och sträcker sig mellan 1996 och 2007 då tillsynsmyndigheten för elmarknaden (och sedermera också naturgasmarknaden) – Nätmyndigheten – var inrättad som en ”självständig” del av den centrala energimyndigheten (NUTEK och Statens energimyndighet). Elmarknadsreformen innebar ett utvidgat ansvarsområde och nya uppgifter för tillsynsmyndigheten, vilket ansågs kräva en annan organisation och verksamhet. Den fjärde epoken inleddes i och med att Energi-marknadsinspektionen blev en självständig myndighet 2008.

Min ambition är att denna skrift ska täcka de tre första epokerna. Min tanke var först att lägga tyngden på den tredje epoken. Det visade sig inte självklart efter ett tags arbete.

Jag har själv varit mycket inblandad i utvecklingen från 1990. Som huvudman för energifrågor i Näringsdepartementet var jag under den politiska nivån ansvarig tjänsteman för 1990-talets stora elmarknadsreform. Därefter var jag under nästan tio år chef för den verksamhet som 2008 blev Energi-marknadsinspektionen. Jag har verkligen haft mina fingrar grävandes i sandlådan eller i syltburken eller hur man kan beskriva området. Därför kände jag ganska snart att jag behövde skaffa mig ett avstånd till dessa år. Att försöka se dem i ett litet större historiskt perspektiv. Av detta skäl har jag flyttat tyngdpunkten något och lägger ganska stort utrymme på tiden före elmarknadsreformen. Hur tänkte politiker och tjänstemän om

elmarknadens utveckling och myndigheternas roll och uppdrag under 1900-talet?

Det ska understrykas att detta är min berättelse om Energimarknadsinspektionens historia. Jag är inte en historiker av facket, vilket präglar såväl beskrivningarna av tiden före 1990-talets elmarknadsreform som elmarknadsreformen och tiden därefter. Jag har valt att lyfta fram frågor och händelser som jag har funnit intressanta. För de senaste 20 åren gäller också, vill jag säga en gång till, att jag själv var mitt i smeten. En fackhistoriker som nalkas denna tid utifrån skulle antagligen ha ett annat urval av händelser och göra delvis andra tolkningar av skeendet. Men det här är min berättelse.

Denna skrift kommer att handla ganska mycket om tiden före 1990-talets elmarknadsreform. Vi börjar redan 1907 med det inledande citatet ur riksdagstrycket. Energi-marknadsinspektionen är förvisso inte bara en prisreglerande myndighet. Jag kommer därför också att ägna en del utrymme inte bara om prisregleringsfrågor utan också ge en hel del plats åt den stora elförsörjningsfrågan under 1900-talet, nämligen den om eldistributionens struktur och dess rationalisering.

# Reglerande av kraftprisen – en synnerligen ömtålig fråga

## 1911 års kraftkommitté

Den första januari 1903 trädde Sveriges första ellag i kraft. Riksdagen hade 1896 begärt en utredning om en lagstiftning för elektriska anläggningar. Sex år senare kunde riksdagen besluta om vår första ellag – *Lagen den 27 juni 1902 (nr 71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar*, som den formellt hette. 1902 års lag levde i 93 år då den slutligen ersattes av nuvarande ellag.

Ellagen innehöll inga bestämmelser om reglering av kraftpriserna. Frågan aktualiserades dock snart i riksdagen. 1907 anhöll riksdagen om en utredning om ”*på vilket sätt betryggande garantier för kontraktsevenligt åtnjutande av elektrisk energi må kunna genom lagstiftning eller eljest beredas avnämaren av sådan energi*”.<sup>4</sup> I skrivelsen berördes bl.a. frågan om fastställandet av priser på elektrisk kraft.

Det gick inte så fort på den tiden. Regeringen tillsatte först 1911 en stor utredning i frågan: Kraftkommittén. Innan Kraftkommittén tillsattes hann prisreglering diskuteras i riksdagen. Både 1909 och 1910 motionerades det om utredningar om prisreglering av elektrisk kraft. Motionerna ledde inte till någon åtgärd från riksdagens sida. Motionerna behandlades av Lagutskottet vars kommentar

kring prisreglering kan vara värd att notera. ”... *reglerande av kraftprisen genom ingripande från det allmännas sida vore en synnerligen ömtålig fråga, samt att stora tekniska och praktiska frågor därvid mötte*”.<sup>5</sup> *Det lagutskottet också framhöll var svårigheten att få lönsamhet i investeringarna i vattenkraften. Man kan anta att Lagutskottet snarast ansåg priserna för låga än för höga.*

*Kraftkommittén hade i uppdrag ”att delstatarbeta förslag till tryggande av avnämarnes rätt till kontraktsevenligt åtnjutande av elektrisk kraft dels ock att verkställa utredning, huruvida och på vad sätt priset på elektrisk kraft, som distribueras till allmänheten, må kunna av offentlig myndighet regleras samt, därest utredning därtill giver anledning, framlägga förslag i ärendet*”.<sup>6</sup> Kommittén var till vissa delar parlamentarisk. Ordförande var ledamoten häradshövdingen Ernst Håkansson, ledamot i första kammaren. Han tillhörde den protektionistiska gruppen till 1909 för att då gå in i Första kammarens Moderata parti som 1912 bildade Första kammarens Nationella parti (riksdagsgrupper som är föregångare till Moderata samlingspartiet). Därutöver ingick två andra parlamentariker. Övriga fyra icke-parlamentariska ledamöter var experter eller sakkunniga inom området med juridisk, teknisk och ekonomisk kompetens.

Kommittén lämnade sitt betänkande i december 1914 (ett par månader in i första världskriget). Den formulerade två huvudfrågor som skulle besvaras i uppdraget om prisreglering. ”*Finns det inom överskådlig tidsrymd den risken att kraftkonsumenter av olika slag, anslutna till distributionsföretag, skola nödgas betala oskäligt höga kraftpriser, till skada för industrin och det allmänna? Om så är förhållandet, vilka åtgärder böra förebyggande redan nu vidtagas eller förberedas?*”

Kommittén konstaterar att det kan hävdas både formella och reella skäl för en prisreglering. De formella skälen har samband med att verksamheten har koncession och vissa företag genom denna har fått rätt att utnyttja annans mark och också rätt att utnyttja vattendragen.

De reella skälen är dels monopolfaran, nämligen att kraftföretagen ”*antages kunna och enligt sakens natur även böra monopolisera kraftförsörjningen inom sina områden*”<sup>7</sup>. En annan risk för höga priser var risken för en varaktig höjning av kol- och oljepriserna som skulle driva upp kostnaderna för ”*bränslekraften*”.

Kommittén listade och analyserade bl.a. skilda förslag till prisreglering som framstälts i riksdagsmotioner och andra sammanhang. Några kan vara värda att nämna i detta sammanhang. Det första var att staten (Kungl. Maj:t) vid koncessionsgivning också bestämde kraftpriserna genom att fastställa taxor eller ”*maximaltariffer*”. Ett annat var att reglera avkastningen på det i företaget bundna kapitalet. Kommittén kom på egen hand fram till alternativet med ett prövningsförfarande efter anmälan från konsument.

Ett alternativ eller komplettering till prisreglering som togs upp av kommittén var att kraftföretagen, utan särskilt tillstånd, inte

*”skulle kunna inlåta sig på att driva annan rörelse”.*

Denna tankegång att verksamheter som drivs under monopolliknande förhållanden ska hållas åtskilda, räkenskapsmässigt eller legalt, fanns alltså redan i diskussionen om reglerna på elmarknaden redan 80 år innan den introducerades i den svenska ellagstiftningen 1996.

Kraftkommittén kom med några förslag till ändringar i ellagstiftningen, dock inte om prisreglering. Kommittén var inte enig på denna punkt. Majoriteten hade inte funnit några vägande skäl som talade för att ”*genom lag- eller koncessionsbestämmelser åstadkomma ett ingripande i eller kontroll av de elektriska kraftdistributionsföretagens ekonomiska förhållanden*”. Enligt majoriteten skulle en prisreglering snarast vara till skada för utbyggnaden av kraftproduktionen och distributionen av el. Majoriteten hänvisar också till att ”*för industrikretsar representativa yttranden*” bestämt avböjt prisreglering.

Två reservanter – en liberal riksdagsledamot och Kraftkommitténs juridiske ledamot – ansåg däremot att det fanns behov av en statlig prisreglering. En tredje ledamot – en av de sakkunniga – ansåg att en reglering behövdes åtminstone vid försäljningen till småförbrukare på landsbygden. Reservanterna hade tagit

fram ett imponerande utredningsunderlag. Bl.a. en analys av den svenska vattenkraftens produktionsförmåga (risken för kraftbrist och höga priser) och en analys av de framtida världsmarknadspriserna på kol. De redovisar också en detaljerad genomgång av ellagstiftningen i tolv europeiska länder, Japan och Förenta Staterna. Reservanterna<sup>8</sup> lämnade också lagförslag som gav regeringen, eller Kungl. Maj:t som det hette på den tiden, rätt att fastställa taxor för el. Reservanternas förslag innehöll också bestämmelser om skyldigheter för den som hade nätkoncession<sup>9</sup> att till Kommerskollegium lämna uppgifter om företaget och dess ekonomi samt tillämpade elpriser.



Kabelreparation 1938 - (Svensk Energi)

Kraftkommittén hade lämnat sitt betänkande under pågående krig ute i Europa. Landet lyckades att hålla sig utanför kriget men den politiska oron var påtaglig. De svenska regeringarna hade sannolikt mer akuta frågor att hantera än reglering av kraftpriserna. Sverige bytte också regering fem gånger mellan 1914 och 1917. Det var en turbulent tid. Det dröjde därför ända till 1920 års riksdag innan regeringen återkom till riksdagen i frågan om elnätet och reglerande av kraftprisen.

## Frågan är synnerligen svårlöst – 1920 års riksdagsbeslut

1920 återkom regeringen till riksdagen med sitt ställningstagande till Kraftkommitténs förslag. Det var en historisk regering.

Regeringen hade tillträtt efter 1917 års riksdagsval då högern gjorde mycket stora förluster. Efter en del dramatiska konstitutionella förvecklingar kunde liberalen Nils Edén bilda en majoritetskoalition av liberaler och socialdemokrater. Detta var första gången socialdemokraterna ingick i en svensk regering. Det var också första gången som kungen inte lade sig i regeringsbildarens och den blivande statsministerns val regeringsledamöter. Redan här var regeringen historisk. Det var också denna regering som genomförde demokratiseringen av Sverige. Rösträttsreformen 1918, då kvinnorna fick rösträtt till riksdagen, var det kanske viktigaste enskilda beslutet på Sveriges väg mot demokratin. Det bar i hög grad Edéns prägel. Riksdagsbeslutet

kunde tas i bred enighet trots att högern genom sin majoritet i första kammaren kunde ha förhindrat det. Fokus på samarbetet mellan liberaler och socialdemokrater låg på författningsfrågan. När denna var löst uppstod stora motsättningar mellan regeringspartierna om den ekonomiska politiken. Motsättningarna var så stora att regeringen upplöstes våren 1920. Den fråga som definitivt knäckte regeringen var en reformering av kommunalskatten.

Innan ministären Edén avgick lyckades den i alla fall komma överens om proposition 1920 nr 298 med förslag till lag med vissa bestämmelser i syfte att trygga rätt till elektrisk kraft m.m. som behandlade Kraftkommitténs förslag.

I frågan om rätten till tillgång på elektrisk kraft kunde regeringen ena sig kring förslag till ändringar i 1902 års ellag, om en ny lag med vissa bestämmelser i syfte att trygga rätt till elektrisk kraft och till ändringar i 1875 års förordning angående inteckning i fast egendom. Det handlade om frågor som i en nutida iakttagares ögon kan te sig märkliga. En fråga gällde till exempel arrendatorer på landsbygden och deras rätt att vid arrendets upphörande få ersättning av markägaren för de kostnader som arrendatorn lagt ner för att ansluta sig till elnäten<sup>10</sup>.

Men i prisregleringsfrågan blev det inget. Det som åstadkoms, i stället för ett lagförslag, var ett principiellt resonemang kring behovet av och möjligheterna för en prisreglering.

Det föredragande statsrådet<sup>11</sup> inleder sitt resonemang i propositionen med att ”det syntes

*uppenbart att (Kraft)kommittén icke bedömt förhållandena riktigt*” då den ansett att prisreglering inte behövdes. Det konstaterades dock att frågan var ”synnerligen svårlöst” och att det utkast till lagstiftning som reservanterna i kommittén tagit fram ”*i varje fall (skulle) kräva åtskillig omarbetning innan det kunde läggas till grund för proposition i ämnet*”. En uppskjuten lagstiftning skulle inte innebära någon större nackdel. Tvärtom. ”*För att kunna bedöma, vilket system, som borde användas, därest prisreglering för abonnenter i allmänhet skulle förekomma, kunde det även vara önskligt, att under ytterligare någon tid erfarenhet samlades rörande kraftdistributionens utveckling i vårt land*”. Föredragande statsråd konstaterade vidare att det, som reservanterna i kommittén hade föreslagit, skulle vara lämpligt att större distributionsföretag som hade en monopolliknande ställning var skyldiga att lämna uppgifter om sitt ekonomiska resultat. På så sätt skulle man få underlag att bedöma om dessa företag tog ut oskäligen priser och ”*om till följd därav åtgärder från statens sida vore av nöden*”. Statsrådet bedömde att bestämmelser om denna uppgiftsskyldighet skulle kunna meddelas på administrativ väg, dvs. inte skulle behöva införas i ellagen som reservanterna hade föreslagit.

Avsnittet i propositionen om prisreglering avslutas sedan med ett stycke där några länder lyftes fram, bl.a. Frankrike och Storbritannien, där företagen har skyldighet att lämna ekonomiska uppgifter om verksamheten och att detta fungerar så väl att man inte behövt införa prisreglering.

När jag var ny i regeringskansliet i slutet av 1980-talet förklarade en något mer erfaren kollega att man kunde hitta de frågor i en proposition där regeringen hade varit oenig genom att studera språkbehandlingen. Om språket en sida eller ett stycke avvek kraftigt från det gängse genom vara antingen riktigt uselt eller extremt välskrivet kunde man vara ganska säker att här låg en oenighet begravnen och någon eller några formulerat fram en kompromiss. Proposition nr 298 är ett exempel på den senare varianten. En mycket välskrivnen och välavvägd text som balanserar mellan två oförenliga ståndpunkter och inte lovar någonting.

Denna proposition var ett av de sista ärendena för ministären Edén. Mindre än tio dagar efter den konselj som behandlade proposition nr 298 avgick regeringen och efterträddes av en socialdemokratisk minoritetsregering under ledning av Hjalmar Branting.

Riksdagen antog med några ändringar regeringens förslag till lagstiftning för att skydda kundernas rätt till elektrisk kraft. Prisregleringsfrågan berördes inte i motioner och utskottsbetänkande.

## En direkt reglering icke bör ifrågakomma förrän andra vägar till uppgörelse visat sig oframkomliga – 1938 års riksdagsbeslut

Regeringen skulle återkomma till frågan enligt proposition nr 298 från 1920. Det gjorde den också 18 år och elva ministrar senare i en proposition till riksdagen.<sup>12</sup> Det var tre huvudfrågor som behandlades i propositionen; nämligen koncessionshanteringen, prisreglering av elektrisk ström, ansvarighetsfrågan vid skador av elektrisk ström och kontroll av installatörsföretag. Prisregleringsfrågan kommer jag att beskriva i detta kapitel. Jag återkommer i ett senare kapitel till koncessionshanteringen. I behandlingen av prisregleringen konstateras inledningsvis i propositionen att de framförda synpunkterna 1920 om regleringen av kraftpriserna inte hade fullföljts. Men nu föreslog regeringen, vågar jag säga äntligen, regler om reglering av kraftpriserna. Regeringens förslag antogs av riksdagen och 1939 inrättades Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström.

Jag kommer att redovisa den diskussion som fördes inför riksdagsbeslutet för att i nästa kapitel sedan behandla Prisregleringsnämnden. Först kan det dock vara på plats med ett försök till en snabbskiss av den svenska elförsörjningen under åren före och under andra världskriget. Min beskrivning bygger på främst Tore Petersons utmärkta skrift om elsystemets utveckling i Sverige<sup>13</sup> och på

Elkraftkommitténs utredningar<sup>14</sup> om förhållandena i den svenska eldistributionen under 1940-talet. Jag återkommer senare till Elkraftkommittén som tillsattes 1943 och som var den nästa stora utredningen om elsystemet efter 1911 års Kraftkommitté.

### Eldistributionen åren kring andra världskriget

I slutet av 1930-talet fanns över 3 500 eldistributionsföretag i Sverige. Många av dessa,

särskilt på landsbygden, hade skapats genom att befolkningen slutit sig samman i elektriska andelsföreningar och med egna medel, naturinsatser i form av eget arbete, stolpar och transport med häst och vagn samt med lånade medel svara för byggandet av kraftledningarna. Denna ”modell” för att bygga ut elnätet fick vissa konsekvenser.

Lokalnäten (ett begrepp som inte fanns på den tiden) hade ofta låg teknisk kvalitet. Stolparna var ofta oimpregnerade. Ledningarna



Stallbackalinjen - (Svensk Energi)



var många gånger järntråd. Kapaciteten var mycket låg och därmed också förmågan att klara också små effektvariationer. Spänningsfallen var höga och resulterade i dålig lyskraft i stugorna där ute. Elkunder i jordbruket eller småindustrin fick ofta turas om att använda elmotorer<sup>15</sup>.

Nu 70 år senare finns i beredningsplaneringen inför effektbrister i det svenska elsystemet metoden roterande bortkoppling. Det innebär att abonnenter vid effektbrist kopplas bort kortare perioder för att sedan släppas in medan andra abonnenter kopplas bort. Det som på 30-talet tillämpades på landsbygden tycks ha varit samma sak fast tvärt om: Roterande inkoppling. Jag har inte någonstans sett hur detta organiserades. Och frågan, om än intressant, ligger utanför denna studie. Men frågan om elnätets kapacitet och prissättningen av denna kapacitet återkommer i berättelsen och redan i Prisregleringsnämndens första ärende.

En annan konsekvens var företagsstrukturen. Det fanns 3 500 eldistributionsföretag. Med så många företag var de flesta med nödvändighet små, mycket små, med dagens mått mätt. På den svenska landsbygden år 1944 hade eldistributionsföretaget i genomsnitt 307 kunder. Ungefär var sju elförbrukare på landsbygden var uppkopplad till ett företag med mindre än 200 kunder. Mer än var tredje kund tillhörde ett företag med färre än 500 förbrukare<sup>16</sup>. En möjlig förklaring till att det överhuvudtaget var möjligt att samarbeta om ”roterande inkoppling” har, gissar jag, att göra med företagsstrukturen. I den miljön, och särskilt som de flesta företagen var någon

form av ekonomisk förening var det säkerligen möjligt för några få företagare eller jordbrukare att många gånger komma överens om hur man skulle fördela kapaciteten.

Inom parentes kan man konstatera att frågan om att flytta förbrukning från höglasttider fortfarande är aktuell. Nu handlar det dock sällan om kapacitetsbrister i lokalnätet utan är snarare en fråga för det nationella elsystemet. Kalla vinterdagar och kraftigt fluktuerande vindkraftsproduktion är två exempel på orsaker som aktualiserar metoder för att fördela kapaciteten mellan förbrukarna. Den kommande utvecklingen mot timvis mätning, dubbelriktad kommunikation till förbrukarna och en kapacitetsrelaterad prissättning är den moderna storskaliga marknadsmässiga alternativet till överenskommelser brukarna emellan på föreningsstämmor eller vid köksborden.

De kunder som fanns hade en, återigen med våra mått mätt, liten förbrukning. År 1944 förbrukade den genomsnittliga landsbygdskunden 645 kWh. Stadskunden förbrukade 769 kWh per år. Förbrukningen varierade över landet. I Mälarlänet låg den genomsnittliga årliga landsbygdskunderns förbrukning på 950 kWh. Lägst var den i Blekinge på knappt 300 kWh. Även i Kronobergs och Kalmar län var elanvändningen låg.

Bakom siffrorna på länsnivå döljer sig stora variationer mellan företagen. Jag väljer att illustrera detta med att visa de eldistributionsföretag som ingick i Luggude Kraftintressentförening u.p.a. Luggude samlade dist-

*”Alla hushåll hade inte elmätare. Jag har under detta arbete sett tariffer som är baserade på antalet glödlampor som användes i hushållet.”*

ributionsföretag som låg på södra delen av Kullahalvön i Skåne. Skälet till detta val är att det var Luggude som öppnade det första ärendet i Prisregleringsnämnden, vilket också kommer att beskrivas i nästa kapitel. Genomsnittsförbrukningen i Malmöhus län var 467 kWh per

år. Tabellen visar en bild av små, mycket små företag med kunder med en, återigen med våra mått mätt, liten elförbrukning.

Jag lånade tidigare i detta avsnitt ordet ”lyskraft” från Tore Peterson. Och det var det som elen användes till. Alla hushåll hade inte elmätare. Jag har under detta arbete sett tariffer som är baserade på antalet glödlampor som användes i hushållet. Det diskuterades om det var ekonomiskt möjligt för landsbygdshushållen att njuta av de nya hushållsapparater som började dyka upp. I Blekinge hade mindre än endast en halv procent av hushållen på landet elspis (1945). I Kalmar län, Kronoberg och på Gotland var denna andel under en procent. I Bullerbyn bakades bullarna i vedspis.

LUGGUDE KRAFTINTRESSENTFÖRENINGARS MEDLEMSFÖRETAG.  
KUNDSTRUKTUR OCH PRISNIVÅ ÅR 1943

Företag	Antal förbrukare	Såld energi 1000 kWh	Medelförbrukning kWh	Medelpris kWh
Mölle municipala elverk	251	70	279	26
Arilds elektriska andelsförening u.p.a.	180	86	478	13
Brunnby Elektriska förening	91	29	319	16
Nyhamnsläges elektriska distributionsförening	200	103	515	17
Kullens energiförening u.p.a.	25	27	1080	19
Väsby energiförening	194	115	593	21
Väsby Södra elektricitetsförening	186	112	602	16
Lerbergets elektriska distributionsförening	180	78	433	12
Vikens municipalsamhälle	420	325	774	11
Jonstorp och Farhults elektriska andelsförening	476	287	603	15

Källa: Elkraftutredningens redogörelse nr 2:12 (SOU 1947:35)

Luggude Kraftintressentförenings medlemsföretag. Kundstruktur och prisnivå år 1943

Även priserna varierade. Elkraftutredningen har redovisat elpriser för i princip alla 3 500 distributionsföretag år 1944. Utredningen tog fram ett s.k. jämförelsepris genom att beräkna förbrukningen för en typkund. Definitionen av en typkund är här något mer komplicerad än vad som används nuförtiden. Relevanta parametrar var antalet rum i bostaden och antalet hektar i jordbruket. Den som är specialintresserad av beräkningssättet hänvisar jag till Elkraftutredningens redogörelser<sup>17</sup>.

Elkraftutredningens tariffinventering gjordes 1943 och 1944 och visar att skiftande tariffer användes och att företagens intäkter per levererad kWh varierade mycket. Medelpriset på landsbygden var 14 öre/kWh och 12 öre/kWh i städerna. Mycket pengar på den tiden. Till detta kom engångsavgifterna vid t.ex. anslutning som uppges vara större på landsbygden. Dyrast på landsbygden är Gotlands län med 22 öre/kWh. I Visby stad låg kilowattimmepriset på extrema 35 öre. Priserna varierade kraftigt. Vi kan i tabell 1 se hur priserna varierade inom ett så begränsat område som södra Kullahalvön.

Av de nära 3 000 distributionsföretag på landsbygden som verkade 1944 var 60 procent ekonomiska föreningar. Övriga var aktiebolag, ofta industriföretag som också hade en viss distribution till hushåll och småföretag. Det förekom också att enskilda personer ägde distributionsnät. Vattenfallsverket och några kommuner hade också landsbygdsdistribution. Aktiebolagen var relativt stora. De nio procent av företagen som var aktiebolag hade en tredjedel av förbrukarna.

I städerna var eldistributionsföretagen främst kommunalt ägda.

Elkraftutredningen lät också inspektörerna vid Statens elektriska inspektion undersöka tillståndet i distributionsnätet främst på landsbygden under åren 1943 - 1951. Rapporterna var inte uppmuntrande. Elkraftkommittén kunde utläsa

*”att detaljdistributionsnätens tillstånd ur drift- och underhållssynpunkt samt med hänsyn till överföringsförmåga ofta är otillfredsställande och att näten i stor utsträckning för närvarande äro i det skick, att det icke på ett nöjaktigt sätt kunna tillgodose de ökade behov, som kunna förväntas under den närmaste framtiden. Väsentliga förbättringar ha under de senaste åren utförts på många håll, men bristen på materiel och arbetskraft, de höga byggnads- och underhållskostnaderna samt, i många fall, bristen på erforderligt kapital göra, i förening med det snabbt ökande behovet av elektrisk kraft på landsbygden, att näten ofta icke utvecklas i den takt, som är önskvärd. Särskilt näten tillhörande små distributionsföretag äro otillräckliga. Till de svårigheter, med vilka småföretagen brottas, kommer en besvärande brist på teknisk-ekonomisk sakkunskap för företagets ledning”<sup>18</sup>.*

Trots alla svagheter var landet ändå förhållandevis väl elektrifierat. Vid mitten av 1930-talet hade cirka 90 procent av hushållen tillgång till elektricitet (Tore Peterson), vilket var högt i ett internationellt perspektiv. Utvecklingen gick också snabbt. 1950 saknade

sju procent av landsbygdshushållen el. 1956 hade nära 99 procent av alla hushåll el<sup>19</sup>. Denna korta beskrivning av tillståndet i det svenska elnätet visar, tycker jag, att den stora politiska frågan om elförsörjningen knappast var oskäligen prissättning, även om priserna många gånger säkerligen kunde upplevas som, och också vara, oförklarligt höga och oskäligen. Politikernas fokus måste ha legat



Omslag till tidningen ERA från 1933 - (Svensk Energi)

på frågorna om leverans kvalitet och kapacitetsuppbyggnad. Jag tror att man ska vara medveten om det perspektivet och prisernas relativa betydelse när man värderar de åtgärder om prisreglering som beslutades 1938.

## Utredningarna och remissinstanserna

En reflexion som jag gjort under min – i och för sig mycket begränsade – resa genom riksdagstrycket i arbetet med denna skrift är att det slarvades sannerligen inte med utredningar och betänketid inför förändringar i lagstiftningen. Frågorna utreddes grundligt under lång tid. Mitt intryck är att balansen i prioriteringarna mellan genomtanke och snabbhet var en annan än den i dag. Mandatperioder verkar inte ha varit styrande i tidsplaneringen på den tiden. Men frågan om prisreglering av elektrisk ström förefaller ha ryckts upp snabbt från den vila som den lagts i efter 1920 års riksdagsbeslut.

1935 tillkallade regeringen sakkunniga för elektriska kontrollväsendet. Det var en kommitté som hade till uppgift att utarbeta moderna säkerhetsföreskrifter för elektriska anläggningar och tillsynsbestämmelser och myndighetsorganisation. De sakkunniga skulle också utreda om en koncessionsprövning av elektriska anläggningar också skulle omfatta behovet av anläggningen. Den senare frågan fick betydelse för synen på prisreglering.

Frågan om prisreglering ingick inte i de sakkunnigas uppdrag. Men de tog ändå upp frågan efter det att regeringen 1936 hade överlämnat handlingarna i ett ärende om en konflikt om elpriserna. Det var Blekinge läns elektriska förening u.p.a. som i en skrivelse till regeringen hade begärt åtgärder för sänkning av taxorna på elektrisk energi.

Regeringen hade också uppdragit åt Kommerskollegium att ta fram förslag till

*”bestämmelser rörande statlig reglering av kraftprisen”*. Vintern 1938 fanns det därför två utredningar som behandlade prisregleringsfrågan. En utredning – de sakkunniga för kontrollväsendet, som ansåg att det inte behövdes någon prisreglering och en myndighet – Kommerskollegium som lämnade ett förslag till en sådan reglering.

De sakkunniga (för det elektriska kontrollväsendet) börjar med att framhålla att detaljdistributionen i stor omfattning ligger i sådana händer, att faran för oskäliga priser är förebyggd. I städerna är det kommunerna som normalt svarar för distributionen och på landsbygden är det vanligen kooperativt ägda distributionsföretag, även om det i landets södra del finns enskilda företag i *”icke ringa omfattning”*. De sakkunniga ansåg inte att det fanns några förhållanden som motiverade ett ingripande från statens sida genom taxereglering. De sakkunniga ansåg att, om verkligt missbruk beträffande priserna kunde konstateras, det skulle många gånger räcka med att ge också ett konkurrerande företag koncession. De sakkunniga höll före *”att redan möjligheten av en dylik åtgärd i de flesta fall torde medföra önskvärd korrigerings av strömpriserna”*. De sakkunniga, som var eniga i denna fråga, lämnade inget förslag om prisreglering.<sup>20</sup>

Kommerskollegium hade inget att erinra mot de sakkunnigas analys. Men som ett mot regeringen lojalt ämbetsverk kom kollegiet ändå med ett förslag till lagutformning av en prisreglering. Förslaget hade följande grundstenar.

- **Statens åtgärder bör inskränkas till ”åvägabringandet av möjligheter” för en individuell prövning av eventuella klagomål mot för höga elpriser.** Skälet var att strukturen och förutsättningarna för landets distributionsföretag var så olikartade att det skulle vara mycket svårt att fastställa generella taxor för landet eller större områden.

- **Den statliga kommunala distributionen ska undantas från prövningen.** Alla förbrukare, stora som små, skulle ha rätt att få sina taxor prövade. Kommerskollegium fann att de kommunala taxorna kunde överprövas genom kommunala besvär genom att kommunmedlemmen överklagade beslutet. Kollegiet ansåg också att det fanns skäl att undanta de statliga taxorna eftersom dessa fastställdes av Kungl. Maj:t. Reservanterna i 1911 års Kraftkommitté hade föreslagit prisreglering för belysning, jordbruksdrift, hantverk och småindustri medan övrig användning inte skulle kunna få priserna reglerade. Kollegiet ansåg att det fanns skäl för en sådan begränsning, som också fanns i andra länder med prisreglering, men ville inte lämna något förslag om detta, eftersom det skulle vara svårt att författningsmässigt göra en entydig gränsdragning.

- **Prisregleringen ska skötas av särskild nämnd.** Kommerskollegium ville definitivt inte ha frågan i sitt knä. Nämnden borde bestå av fem ledamöter med företrädare för partsintressena.

- **Kommerskollegium bör dock summariskt förhandsgranska eventuella ansökningar om prisreglering för att sälla bort dem som är uppenbart ogrundade.**

• **Prövningen ska inte kosta något för parterna.** Kommerskollegium ansåg att ett beslut i nämnden skulle kunna komma fler konsumenter tillgodo än bara den som klagade. Det var därför orimligt att den som klagade skulle bära kostnaden. Det allmänna borde därför stå för konsumentpartens kostnader. Balansen krävde då att det allmänna stod för också motpartens andel av nämndens kostnader.

Två remissinstanser refereras i propositionen; Kungliga Vattenfallsstyrelsen och Svenska Vattenkraftverksföreningen som var de privata kraftproducenternas intresseorganisation vid den tiden.

Vattenfallsstyrelsen framhåller hur svårt det är med prisreglering av strömmen. Förhållandena varierar över landet. Vissa kunder är mycket stora och andra är mycket små. Prissättningen är ett stort system och ändrar man på priset på ett ställe så inverkar det på hela systemet. Vattenfalls viktigaste punkt är dock att statliga elpriser ska undantas eftersom den som köper kraft från Vattenfall har en grundlagsenlig rätt att få priset prövat av regeringen (eller Kungl. Maj:t som det hette). Vidare ansåg Vattenfallsstyrelsen att nämnden borde begränsas till *”tre auktoritativa män”* varav en borde vara hög jurist och de övriga tekniker. Några partsintressen behövdes inte och det skulle dessutom vara *”mycket svårt”* att hitta en gemensam representant för de mycket skiftande konsumentintressena.

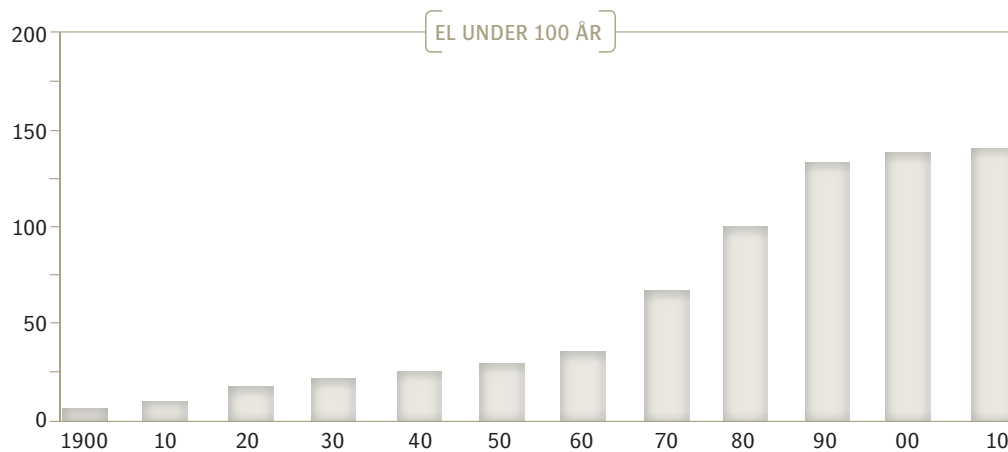
Vattenfallsstyrelsen ansåg också att man borde ta ut *”en mindre avgift t.ex. 100 kronor”* för att förebygga okynnesklagomål.

Om detta är en ”mindre avgift” kan diskuteras. 100 kronor var ganska mycket på den tiden. Ett mått för avgiftens storlek är en normalkunds årskostnad för el. Vi har nyss sett att en typkund på landsbygden förbrukade 645 kWh per år till ett genomsnittspris på 16 öre, vilket blir just 100 kr/år. Det är nog helt klart det knappast skulle bli några ”okynnesklagomål” från enskilda konsumenter med Vattenfallsstyrelsen förslag till avgift. Frågan är om det hade blivit några överhuvudtaget.

Vattenkraftverksföreningen var negativ. De svenska konsumentpriserna var låga i jämförelse med länder med prisreglering. Det var inte otänkbart, enligt Vattenkraftverksföreningen, att en priskontroll skulle medföra att den pågående justeringen av priserna nedåt skulle ske långsammare än hittills. Nämnden borde begränsas till tre ledamöter.



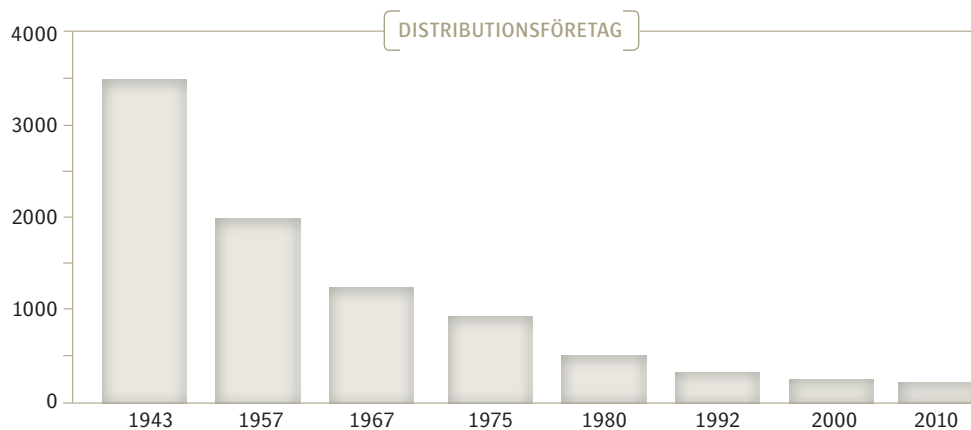
Två elmontörer - (Svensk Energi)



Elförbrukningen 1900-2010, TWh. År 2000 och 2010 uppskattad förbrukning  
(Källa: Energimyndigheten och SCB)

När Sverige elektrifierades försågs städerna med ångdrivna elgeneratorer. På landsbygden byggdes små vattenfall ut. Allt eftersom elförbrukningen ökade exploaterades vattenkraften i Norrland. Efter vattenkraftepoken kom kärnkraften som under mitten av 90-talet svarade för hälften av Sveriges elbehov.

Elkraften i Samhället - Tore Petterson



Strukturförändringen  
(Källa: Energimarknadsinspektionen)

När Sverige elektrifierades organiserades ett stort antal företag. I städerna bildades elektricitetsverk. På landsbygden växte andelsföreningar upp. Runt industrier med vattenkraftverk förgrenade sig ledningsnät. Den svenska modellen med bland annat huvudmannaskap kännetecknas av kommunalt, statligt, privat och kooperativt ägande. Antalet distributionsföretag har från 1943 minskat med 3 300 och uppgick 2010 till 172 st.

Elkraften i Samhället - Tore Petterson

## Proposition och riksdagsbeslut – en direkt reglering bör icke ifrågakomma förrän andra vägar till uppgörelse visat sig oframkomliga

Regeringen är kortfattad i propositionen.

Först kommer en kort motivering till varför det behövs någon form av prisreglering även om denna närmast kan betraktas som förebyggande. Det motiv som lyfts fram i propositionen är att distributionsföretagens monopolställning blir mer framträdande genom de ändringar i koncessionslagstiftningen som föreslagits i propositionen, nämligen att koncessionsprövningen ska omfatta också en prövning av behovet av den elektriska anläggningen. Vidare konstateras att det torde vara obestridligt att *”missförhållanden rörande strömtaxorna redan nu i viss utsträckning föreligga”*. Departementschefen pekar här på kooperativa energiföretag som tillämpar en oskälig prissättning mot icke-medlemmar. Någon avvaktan på ytterligare erfarenheter skulle inte vara lyckligt. Därefter antas i huvudsak Kommerskollegiums förslag.

Såväl de kommunala taxorna som de statliga undantas från prisreglering.

En nämnd med fem ledamöter skapas. Kommerskollegium förhandsprövar anmälningar, för att se till att det finns en grund för klagomål och yrkanden. För att undvika okynnesanmälningar ska den sökande betala en avgift på 25 kronor (*”förses med stämpel till ett belopp av tjugofem kronor”*). Denna punkt bekymrade departementschefen som

argumenterade att beloppet är betungande för en enskild abonnent men det finns säkert flera som kan dela på beloppet, om det finns grundad anledning till att klaga.

Det finns en nyhet i propositionen. Regeringen avser att i instruktionen för nämnden föreskriva att *”en direkt reglering icke bör ifrågakomma, förrän andra vägar till uppgörelse i tvistefrågor av här avsedd natur visat sig oframkomliga”*. Departementschefen förutspår, mer eller mindre, att det kommer att bildas *”en representativ sammanslutning av landet kraftleverantörer ... med uppgift att handhava taxefrågor”*. Om regeringen finner denna organisation lämplig för detta så kommer Prisregleringsnämnden att åläggas att hänvisa ärendet dit för att denna organisation förlikningsvägen ska försöka lösa tvisten. Om förlikning inte kan nås med denna organisation ska nämnden själv inrikta sig på ett förlikningsförfarande och först om detta misslyckas meddela tvingande beslut.

Man kan ana att det förekommit diskussioner och förhandlingar med branschorganisationerna om nämnden och dess arbetssätt. I nästa kapitel ska vi följa hur nämnden arbetade. Redan här kan vi konstatera att när nämnden inrättades hade Svenska elektricitetsverksföreningen bildat en tariffkommitté med precis de uppgifter som förutspåts av departementschefen.

Det är också noterbart hur tandlös prisregleringen skulle vara. Tandlös kanske är fel ord. Hela prisregleringen präglas av samförstånd mellan staten och en bransch som verkade för att bygga upp en modern samhällelig



*”Drygt 30 år efter det att frågan om prisreglering av elektrisk ström hade väckts i riksdagen hade den baxats till en konkret lagstiftning.”*

infrastruktur. De missbruk som förekommer adresseras i regeringens proposition till några kooperativa konsumentföretag. Det förutsattes att tvister var av den karaktären att de i normalfallen skulle kunna lösas genom en förlikning som organiserades av den ansvarstagande samhällsbyggande branschen.

Det var inte heller priserna som var det stora problemet även om strömmen var dyr för vanligt folk. Det stora bekymret var snarast leveranskapaciteten och anläggningarnas kvalitet. Mitt intryck när jag läst utredningar och riksdagstryck att det var på dessa senare frågor som fokus låg även om de åtgärder som beslutades 1937 inte var så kraftfulla. Det skulle dröja ytterligare 20 år innan statsmakterna kom fram till mer genomgripande åtgärder.

Riksdagens första lagutskott besvarar mina funderingar på ett tydligt sätt. *”Utskottet anser att de i lagförslaget ingående bestämmelserna om prisreglering har fått en sådan utformning att olägenheter som kunna vara förenade med tvångsreglering komma att görligaste mån undvikas”*<sup>21</sup>. Utskottet ger också det, till företagen, lugnande beskedet att man vid prisregleringen ska ta hänsyn till inte bara allmänna skälighetsnormer utan också det aktuella företagens ekonomi och driftsförhållanden.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringen proposition<sup>22</sup>. Förändringarna i ellagen trädde i kraft vid årsskiftet 1938/39. Drygt 30 år efter det att frågan om prisreglering av elektrisk ström hade väckts i riksdagen hade den baxats till en konkret lagstiftning. Den myndighet som skulle svara för denna prisreglering inrättades 1939. Det vill säga 37 år efter det att Sverige fick sin första ellag och 69 år innan Energimarknadsinspektionen etablerades som en egen myndighet. I nästa kapitel försöker jag att beskriva Prisregleringsnämnden och hur den arbetade.



Kraftstionen i Skogstorp utanför Eskilstuna - Foto: aStory

# Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

## Instruktionen

Den 17 november 1939 inrättades Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström<sup>23</sup> genom att Kungl. Maj:t beslutade om instruktion för nämnden.

Möjligtvis kan man tycka att namnet Statens prisregleringsnämnd var missvisande. En grundtanke med nämndens verksamhet var att nämnden skulle göra så få ingripanden med prisreglering som möjligt. Detta framgår redan av riksdagsbeslutet vilket refererades i förra kapitlet. Det understryks också tydligt i regeringens instruktion till Prisregleringsnämnden där det föreskrevs också att nämnden i första hand skulle försöka nå en frivillig uppgörelse mellan parterna. Vidare skulle nämnden enligt instruktionen ”*innan vidare åtgärd vidtas*” hänvisa ärendet till Svenska Elektricitetsverksföreningens tariffkommission för att denna skulle åstadkomma en uppgörelse. Om inte Tariffkommissionen lyckades förlika parterna ”*må prisreglering likväl ej av nämnden verkställas, förrän möjligheterna att förlikningsvis i annan ordning bilägga tvisten blivit av nämnden undersökta*”.

Den som klagade skulle lämna in sin framställan om prisreglering till Kommerskollegium. Denna myndighet skulle göra en

förberedande handläggning och besluta om framställningen skulle avvisas som uppenbart ogrundad eller vidarebefordras till prisregleringsnämnden.

## De första ledamöterna

Samma dag, den 17 november, utsågs ledamöter och suppleanter intill utgången av juni 1942. Till ordförande utsågs vattenrättsdomaren K. F. Appelberg, Stockholm. Övriga ledamöter var direktören Y.V. Holm, Stockholm, direktören Nils Ekwall, Lidingö, ledamoten av riksdagens första kammare, köpmannen L. Franzon och lantbrukaren I. S. Johansson, Rosenhill, Höganäs. Dessutom utsågs personliga suppleanter för dessa.

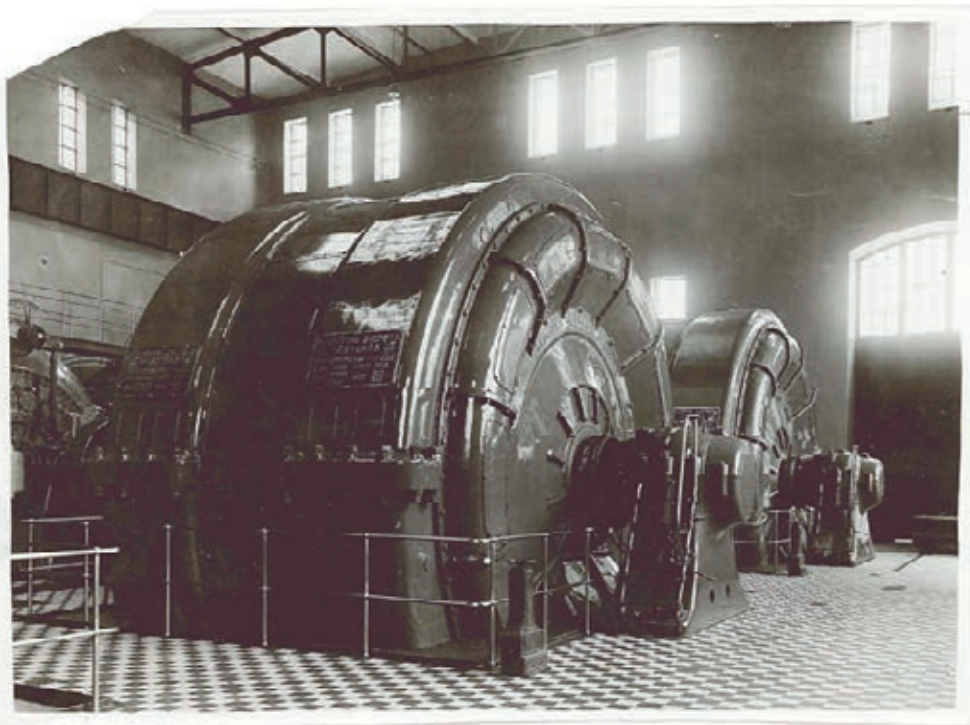
Nämndens sammansättning hade inte diskuterats närmare i riksdagsbehandlingen men den återspeglar möjligen en ambition att skapa ett partssammansatt organ med huvuduppgift att åstadkomma förlikning. Vid sidan av ordföranden som var en hög jurist och domare fanns två tydliga företrädare för producentintressena och två som kan antas företräda ett kundintresse eller åtminstone ett allmänintresse. Man kan också se ledamöterna mer som sakkunniga på eldistribution än som partsföreträdare. Åtminstone tre av de fyra övriga ledamö-

terna var mer eller mindre engagerade i kraftdistributionen.

Holm var direktör på Krångede<sup>24</sup> som vid den tiden var det stora icke statliga kraftbolaget vid sidan av Sydsvenska kraftaktiebolaget (senare Sydkraft och från 2005 E.ON). Ekwall<sup>25</sup> var verkställande direktör för Svenska elektricitetsverksföreningen som var huvudman för den tariffkommission som första instans skulle åstadkomma förlikning mellan parterna. Den kommitté vars tillkomst hade förutspåtts i regeringens proposition.

Vilka var då de personer som kan antas

representera kund- eller allmänintresset? Laur Franzon gjorde 1939 sitt första år som ledamot i riksdagens första kammare för socialdemokraterna. Han kom från Norrtälje. Man kan knappast kalla honom en renodlad konsumentföreträdare. Han hade bakom sig en karriär i Roslagens elektriska AB. 1920 anställdes han som kontorschef för att året efter gå in som delägare. 1926 blev han ensamägare till bolaget, vilket han var också under sin riksdagsmannatid<sup>26</sup>. Ivar S. Johansson har jag inte hittat i läggen. Jag gissar<sup>27</sup> att han kan ha varit aktiv inom jordbrukets föreningsrörelse. Konsumentföreträdarna satt kvar länge i nämnden. Laur Franzon slutade 1960. I.S. Johansson satt kvar



Dubbelgeneratorer vid Trollhätte Kraftverk - Foto: Svensk Energi

ett år längre. Han efterträddes av en blivande statsminister, Torbjörn Fälldin.

Frågan om hur nämndens ledamöter skulle arvoderas löstes ett halvår senare genom ett beslut av Kungl. Maj:t. Enligt detta ska ersättning utgå till varje ledamot av nämnden och till nämndens sekreterare med 25 kronor för varje sammanträdesdag. Därtill fick nämndens ordförande 300 kronor per år och sekreteraren 150 kronor. Till detta fick ordföranden en prestationsbonus, som det uttrycks i beslutet: *”ävensom tjugofem kronor för varje av nämnden genom förlikning eller prisreglering slutligen avgjort ärende”*.

## Det första ärendet

Det första ärendet kom till Prisregleringsnämnden den 23 december 1939. Kommerskollegium hade gjort en förprovning av en hemställan från Luggude kraftintressentförening u.p.a. om *”reglering av pris å elektrisk ström som av Höganäs – Billesholms aktiebolag tillämpas mot föreningens medlemmar”*. Den 8 januari 1940 beslutade Prisregleringsnämnden – helt i enlighet med sin instruktion – att hänvisa parterna att underställa tvistefrågan Svenska elektricitetsverksföreningens tariffkommission.

Jag kan från arkivhandlingarna inte läsa ut annat än att detta var nämndens första sammanträde. Något särskilt protokoll från själva mötet fördes inte – eller har i vart fall inte arkiverats. Närvarande vid beslutet var ordföranden, ledamöterna Holm och Ekwall samt nämndens sekreterare (vars namn inte

går att läsa från namnteckningen). Ledamöterna från landsorten var således inte närvarande. Antagligen ansågs det inte vara nödvändigt med en resa till Stockholm för detta formella beslut. I fortsättningen beslutade ordföranden ensam om att skicka ärendena till Tariffkommissionen.

Luggude kraftintressentförening var en sammanslutning av tio kommunala och privata elnätsföretag i Malmöhus län och närmare bestämt Kullabygden<sup>28</sup>. Följande elnätsföretag representerades av Luggude: Mölle municipalsamhälle, Arilds elektriska andelsförening u.p.a., Brunby elektriska förening, Nyhamnsläges elektriska distributionsförening m.b.p.a., Kullens energiförening u.p.a., Väsby energiförening m.b.p.a., Väsby Södra elektricitetsförening m.b.p.a., Lerbergets elektriska distributionsförening m.b.p.a., Vikens municipalsamhälle samt Jonstorp och Farhults elektriska andelsförening.

Det var tio företag som i slutet av 1930-talet distribuerade el på en yta av högst två kvadratmil av den skånska landsbygden. Det är en blandning av kommunala samt olika sorters ekonomiska föreningar och samfälligheter. De senare kan kanske ses mer som förbrukarekooperativ än som det vi idag kallar elnätsföretag. Det vi ser här är en konkret bild av den eldistribution på landsbygden som jag beskrev i förra kapitlet innan strukturomvandlingen av elnätsverksamheten inleddes.

I detta första ärende är det inte slutkunderna som klagar utan eldistributörsföretagen som

är missnöjda med priserna. Vi minns från förra kapitlet att den föredragande departementschefen i propositionen som föregick Prisregleringsnämnden hade pekat ut just taxorna hos de små kooperativa distributionsföretagen som problemet. Nu var det tvärtom några sådana som var klagande. Höganäs – Billesholms aktiebolag var med det språkbruk som används idag ägaren av det regionnät från vilket Luggudes medlemmar tog ut sin ström. Jag har inte hittat i handlingarna om Höganäs – Billesholm också var kraftproducent. Sannolikt producerade bolaget kraft.

Vad handlar då konflikten om? Jag väljer att göra som Prisregleringsnämnden och luta mig mot Tariffkommissionen och den sammanfattning av frågan som ordföranden i kommissionens verkställande utskott gjorde på ett möte med parterna i Höganäs den 10 mars 1941<sup>29</sup>.

1. Spänningen varierar inom för vida gränser vilket orsakar förluster för abonnenterna.
2. Distributionsområdet är uppdelat i för små enheter, vilket tvingar de små distributionsföreningarna att abonnera på onödigt stor effekt.
3. Bolaget debiterar energiförbrukningen efter en ofördelaktig taxa. Här vill jag gärna citera ordföranden som på ett bra sätt beskriver situationen.

*Förutom att taxan ... bl.a. medför att en stor del av tröskningen måste utföras med oljemotorer och att, särskilt inom de mindre föreningarna, avsättning av energi för hushållsbruk försvåras, klagar föreningen över att*

*extra effektagift uttages så snart belastningen överstiger den abonnerade effekten, medan i Sydkrafts taxa den får överskridas med 25 % innan extra effektagift debiteras. Föreningen framhåller vidare, att nära utanför Höganäsbolagets distributionsområde liggande föreningar åtnjuta ett kraftpris, som ligga långt under dem, som föreningens medlemmar erläggga.*

Vi ser två frågor. Den ena gäller råkraftpriserna i sig. Den andra frågan speglar kapacitetsproblemen i elnätet. I det föregående kapitlet talade vi om kapacitetsbristerna i lokalnäten som ett av de stora landsbygdsp Problemen och som kanske var en följd av det sätt som utbyggnaden av elnätet hade organiserats. Här förefaller det som det fanns kapacitetsbrister också i regionnäten.

Detta möte som syftade till att nå en förlikning mellan parterna hölls drygt ett år efter det att Prisregleringsnämnden hänvisat parterna till Tariffkommissionen. Det går att förstå att det tog lång tid. I den arkiverade akten finns en imponerande mängd utredningar och korrespondens mellan kommittén och parterna. Men allt detta arbete var inte nog. Vid mötet kunde Tariffkommissionens verkställande utskott konstatera att någon förlikning inte kunde åstadkommas, vilket rapporterades till Prisregleringsnämnden.

Prisregleringsnämnden höll sitt andra sammanträde i ärendet den 12 mars 1941. Nu var samtliga ledamöter närvarande. Ledamoten Johanssons närvaro hade dock tidigare ifrågasatts av några av nämndens ledamöter,

vilket framgår av ett brev till ordföranden Appelberg från just I.S. Johansson. Mer om detta senare. Vid detta sammanträde kunde nämnden konstatera att Tariffkommissionen vid ett möte den 10 februari inte hade kunna nå förlikning i frågan. Nämnden beslöt att förelägga Tariffkommissionen att senast den 19 april inkomma med handlingarna i ärendet.

Nämndens tredje sammanträde i ärendet var ett "tvådagars". Sammanträdet inleddes "Å hotell Mollberg i Hälsingborg den 9 maj 1941 klockan 18." Vid denna del överlade nämnden om "förlikningsförslag att framläggas för parterna".

Sammanträdet fortsatte dagen efter på hotell Schweitz i Höganäs där nämnden redovisade sitt förlikningsförslag. Förslaget var en detaljerad tariff med fast årsavgift, effektagift och energiavgift. Den var differentierad efter abonnemangsstorlek. Vidare ingick extra effektagift, penningvärdesklausul och kol-klausul samt en klausul om maximal reaktiv effekt.

"Efter diskussion anhöll parterna om anstånd till den 24 maj 1941 med avgivande av yttrande över förlikningsförslaget" vilket också blev nämndens beslut.

Det fjärde sammanträdet ägde rum den 30 maj. Nu var nämnden tillbaka i Stockholm. Det framgår av protokollet att parterna inkommit med yttranden över nämndens förlikningsförslag. Eftersom ärendet inte avslutas med detta förstår man att parterna inte accepterat förslaget. I protokollet noteras också att ledamoten Holm redovisade två grafiska bilder över "ifrågavarande taxor"

och att ledamoten Johansson beräkningar över det "strömpris" som intressentföreningens kunder skulle ha fått betala om nämnden förlikningsförslag hade tillämpats under 1940. Därefter överlade nämnden om sitt utlåtande i ärendet.

Det femte och sista sammanträdet ägde rum den 10 juni 1941.

Nämnden beslöt om prisreglering. I sitt första ärende misslyckades Prisregleringsnämnden att nå den eftersträfvade förlikningen. Motiven för beslutet är ganska korta och redovisas här i sin helhet.

*En för ifrågavarande kraftdistribution lämpad taxa bör enligt nämnden möjliggöra att kraftpriset i högre grad än enligt den nu gällande sjunker vid en högre utnyttning av tecknade abonnemang och på samma gång bidrager till att distributionssystemet på det sättet rationaliseras att nu befintliga konsumentgrupper sammanföras till större enheter.*

Det visade sig senare att beslut om prisreglering kunde vara svåra att formulera. Nämndens beslut om priser för Luggude gällde till utgången av 1943. Vad skulle då hända?

I ett brev till Prisregleringsnämnden i maj 1945 återkommer Tariffkommissionen till frågan om Höganäs priser. I brevet konstateras att Prisregleringsnämndens lösning var av provisorisk karaktär och att parterna var intresserade av en permanent lösning. Tariffkommissionen hade därför tagit upp frågan på nytt och tagit fram ett förslag till uppgörelse mellan parterna. Enligt brevet hade

Höganäs förklarar sig villigt acceptera förslaget. Brevet ger ingen antydning om att Luggude var informerad eller kontaktad i frågan.

Prisregleringsnämnden samlas inom en vecka och gör ett uttalande om att den kan tillstyrka en överenskommelse mellan Luggude och Höganäs Billesholm enligt de riktlinjer som Tariffkommissionen hade redovisat i brevet. Det ankom dock på parterna att ta initiativ till en överenskommelse. Vad som sedan händer, går inte att hitta i Prisregleringsnämndens arkiv. Antagligen kom parterna överens.

Troligen skulle den regering som införde prisreglering nicka gillande om den hade noterat nämndens beslut. Förlikning var målet. Prisreglering skulle undvikas i det längsta. Lite lustigt är det kanske att Tariffkommissionen ser som sin uppgift att underlätta framtagandet av överenskommelser redan innan det har kommit en begäran om prisreglering från kunden.

## Ett märkligt brev till Prisregleringsnämndens ordförande

Den 23 mars 1940 skickade ledamoten Ivar S. Johansson, Rosenhill ett, i vart fall för en sentida läsare märkligt brev till sin ordförande i Prisregleringsnämnden K.F. Appelberg<sup>30</sup>. Brevet inleds med en hänvisning till ett möte och en diskussion herrarna emellan om förspelet till statsmakternas beslut att inrätta prisregleringsnämnden. Sedan har brevskrivaren ”... enligt löfte ... äran meddela” hänvisningar till det riksdagstryck som behandlar frågan om prisreglering och prisregleringsnämnden, dvs. propositionen, en

motion i första kammaren och lagutskottets betänkande (alla med nummerhänvisning i Johanssons brev) samt också författningsnumret i Svensk författningssamling för den ändring i ellagen som föreskriver prisregleringsnämnden. Och sedan kommer:

*”Såväl proposition som motionen och utskottsutlåtandet kunna säkerligen av Eder erhållas antingen å handelsdepartementet eller i riksdagen eller av någon riksdagsman. Skulle emellertid så icke låta sig göra, är jag naturligtvis villig att, åtminstone till läns, sända Eder dessa handlingar”.*

Känn på den, säger jag och erbjuder läsarens fantasi fritt spelrum.

Men brevet fortsätter med en annan fråga som nog var anledningen till brevet, nämligen om Johanssons eventuella jäv i Luggude/Höganäs-ärendet. Någon nämndledamot hade enligt brevet, jag gissar vid det första sammanträdet då Johansson inte var närvarande, ifrågasatt om Johansson var behörig att delta i behandlingen. Jävsfrågan blev dock aldrig protokollförd.

Jag hittar inte i arkiven någon förklaring till denna jävsfråga. Jag erbjuder följande hypotes. Johansson var, och om detta råder det inget tvivel, bosatt inom Luggudes område. Johansson var av Kungl. Maj:t utsedd som ledamot i en statlig nämnd. En sådan befattning tillkommer endast personer som ingår i kategorin ”samhällets stöttepelare”. Sannolikt var han aktiv i jordbrukets föreningsrörelse. Det kunde ligga nära till hands att tro att han också var engagerad i sin hembygds



*1954 är första gången som det i offentliga utredningsväsendet dyker upp förslag om att bilda en renodlad myndighet för energimarknadsfrågor.*

elförsörjning och därför inblandad i etableringen av Luggudes eller något av medlemsföretagen.

Johansson kontrar ifrågasättandet av sin ojävighet genom att skicka med ett utdrag ur länsstyrelsens föreningsregister där det framgår att han inte ingår i styrelsen för Luggude. I brevet säger han sig också kunna styrka att han inte heller ingår i styrelsen för något av Luggudes medlemsföretag.

Det är onekligen lite lustigt att Johansson ifrågasattes. Han var ju faktiskt den ende som inte hade koppling till direkta elproduktions- och distributionsintressen. Systemet med partsammansatta organ får ibland lite märkliga effekter.

## Kommunala och statliga taxor kan prövas efter riksdagsinitiativ

### Elkraftutredningen av år 1943

Under kriget tillsatte regeringen en utredning om statens medverkan för att trygga landets försörjning av elektrisk kraft som fick namnet Elkraftutredningen. Jag har redan använt utredningens beskrivning av den svenska eldistributionen under krigsåren. Jag återkommer i

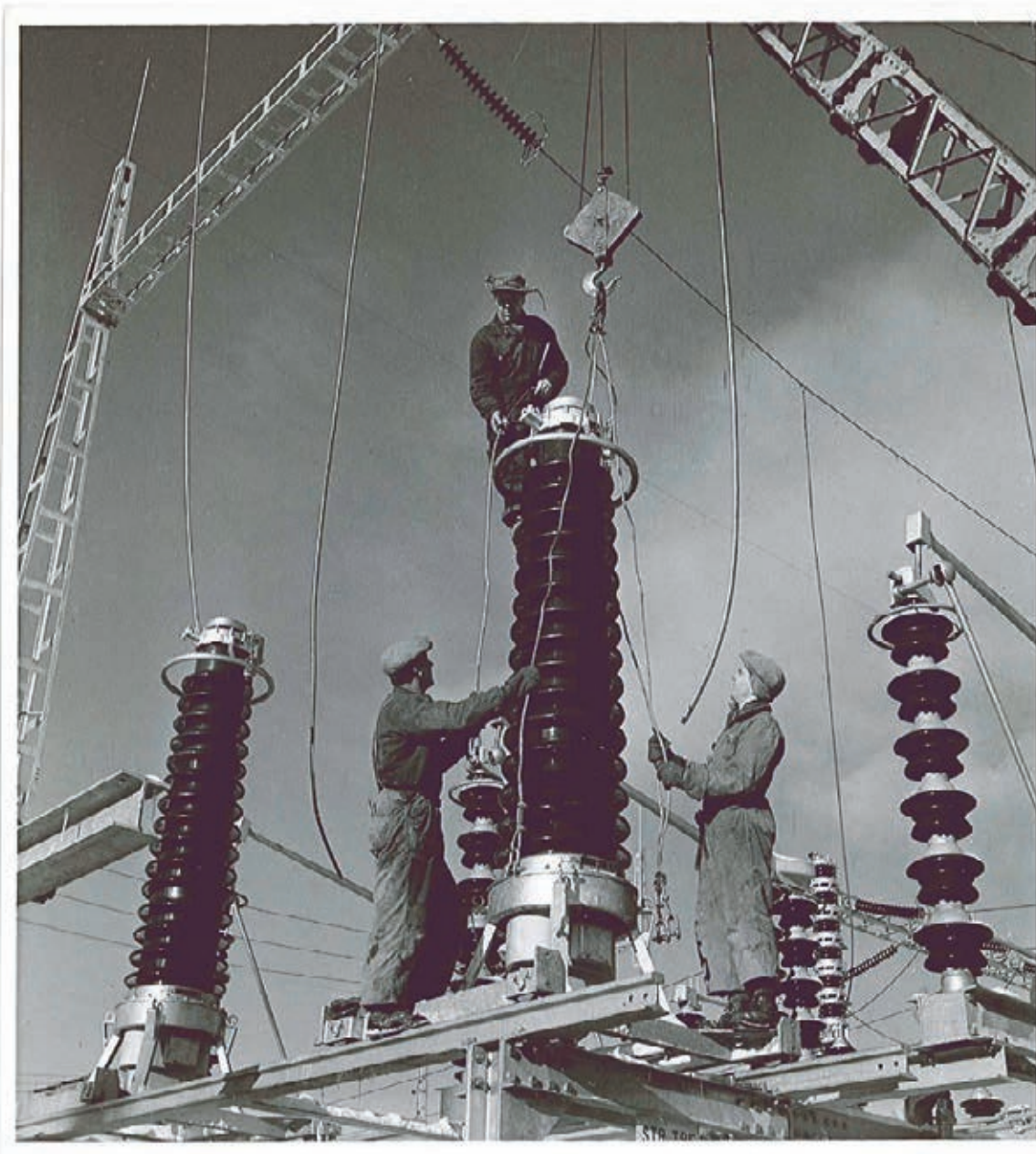
nästa kapitel om själva utredningen och dess förslag om koncessionsväsendet, som nog får anses vara utredningens huvudnummer. Elkraftutredningen lämnade också förslag om förändringar i prisregleringen, vilka jag tar upp här.

Det var tre prisregleringsfrågor som behandlades av Elkraftutredningen. Det första förslaget när det gäller prisregleringen var att regleringen skulle omfatta inte bara priset utan



Utredningen om Elkraftförsörjningen 1943

också de villkor i övrigt som sammanhänger med leveransen och som är av betydelse för att tillgodose förbrukarens elkraftbehov. För



Kraftledningsutbyggnad - (Svensk Energi)

det andra föreslog elkraftutredningen att alla distributionsföretags taxor – såväl Vattenfallsverkets som de kommunägda – skulle omfattas av prisregleringen.

Den tredje förslaget gällde organisationen. Elkraftutredningen föreslog att prisregleringsfrågorna skulle föras över till den myndighet som handlade koncessionerna. Utredningen hade föreslagit en särskild myndighet för eldistributionen – Statens elnämnd. 1954 är första gången som det i offentliga utredningsväsendet dyker upp förslag om att bilda en renodlad myndighet för energimarknadsfrågor.

I de två sista förslagen var Elkraftutredningen inte enig. De kommunala elföretagens företrädare i utredningen<sup>31</sup> reserverade sig. Han ansåg att det var olämpligt att ett administrativt och samordnande organ som handlade koncessionsärenden samtidigt skulle vara en dömande myndighet. För prövningen av de kommunala taxorna framför reservanten det gamla argumentet att kommunala taxor kan prövas genom kommunala besvär.

### 1957 års riksdagsbeslut

Förslaget att utvidga prövningen till att omfatta också övriga leveransvillkor var okontroversiellt bland remissinstanserna och antogs också av regeringen i propositionen till riksdagen<sup>32</sup>.

För de övriga förslagen i prisregleringsfrågan blev det stopp i propositionen. Remissinstanserna hade varit delade. Ett principiellt intressant argument framfördes av

Prisregleringsnämnden som var negativ till att flytta regleringen till en annan myndighet. Nämnden uttalar *”att det – med hänsyn till de åtgärder och bestämmelser som en central övervakande myndighet kan finna sig böra föreskriva – understundom torde kunna inträffa att leverantörer av elkraft liksom abonnenter anser sig stå i mer eller mindre starkt motsatsförhållande till en sådan myndighet”*.

Det ligger nära till hands att se detta som revirbevakning. Det är sällan roligt att se sin verksamhet eller organisation vara nedläggningshotad. Men tar man argumentet på allvar så redovisas en bild av nämnden som en medlande och i värsta fall som dömande instans och inte som en myndighetsutövande organ. Närmast frikopplad från staten. Det är samma syn som reservanten i Elkraftutredningen hade.

Regeringen avvisade förslaget om en Statens elnämnd och lät Kommerskollegium behålla koncessionshanteringen och de övriga frågor som var kopplade till eldistributionen. Det blev därför ingen fråga i propositionen att föra över prisregleringsfrågorna till en ny myndighet. Därmed fick också Prisregleringsnämnden finnas kvar.

Regeringen avvisade också förslaget att utvidga prövningen till de statliga och kommunala taxorna. Men på den punkten reagerade riksdagen.

I två likalydande motioner<sup>33</sup> yrkades att också Vattenfallsverkets och de kommunala taxorna skulle kunna regleras. Huvudargumentet var

den statliga och kommunala eldistributionen var underkastad samma statliga kontroll som de privata företagen när det gäller säkerhetsföreskrifter. I konsekvensens namn bör därför samma kontroll också gälla prissättningen.

Tredje lagutskottet<sup>34</sup> och riksdagen följde motionärerna. Utskottet kunde inte finna att regeringen redovisat något bärande skäl för att undanta statliga och kommuners taxor från prisregleringsnämndens prövning. Lagutskottet passar också på att ge Statens vattenfallsverk en känga: *”Erfarenheten lär knappast heller ha visat att de statliga företagens elkrafttaxor regelmässigt höjs i mindre grad eller senare än andra företags”*. Möjligtvis är denna spark lite orättvis. Vattenfallsverket hade, och förväntades ha, en prisledande roll, vilket framgår av t.ex. Elkraftutredningens slutbetänkande. Lagutskottets iakttagelse bekräftar bara att prisledarskapet fungerade.

I en annan motion<sup>35</sup> som behandlades i samband med propositionen om Elkraftutredningens förslag föreslås en utredning om kraftfullare prisreglering, som jag tolkar det. Motionärerna, två kvinnliga och tre manliga ledamöter för Bondeförbundet, tar upp frågan om de, i deras tycke, orimliga effektavgifterna på landsbygden. Jag ger motionen utrymme här då den på ett konkret sätt belyser den politiska frågan om landsbygdens elektrifiering – och att denna också var en reell kvinnofråga. Jag citerar delar av motionen:

*”Husmödrarna på landet har som regel alltjämt en dryg arbetsdag i jämförelse med städernas husmödrar. Till de mera*

*betungande göromålen hör tvätten, som ofta måste utföras under bar himmel och under i övrigt primitiva förhållanden.*

*De tvättmaskiner, som numera finns i handeln, kan medföra betydande arbetslättnader. Tyvärr blir kostnaderna för en sådan maskin oöverkomliga för många lanthushåll, då man utöver inköpspriset också måste räkna med en särskilt för de större maskinerna ganska hög årlig grundavgift för maskinens nätanslutning. Denna grundavgift motiveras av kraftleverantörerna med att utnyttjandetiden för dessa maskiner ofta är mycket liten, varför inkomsterna på kraftleveranserna blir för små för att täcka de nätförstärkningskostnader, som krävs för att tillgodose den ökade strömförbrukningen.*

*Det synes i hög grad skäligt och önskvärt att åtgärder vidtas för att ge lant-hushållen bättre möjligheter att utnyttja de moderna tvättmaskinerna och övriga elektriska hushållsapparater. En utjämning i detta avseende ter sig starkt motiverad i en tid då flykten från landsbygden – och särskilt kvinnoflykten – är ett av våra största samhällsproblem.”*

Motionen är intressant – inte bara från kvinnoperspektivet. Den tar upp samma sakfråga som var med i Prisregleringsnämndens första ärende 20 år tidigare: Elnätets låga kapacitet och de därför höga effektavgifterna som ansågs hindra landsbygdsbefolkningens möjligheter att utnyttja elektricitetens alla välsignelser. 1938 var det de nyligen introducerade tröskmaskinerna. 1957 de moderna tvättmaskinerna. Landsbygdens elektrifiering var en fråga om ekonomisk och social

utveckling. Tredje lagutskottet<sup>36</sup>, som ”skrev bort motionen” konstaterar helt kallt (eller realistiskt) att det ”*knappast kan krävas att landsbygdsnäten ska vara anpassade till en belastningsförmåga, som ... tål inkoppling av apparater med hög effektförbrukning*”.

Problemen med landsbygdsnäten lever i viss mån fortfarande även om det sista permanenta boningshuset anslöts till elnätet något år in på 2000-talet. Nu handlar det om leveranskvalitet och leveranssäkerhet. De lagändringar som följde av stormen Gudrun var de senaste försöken att få en för landsbygdsbefolkningen acceptabel leveranssäkerhet. Spisar och tvättmaskiner – ja, till och med bostadsuppvärmning – klaras numera av i de flesta fall.

## Åren efter 1958

Från 1958 hade Prisregleringsnämnden också att pröva kommunala och statliga taxor. Det märktes direkt. Ärendemängden hade långsamt ökat över åren. Från något enstaka ärenden per år i början av 40-talet till omkring 15 ärenden per år vid mitten av 1950-talet. 1958 fördubblades antalet ärenden för att sedan ligga kvar på den högre nivån.

Prisregleringen av elektrisk kraft utreddes återigen på 1960-talet. Ellagstiftningsutredningen föreslog 1966<sup>37</sup> att Prisregleringsnämnden skulle upphöra och att Kommerskollegium skulle svara för prisregleringen. Utredningen föreslog också att myndigheten skulle kunna ingripa med prisreglering inte bara efter klagomål utan också på eget

initiativ – ex officio, som det heter. Till sitt förfogande vid tvister mellan enskilda och distributionsföretag skulle Kommerskollegium kunna utnyttja en rådgivande nämnd, Statens elnämnd. Dessa förslag, som avsåg eldistributionen, tycks ha kommit med ”av bara farten” när utredningen lanserade ny ellag för att ersätta 1902 års ellag. Utredningens huvuduppgift gällde skydd mot och ansvarighet för skada. Dessa områden ligger utanför denna historia om Energimarknadsinspektionen.

Regeringen valde att lämna Ellagstiftningsutrednings förslag som berörde eldistributionen till annan utredning, Eldistributionsutredningen, för ytterligare överväganden. Denna återkom med samma förslag om tariffprövning ex officio och att Prisregleringsnämnden skulle upphöra<sup>38</sup>. Utredningen ville skapa en ordning där eldistributionsfrågor i princip ska handläggas i första instans av koncessionsmyndigheten. I tvister mellan enskilda och distributionsföretagen skulle Kommerskollegium kunna skjuta frågan till en särskild beslutande nämnd, Elnämnden. Utredningen föreslog också – vilket var helt nytt – att förlikningstvånget skulle avskaffas. Det ansågs innehålla många principiella betänkligheter.

Eldistributionsutredningen var tidigt ute på en punkt. Den föreslog en försiktig variant av det som blev grundbulten i 1995 års elmarknadsreform – skyldigheten att överföra kraft åt annan. Utredningen betonade vikten av att lagstiftaren söker hindra att de som fått koncession missbrukar sin monopolställning. Eldistributionsutredningen föreslog därför

vissa regler inom ramen för koncessionslagstiftningen som skulle främja friare konkurrensförhållanden inom eldistributionen. Tanken var att koncessionsmyndigheten skulle kunna tillåta transiteringar över annans områdeskoncession. Utredningen förmodade att denna regel skulle utnyttjas bara i undantagsfall men att den skulle främja en sund priskonkurrens.

Eldistributionsutredningens förslag slängdes i papperskorgen av regeringen vintern 1970. Jag citerar regeringens proposition<sup>39</sup>

*”Den beredning av utredningarnas förslag som efter remissbehandlingen påbörjades inom Industridepartementet syftade till att åstadkomma en helt ny lagstiftning om elektriska anläggningar. Frågan om eldistributionens rationalisering kräver emellertid ytterligare överväganden. En ny lagstiftning måste därför anstå såvitt avser tillståndsreglerna. I övrigt har däremot beredningen av lagstiftningsärendet kunnat avslutas och jag anhåller nu att få ta upp frågan om ändring av gällande lag avseende skyddsåtgärder ... samt skadeståndsansvar”.*

Jag har därefter inte sett att frågan om prisreglering behandlades i utredningsväsendet förrän i samband med 1990-talets elmarknadsreform. Säkerligen diskuterades prisregleringen i riksdagen och den allmänna debatten men omfattning och inriktning låg fast fram till 1996.

## Den organisatoriska hemvisten

Prisregleringsnämnden var från början en självständig myndighet. Den lämnade varje år in en egen anslagsframställning till regeringen – eller med språkbruket på den tiden: en petita till Kungl. Maj:t. Den administrativa hemvisten var Kommerskollegium. Det var Elektriska byrån på Kommerskollegium som svarade för förprövningen av anmälda klagomål om eltaxorna innan dessa lämnades över till Prisregleringsnämnden.

Elektriska byrån var också den enhet inom Kommerskollegium som svarade för koncessioner och de myndighetsuppgifter som rörde landets elektrifiering med syftet att rationalisera eldistributionen. Detta arbete beskrivs i nästa kapitel.

Under slutet av 1960-talet och de första åren under 1970-talet utvecklades en mer aktiv ambitiös statlig industri- och näringspolitik. Detta manifesterades i bl.a. bildandet av Statens industriverk 1973. I det sammanhanget ansågs det angeläget att de energipolitiska resurserna på myndighetsplanet koncentrerades och att verksamheten breddades till en bevakning av hela energiområdet. Regeringen beslutade därför att bilda en enhet för energifrågor i Statens industriverk.

Det kan noteras att Elsäkerhetsverkets föregångare, Elektriska inspektionen, knöts till Industriverket och att en av uppgifterna för inspektionen var att såsom Industriverkets fältorgan följa hur eldistributörerna uppfyller sina förpliktelser som koncessionshavare.

Denna uppgift försvann sedan när Elsäkerhetsverket bildades år 1993.

Tio år senare (1982) var det dags att bilda Statens energiverk som då övertog frågorna om koncessioner och prisregleringsärenden. Energibyran delades upp i flera enheter. I samband med överflyttningen av ellagsfrågorna till Energiverket avvecklades också Prisregleringsnämnden som en självständig myndighet. Nämndens självständiga beslutsfattande behölls men nu inom ramen för det nybildade Statens energiverk<sup>40</sup>. 1991 bildades Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) genom en sammanslagning av de tre myndigheterna Statens industriverk, Styrelsen för teknisk utveckling och Statens energiverk. Prisregleringsfrågorna och prisregleringsnämnden följde med. Elsäkerhetsfrågorna flyttades från NUTEK år 1993 då Elsäkerhetsverket bildades.

## Lite ärendestatistik

Luggudeärendet fick en mycket ingående behandling av Tariffkommissionen och Prisregleringsnämnden. Mitt intryck är att ärendet blev stilbildande även om verksamheten i Tariffkommissionen och Prisregleringsnämnden efter hand fann mer rationella former. Kommerskollegium och framför

allt Tariffkommissionen lade ner betydande utredningsresurser på varje ärende. I en studie<sup>41</sup> från Svenska elverksföreningen nämns i introduktionen en uppskattning av Tariffkommissionens kostnader under de 30 första åren till ungefär en miljon kronor. Drygt 30 tusen kronor per år kan i en sentida betraktarens ögon synas vara väldigt lite. Räkнад i 2010 års penningvärde är beloppet större och ungefär 220 tusen kr per år. Även det ett lågt belopp, kan tyckas.

Varje ärende fick en ingående behandling men det antal ärenden som bereddades var få. Under det första året (november 1939 – juni 1940) inkom två ärenden till nämnden. Under det följande året<sup>42</sup> inkom inga nya ärenden men nämnden kunde avsluta de två första. Det första genom prisreglering och det andra genom en förlikning i Tariffkommissionen.

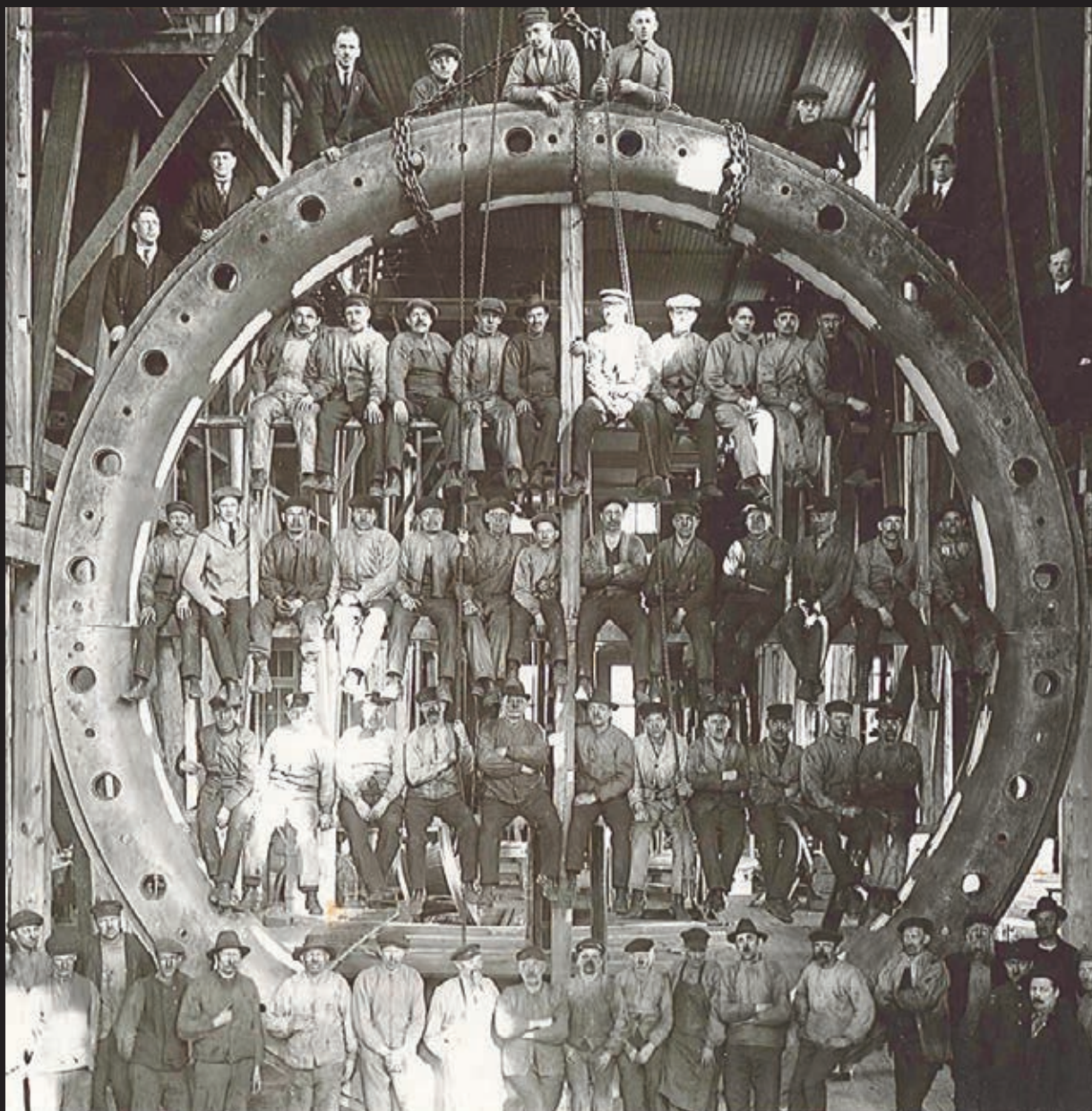
Över huvud taget var det få ärenden fram till 1957. 1958 infördes nya regler vilket ökade ärendeströmmen under de sista åren på 1950-talet. Under 1960-talet sjönk antalet ärenden igen. Tabellen nedan har hämtats från den nyss nämnda granskningen av Prisregleringsnämndens verksamhet.

Det första ärendet för Prisregleringsnämnden slutade med en prisreglering. Detta hörde

### ÄRENDEN VID PRISREGLERINGSNÄMNDEN 1939 - 1970

Antal ärenden inkomna 1939-1950	28
Antal ärenden inkomna 1951-1960 (varav 94 ärenden 1958-1960)	148*
Antal ärenden inkomna 1961-1970	131

Källa: Utlåtanden av Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström 1939 – 1970. Svenska elverksföreningens handlingar 1971 Nr 19.



Arbetare i en undre ledhjulring vid Lilla Edet - (Svensk Energi)



till undantagen. Nästa prisregleringsbeslut kom 1946. Dessförinnan hade Tariffkommissionen skapat sex förlikningar. Under åren 1939 – 1970 slutade ungefär hälften av ärendena genom förlikning inför Tariffkommissionen, medan det skedde förlikning i Prisregleringsnämnden i 20 procent av ärendena. Flertalet ärenden slutade med förlikning. I mindre än 20 procent av ärendena tvingades nämnden tillgripa prisreglering.

Under de första elva åren inkom i genomsnitt knappt tre ärenden per år. Under de första sju åren fram på 1950-talet låg årsgenomsnittet på knappt åtta ärenden. De tre sista åren på 1950-talet, när också de statliga och kommunala strömpriserna prövades, steg genomsnittet till 31 ärenden per år. Under 1960-talet sjönk antalet ärenden till i genomsnitt 13 ärenden per år.

Mellan 1958 och 1970 svarade de statliga och kommunala taxorna (och villkoren) för en fjärdedel av klagomålen. De kooperativa energiföretagen drabbades av 20 procent av klagomålen. En kanske förvånande liten andel eftersom det var denna företagsgrupp som specifikt pekades ut av regeringen 1937<sup>43</sup> som den som tillämpade en oskälighetsprissättning.

En tredjedel av klagomålen gällde engångsavgifter, främst anslutnings- och återanslutningsavgifter. Nämnden tillämpade här principen att nya abonnenter ska betala en genomsnittskostnad för anslutning inom området. Dock fanns det ärenden då denna ”utjämningsprincip” inte kunde tillämpas eftersom den nya anslutningen låg i gleset befolkade områden. De som på myndigheten

har ägnat sig åt anslutningsavgifter under detta sekel känner igen frågan.

Ungefär hälften av ärendena gällde överföringsavgifter. I övrigt var det ett ganska stort antal ärenden som gällde markersättning till den som upplät mark för ledningar. Det fanns också ett tiotal ärenden som gällde ström kvaliteten.

Det var alltså få ärenden som överlämnades till Prisregleringsnämnden. Klagomålen på strömtaxorna var betydligt fler. Under åren 1939 – 1952 inkom omkring 400 ärenden till Kommerskollegium. Av dessa hänsköts 50 ärenden till Prisregleringsnämnden<sup>44</sup>. 80 procent av klagomålen nådde aldrig Prisregleringsnämnden. Kommerskollegium med uppgiften att sälla bort framställningar som var uppenbart ogrundade fungerade som ett effektivt filter.

Den här beskrivningen gäller fram till 1970 och bygger på den studie som Elverksföreningen gjorde det året. I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var antalet ärenden i Prisregleringsnämnden omkring 30 – 40 ärenden per år<sup>45</sup>. Flertalet av dessa avgjordes av Tariffkommissionen.

## Metoder och praxis i prisregleringen

En central fråga i våra dagar för prisregleringsmyndigheten är hur skäligheten i avgifterna eller priserna ska beräknas, eller med andra ord: vilken är den kostnadsbas som ska ligga till grund för skälighetsberäkningarna.

Metoderna för prisregleringen har också varit en av de stora tvistefrågorna i prisregleringen under 2000-talet.

Vilka metoder använde då Prisregleringsnämnden och Tariffkommissionen i sina överväganden om vad som var en skälig eller oskälig tariff? Elverksföreningens studie från 1970 ger en viss vägledning. Där tas upp ett antal principiella frågor kring tariffkonstruktioner.

Många frågor handlade om hur effekt skulle prissättas hos slutkunden. Det var först på sent 1940-tal som ”propptariffen infördes”, det vill säga att kunden fick betala för uttagen effekt. Dessförinnan tycks många tariffer ha byggts på antalet glödlampor eller ”motorer” hos abonnenten. Detta fick som följd att många fann det oskäligt dyrt att använda energi för motordrift, genom att tariffen vid en installation av en motor helt plötsligt blev mycket högre. Det är inte så konstigt att konflikterna många gånger rörde prissättningen av effektuttagen. I förra kapitlet beskrevs tillstånden i distributionsnätet under världskriget och åren därefter. Näten klarade helt enkelt inte ett stort effektuttag. Effektdelen av tariffen var hög i förhållande till energiprisen. Man kan lätt tänka sig kundens missnöje när effektavgiften slogs ut på de få timmar som motorerna faktiskt användes. Priset per kilowattimme blev högt.

Jag har inte sett spår av någon sakk Diskussion om hur företagets kostnader ska beräknas. Jag måste dock erkänna att jag inte har trängt igenom alla nämndens och Tariffkommissionens ärenden. Men det jag sett är

att Prisregleringsnämnden använder sig av det berörda företagets självkostnader enligt företagets redovisning. Jag har inte – i mitt bläddrande bland de avgjorda ärendena – sett någon diskussion om vad som är skälig avkastning på insatt kapital. Inte heller Elverksföreningens studie redovisar några ställningstaganden kring skälig avkastning.

Det var företagets egna kostnader som gällde. Standardkostnader användes med ett undantag inte. Undantaget gällde distributionsföretagens kostnader för inköpen av råkraft. Ett distributionsföretag skulle inte kunna föra vidare oskäligt höga råkraftpriser. Elverksföreningens studie har uppmärksammat ett ställningstagande i den frågan från år 1961.

Prisregleringsnämnden ansåg i ett ärende mellan en kund och elleverantör att den också skulle kunna pröva skäligheten i de råkraftpriser som leverantören hade att betala. Avsaknaden av den möjligheten skulle vara otillfredsställande från rättsäkerhetssynpunkt genom att prisregleringen kunde sättas ur spel. Kraftleverantören skulle annars kunna etablera en andrahandsleverantör som gjorde det omöjligt för en prisreglering vid oskäliga råkraftpriser. Jag hämtar ett citat från nämnden ur Elverksföreningens studie. ”... även om elleverantören inte uttagit ett oskäligt pris utöver vad han själv betalat för råkraften, utgjorde detta inget hinder för abonnenten att göra gällande, att elleverantören likväl – med hänsyn till att han funnit sig i för högt råkraftpris – tillämpar ett oskäligt pris på kraften till abonnenten”.

I Elverksföreningens studie framhålls att Prisregleringsnämnden inte såg sina beslut som prejudicerande. Nämndens uppgift var att – vid en given tidpunkt – göra en bedömning av skäligheten i det speciella fallet. Ärendena är dessutom aldrig eller nästan aldrig identiska med varandra.

Detta innebär inte att det inte utvecklades en praxis bl.a. genom att Tariffkommissionen skapade sig en sådan. En viktig praxisskapande instans var också Elkraftkommittén som verkade under åren 1943 – 53. En av dess uppgifter var ta fram tariffer och principer för tariffsättningen. I Elverksföreningens granskning av Prisregleringsnämndens utlåtanden fram till 1970 konstateras att nämnden några gånger tillämpade de principer som föreslagits av Elkraftkommittén.

Mitt intryck är att det var Tariffkommissionen som var den organisation som svarade för tvistlösning och för eventuell praxisbildning. Det var också viktigt för elföretagen att det var på det sättet. Den svenska prisregleringsmodellen från 1937 utvecklades till ett system med självreglering. Detta uttrycks av Elverksföreningens verkställande direktör i förordet till skriften 1970 när att skriver att *”tariffkommissionen fick alltmör karaktären som branschens hedersdomstol i kraftförsäljningsfrågor”*.

I en uppsats i Svensk Juristtidning år 1993 sägs att det är märklig ordning att ett partorgan med hemvist i Svenska Elverksföreningen fungerar som utredningsorgan åt konfliktlösningsorganet Prisregleringsnämnden. Författaren åskådliggör detta med det

hypotetiska exemplet att Svenska arbetsgivarföreningen fungerade som utrednings- och förlikningsorgan åt Arbetsdomstolen<sup>46</sup>.

Prisregleringsnämnden fanns som en sista utpost när hedersdomstolen inte lyckades övertyga den klagande kunden om att företagens tariffer eller Tariffkommissionens förslag till förhandlingslösning var acceptabla. Man kan möjligen säga att Prisregleringsnämnden utvecklades till en andra och sista instans i hedersdomstolssystemet. Branschen hade ju tunga företrädare i Prisregleringsnämnden.

Och går vi tillbaka till förarbetena, dvs. regeringens proposition från 1937, finns nog fog för att säga att det var så det faktiskt var tänkt.



Resning av ledningsstolpar - (Svensk Energi)

# Elektrifieringsberedningen och Kommerskollegium – myndigheter för eldistributionens rationalisering

## Koncessioner som styrmedel

### Ruttnande stolpar och sönderrostade järnledningar

Regleringen av kraftpriserna var inte den centrala elförsörjningsfrågan för statsmakterna och myndigheterna under efterkrigstiden. Den fråga som sysselsatte politiker och myndigheter var framför allt landsbygdens elektrifiering och landsbygdsnätens låga kapacitet och kvalitet. Frågan var en av de centrala redan i 1911 års Kraftkommitté. Men det tog lång tid innan landsbygdsdistributionen upplevdes som acceptabel. Jag har i kapitel 2 beskrivit eldistributionen under åren kring bildandet av Prisregleringsnämnden.

Tore Peterson beskriver tillståndet, jag tror någonstans kring början av 1940-talet på följande sätt<sup>47</sup>.

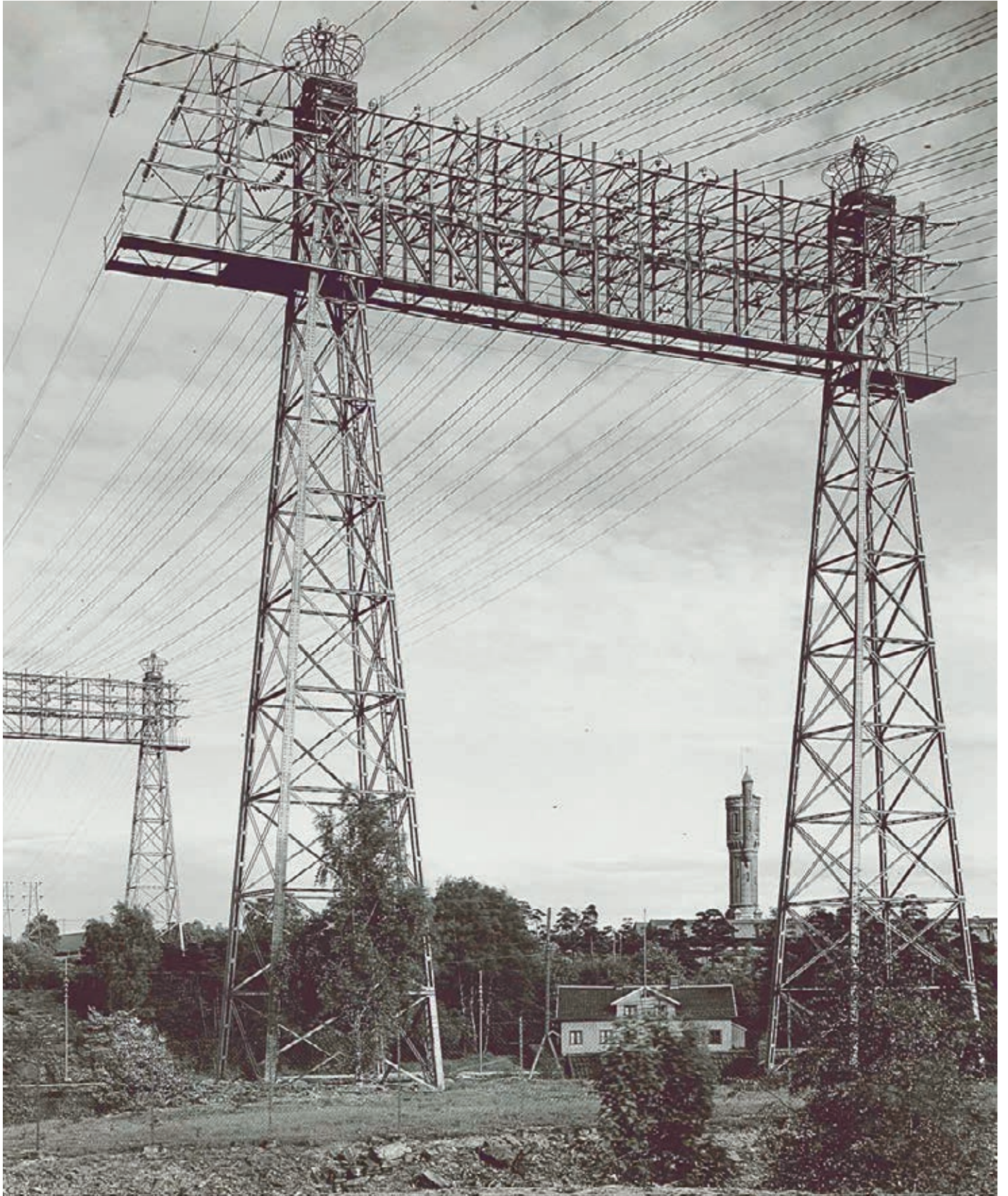
*”Elnäten, som i vissa fall under krigsåren (första världskriget, min anm.) byggts upp med undermålig materiel, började bli allt sämre, de oimpregnerade trästolparna ruttnade och järnledningarna rostade sönder samtidigt som belastningen ökade. Behovet av en enhetlig standard på material för elkraftanläggningar växte*

*sig allt starkare. Härtill kom att företagsstrukturen inom elförsörjningen blev allt svårare att överblicka och kontrollera, inte minst från elsäkerhetssynpunkt”.*

### Förstatligande av distributionen eller utvecklade koncessioner

Regler om koncession hade införts redan 1902. Enligt ellagen krävdes i allmänhet koncession för att bygga en starkströmsanläggning. Undantagen var dock ganska många. Koncessionerna sågs som en möjlighet för staten att utöva inflytande över landets elektrifiering. Från början handlade koncessionen främst om elsäkerhet. Med koncessionsplikten följde regler och tillsyn för att undvika skada. Koncessionen kunde också användas när det fanns tvist om upplåtelsen av marken mellan distributionsföretaget och markägaren.

År 1938 infördes bestämmelser om att man vid prövningen skulle ta hänsyn till ledningarnas behövlighet och planmässighet. Behovsprövningen syftade främst till att förhindra byggande och drift av parallella nät, dvs. pröva om anläggningen behövdes och var förenlig med en planmässig elektrifiering.



Kanalkorsning i Trollhättan - (Svensk Energi)

Men med det starka behovet av en struktur-rationalisering bland eldistributionsföretagen började det alltmer diskuteras om koncessionsinstitutet inte skulle kunna användas mer aktivt för att skynda på strukturomvandlingen.

*”Vid 1942 års riksdag begärde riksdagen en utredning om möjligheterna att genom statens medverkan mera planmässigt än dittills trygga landets och särskilt landsbygdens försörjning av elektrisk kraft.”*

Riksdagen utslöt inte ett förstatligande av produktion och distributionen av elkraft om man inte på annat sätt skulle kunna nå större planmässighet.

1943 tillkallade regeringen åtta sakkunniga *”att utreda och framlägga förslag rörande möjligheterna att genom statens medverkan mera planmässigt än hittills trygga landets och särskilt den svenska landsbygdens försörjning av elektrisk kraft”*<sup>48</sup>. De sakkunniga som kallade sig Elkraftutredningen av år 1943 utredde i elva år och överlämnade 1954 sitt slutbetänkande Elkraftförsörjningen till regeringen. Direktiven omfattade inte bara eldistributionen utan även den planmässiga utbyggnaden och utnyttjandet av vattenkraften. Frågan om förstatligande av produktion och distribution skulle behandlas

och *”underkastas en ingående och sorgfällig utredning och prövning”*.

Elkraftutredningen befolkades av ämbetsmän, jurister och företrädare för statlig, kommunal och privat kraftindustri samt brukarintressenter, främst från landsbygden. Däremot hittar jag inte bland ledamöterna några som kan ha varit företrädare för den elförbrukande industrin. Nu, för en betraktare sextio år senare, är den totala mansdominansen påfallande. Nio ledamöter, fyra experter och fyra i sekretariatet var samtliga män. Dock kan man se av missivskrivelsen att *”det under olika tidsperioder ... tjänstgjort ... två eller tre kvinnliga biträden”*. Med den tidens glasögon var denna mansdominans knappast anmärkningsvärd. En senare betraktare skulle dock, utan att härddra exemplet särskilt mycket kunna se, landsbygdens elektrifiering som också en kvinnofråga. Jag har i kapitlet om Prisregleringsnämnden berättat om några riksdagsledamöter som hade det perspektivet när det gällde eltarifferna på landsbygden.

Elkraftutredningen koncentrerade sig på landsbygdens elförsörjning. I missivskrivelsen i sitt slutbetänkande närmast ursäktar sig utredningen att den tvingats göra en så hård prioritering på eldistributionen på landsbygden. I kapitel 2 refererade jag till utredningens egna undersökningar om tillståndet på landsbygden. Med dessa som bakgrund är det lätt att hålla med utredningen om dess prioriteringar.

En huvudfråga under 1940-talet var om distributionsnäten skulle förstatligas och detta

var också den fråga som Elkraftutredningen ”sorgfälligt” skulle undersöka. Elkraftutredningen fann nackdelarna var betydligt större än de fördelar man kunde se. De fördelar som skulle kunna vinnas genom ett förstatligande skulle kunna uppnås genom rationaliseringsåtgärder inom den rådande kraftförsörjningens ram. Denna syn delades också av regering och riksdag i riksdagsbeslutet 1957.

Frågan om eldistributionens rationalisering angreps i stället från ett annat håll. Elkraftutredningen föreslog i stället förändringar i koncessionssystemet för att den vägen ge staten ökade möjligheter att medverka till en strukturrationalisering med målet färre och ekonomiskt starkare enheter och företag.

Innan vi tittar på Elkraftutredningens förslag ska vi göra ett besök på Kommerskollegium i början av 1950-talet. Kommerskollegium var den myndighet som beviljade koncessioner och en av föregångarna till Energimarknadsinspektionen.

### Kommerskollegium – icke så vägledande för utvecklingen som det skulle vara önskvärt

Under 1940 och 50-talen skedde en stark utbyggnad av elnäten för att möta behovet av och efterfrågan på elektrisk kraft hos hushåll och näringsliv. Detta ställde stora krav på Kommerskollegium, som den koncessionsgivande myndigheten. Man kan nog säga att uppgiften var Kommerskollegium övermäktig. I Elkraftutredningens slutbetänkande ges

en ganska brutal beskrivning av tillståndet på kollegiets elektriska byrå. Jag tycker att det är värt att referera delar av denna.

Det var den elektriska byrån inom Kommerskollegium som svarade för koncessionshanteringen. Sammanlagt hade byrån 13 tjänster. Chefen för byrån, som hade titeln Kommersråd, förfogade över en byrådirektör, en förste byråsekreterare, två förste byråingenjörer, två byråsekreterare och två byråingenjörer, en kanslisekreterare och två kontorister. Dessutom disponerade byrån en expeditionsvakt och tillfälligt (1954) ett ytterligare kontorsbiträde.

Elektriska byrån hade flera, som jag tycker att det verkar, ganska arbetskrävande uppgifter. Följande beskrivning av arbetsuppgifterna bygger på den beskrivning från kommersrådet som intagits betänkandet<sup>49</sup>. Den kursiverade texten är direkta citat. Den elektriska byrån svarade för Kommerskollegiums uppgift att

vara chefsmyndighet för den elektriska inspektionen.

*”På grund av personalbrist kan tillsynen icke utövas i den omfattning som skulle erfordras...”*

svara för säkerhetsföreskrifter o.d. inom elområdet

*”En stor del av olycksfallen bero numera på okunnighet och vårdslöshet ... och kunna förbyggas endast genom upplysning och propaganda. Erforderlig tid härför står dock icke till förfogande utan detta arbete får skötas helt som fritidsarbete”*

vara koncessionsmyndighet.



Från 1946 beslutade Kommerskollegium i de flesta av koncessionsärendena. Regeringens delegering till myndigheten liknar den som vi har idag. Under 1920 och första hälften av 1930-talet kom det in omkring 250 – 300 koncessionsärenden per år. Därefter låg den årliga inströmningen på 1 000 ärenden. Det var inte bara antalet som ställde till problem. Från 1939 skulle man också behövspröva ärendena. Byråchefens beskrivning ger en doft av tillståndet på myndigheten och utvecklingen i den verklighet som myndigheten hade hantera:

*”I och med elektrifieringens utbredning uppstår ... i allt flera fall konkurrens om elektrifiering och de fall då behövsprövning måste tillgripas blir allt vanligare. Behövsprövningen gäller numera icke blott ledningar för den lokala distributionen ... utan även ledningar avsedda för överföring av kraft från en plats till en annan. Behövsprövningens tillämpning blir ... ofta av synnerligen ömtålig natur”.*

Till detta kom att ellagen hade varit i kraft så länge att koncessioner började förfalla. Och då gällde det att inför en eventuell förnyelse av dessa försöka åstadkomma en rationalisering av överföringen och distributionen. Ett ytterligare citat belyser läget:

*”Man hann dock icke med detta arbete (att ta fram underlag för kollegiets beslut) i erforderlig omfattning, utan en år efter år växande balans av koncessionsärenden uppstod. År 1948 utgjorde antalet balanserade koncessionsärenden 3 100. Balansen är i stort sett avverkad genom att kollegium fått anställa extra*

*personal. En viss eftersläpning föreligger dock vad avser svårare ärenden och ... dessa visa tendens att öka ...”*

### Låneärenden

Jag kommer senare i detta kapitel att beskriva de statliga ekonomiska stöden till landsbygdens elektrifiering. Även denna hanterades av Elektriska byrån. Lån från kraftledningslånefonden som beviljades Kommerskollegium och Lantbruksstyrelsen bereddes på Elektriska byrån. Byrån beredde också ärenden om lån från Vattenkraftlånefonden och Elektrifieringslånefonden där andra myndigheter än Kommerskollegium beslutade. Lånen skulle också följas upp av Elektriska byrån så att låntagarna följde de villkor som hade satts upp av långivarna. Även de statsbidrag som lämnades av Elektrifieringsberedningen skulle följas upp. (Jag återkommer till Elektrifieringsberedningen). Det fanns stadgat att bidragen under vissa förutsättningar skulle återbetalas.

*”Av brist på arbetskraft har det hittills icke varit möjligt att fullgöra övervakningen av dessa företag i vad den avser återbäring av statsbidrag. Man har fått inskränka sig till att förebygga preskription av statens eventuella fordringsanspråk”.*

### Registreringsärenden

Kommerskollegium (Elektriska byrån) svarade för uppgifterna till fastighetsregistreringsmyndigheten om de fastigheter till vilka ledningarna och stationerna hörde. Denna registrering var nödvändig för att anläggningarna skulle kunna godtas som säkerhet

av banker och andra kreditgivare. Dessa ärenden var ”*synnerligen tidskrävande*” av flera skäl. Fastighetsbeteckningarna hade ofta ändrats efter det att de införts i registret över anläggningarna utan att någon notering i registret. Röran med fastighetsbeteckningarna medförde

*”att av registreringsmyndigheten lämnade uppgifter lätt kunna bli felaktiga vilket kan medföra ekonomiska risker till stora belopp för de befattningshavare som svara för registreringsärendena.”*

#### Prisregleringsärenden

Kommerskollegium skulle som tidigare beskrivits förpröva anmälningarna till Prisregleringsnämnden för att sortera bort klagomål som var uppenbart ogrundade. Kommererådet konstaterar i sin beskrivning att många fler ärenden säkerligen hade kunnat sorteras bort om ”*personalförhållandena så medgav*”.

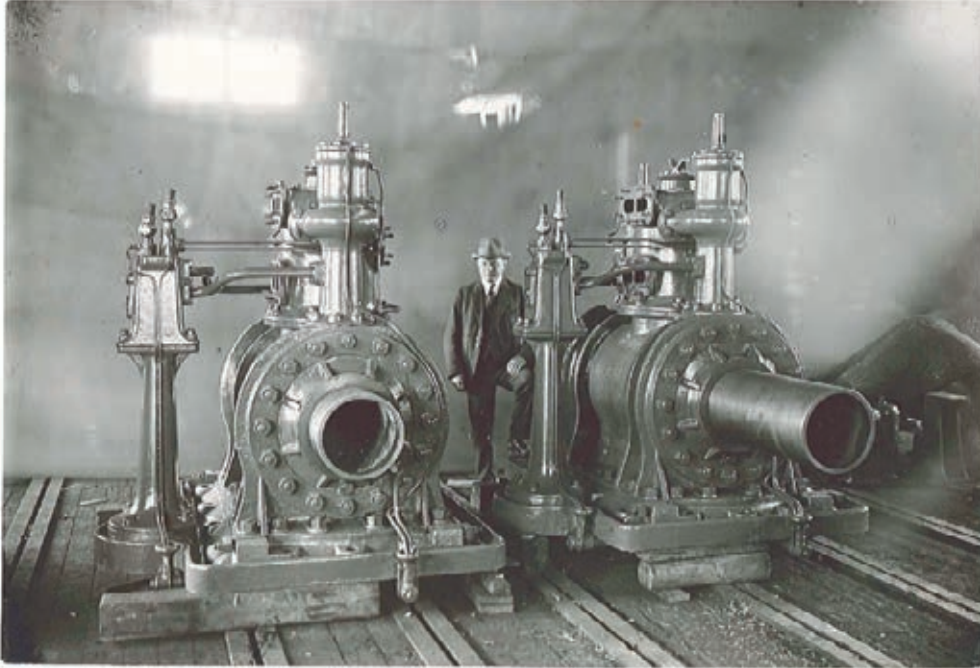
Efter att ha tagit del av denna beskrivning från kommererådet och chefen för Elektriska byrån konstaterar Elkraftutredningen att ”*arbetet och verksamheten i stor utsträckning blir lidande av bristen på personal*”. Utredningen anser vidare att ”*Elektriska byrån har icke kunna verka vägledande på utvecklingen i den omfattning som skulle*

*vara önskvärt*”. Utredningen redovisar också bedömningar från Elektriska byrån att man med 20 tjänster skulle klara uppgifterna tillfredsställande.

Koncessionshanteringen bekymrade Elkraftutredningen. Handläggningstiderna för koncessionsärenden var som kan förstås långa, upp till tre till fyra år enligt utredningen. Detta innebar att företagen inte ansåg sig kunna vänta på tillstånden utan byggde och använde ledningarna utan koncession. Denna ”praxis” blev sedan så etablerad att den vid mitten av 1950-talet fortfarande gällde trots att handläggningstiderna kortats ner. Prövningen av anläggningen blev i praktiken illusorisk, för att använda utredningens ord.

Ursprungligen hade 1902 års ellag innehållit bestämmelser om straffansvar för den som utan koncession byggde eller använde elektriska ledningar. Dessa regler hade tagits bort redan 1907. Avsaknaden av straffbestämmelser innebar för ledningsinnehavarna att den långsamma koncessionshanteringen åtminstone inte bromsade utbyggnaden av ledningsnätet. 1982 återinfördes bestämmelserna om straffansvar för den som utan koncession byggde eller använde elektriska anläggningar. Kanske hade koncessionsmyndigheten, som då var Statens industriverk, fått ner handläggningstiderna till en rimlig nivå.

Elkraftutredningens beskrivning av tillståndet för koncessionshanteringen och registreringen av de elektriska anläggningarna är fascinerande läsning. Det var inte bättre förr. Under de första åren som Energimyndigheten var tillsyns- och koncessionsmyndighet var vi ganska många som bekymrade oss över



Servomotor till regulatören, vid Lilla Edet - (Svensk Energi)

handläggningstider, ärendebalanser och kvaliteten i koncessionsregistret. Jag förstår nu när jag läser Elkraftutredningens betänkande att vi i ett historiskt perspektiv hade det ganska idylliskt.

En annan fundering man kan ha efter att ha tagit del av Kommerskollegiums erfarenheter handlar om hur staten organiserar sig när den tar på sig nya uppgifter. När de statsfinansiella kraven under krigsåren och åren därefter mötte den verklighet som Kommerskollegium skulle styra tvingades riksdag och regering ta fram glädjekalkyler när verksamheten skulle finansieras. När regeringen tagit del av nödroppen från Kommerskollegium förstärktes organisation i 1957 års statsverksproposition – med en ingenjörstjänst.

Jag undrar om inte denna syn på myndigheters resursbehov snarast är regel än undantag. Vi kommer i nästa kapitel och se hur tillsynsmyndigheten dimensionerades i samband elmarknadsreformen på 1990-talet.

### 1957 års skärpning av koncessionsbestämmelserna

Elkraftutredningen hade behandlat koncessionsgivningen i sitt slutbetänkande. Utredningens förslag gällde för det första en skärpning av kravet på koncession. Det skulle krävas koncession i princip för alla elledningar och elektriska anläggningar.

*”Koncessionsplikten blev generell. Eller nästan. Så kallade inomgårdsledningar, och en del andra specifikt angivna ledningar, undantogs från koncessionsplikten. Det var alltså här som de icke koncessionspliktiga näten dyker upp.”*

Det andra principiella förslaget var att områdeskoncessioner skulle användas mer än dittills. Utredningen föreslog också en skyldighet för företaget med områdeskoncession att leverera ström och att koncessionen skulle kunna återkallas om koncessionären inte levde upp till bl.a. kraven på leveransskyldighet.

Förslagen om koncessioner blev antagna av riksdagen och införda i ellagen<sup>50</sup>.

Elkraftutredningen föreslog också, som jag nämnde i förra kapitlet, att en ny myndighet – Statens elnämnd – skulle inrättas och överta Kommerskollegiums uppgifter inom detta område. Förslaget innebar att koncessioner, elsäkerhetsfrågor, statligt ekonomiskt stöd till eldistributionen och prisregleringen skulle samlas i en och samma organisation.

Regeringen avvisade tanken på en Statens elnämnd. De skäl som anförs för detta är ganska vaga. Flertalet remissinstanser var emot och ansåg att de nya uppgifterna om prisreglering och koncessionsprövning skulle

genomföras inom nuvarande organisationsram främst av, tycks det, av kostnadsskäl. Regeringen delade remissinstanserna uppfattning och ansåg att organisationsförändringar borde anstå i avvaktan på erfarenheterna av de kommande lagändringarna<sup>51</sup>.

I regeringens proposition lyfts fram en inte oväsentlig följd av den nya ordningen med områdeskoncessioner – en administrativ lättnad för Kommerskollegium. I propositionen konstateras att den *”skulle ... befria koncessionsmyndigheten från en stor del av dess nuvarande arbetsbörda. Härigenom kan större omsorg än f.n. är möjligt ägnas åt ansökningar av linjekoncessioner som främst bör avse bygde-, lands<sup>52</sup> - och stamlinjer. (Det är) ... angeläget att behovet och planmässigheten av dessa ledningar prövas, därvid bl.a. näringspolitiska synpunkter kan böra beaktas och prövning ske av anläggningarnas standard”*<sup>53</sup>.

Den ökade ambitionen vid prövningen av större linjer var ingen liten uppgift som Kommerskollegium fick här av regeringen om man tar propositionens ord på allvar. Och några stora extra resurser blev det inte, som jag nyss berättat. Uppgiften skulle uppenbarligen klaras genom det utrymme som skapades av att områdeskoncessionerna tog bort prövningen av ett stort antal små linjer på landsbygden. Jag har inte sett av senare rapporter om koncessionshanteringen om den nya inriktningen på koncessionshanteringen fick några påtagliga effekter. Om det nu blev någon fördjupad prövning av planmässigheten av de större ledningarna och dessa linjers standard.



Lilla Edet - (Svensk Energi)

De nya reglerna om koncessioner fick däremot en annan betydelse. Det var dessa bestämmelser om en generell koncessionsplikt, områdeskoncession och leveransplikt som blev ett legalt fundament som gav Kommerkollegium och dess efterföljare förutsättningar för arbetet med den mycket stora struktur-rationalisering som präglade tiden fram till den stora elmarknadsreformen på 1990-talet.

## Statligt ekonomiskt stöd för landets elektrifiering

Redan 1918 inrättades en statlig lånefond, som förvaltades av Statskontoret och hade namnet kraftledningslånefonden, genom vilken staten kunde ge lån för landsbygdens elektrifiering<sup>54</sup>.

Långivningen var som störst under 1920-talet. Under åren 1920-24 beviljades lån på sammanlagt drygt 12 miljoner kronor vilket i dagen penningvärde motsvarar cirka 60 miljoner kronor per år. Därefter minskade bidraget till ett par hundra tusen kronor per år under 1950-talet.

1940 beslutade riksdagen om statsbidrag för befrämjande av landsbygdens elektrifiering. 1940 års urtima riksdag beviljade ett anslag för detta på 5 miljoner kronor<sup>55</sup>. Stödet tillkom i början av det andra världskriget. Stödet motiverades av försörjningsskäl. Landet var avspärrat. Det rådde brist på bensin och fotogen. Samtidigt var 25 procent av landsbygdens hushåll utan el<sup>56</sup>. Detta innebar att det för många jordbruk var svårt att hålla igång de bensin- eller fotogendrivna maskinerna som blivit allt vanligare i jordbruket. Fotogen kunde inte tillhandahållas för belysningsändamål. *”Vad detta betyder för folket i de trakter, där elektrisk belysning inte finnes att tillgå, torde inte närmare behöva framhållas”*, säger föredragande jordbruksministern i propositionen.

El skulle ersätta fotogen och bensin för belysning och motordrift. 35 år senare under 1970-talets oljekriser återkom samma politik. El skulle ersätta olja och kol i uppvärmningen.

Det var regeringen, eller Kungl. Maj:t som det hette på den tiden som beviljade statsbidragen. 1941 förordnade Kungl. Maj:t fyra sakkunniga att göra de undersökningar som behövdes för att bedöma en ansökan och också avge ett utlåtande i ärendet till regeringen. Dessa sakkunniga fick namnet Elektrifieringsberedningen.

Elektrifieringsberedningen kom att ingå som en del av den svenska krisförvaltningen som byggdes upp vid krigets utbrott 1939<sup>57</sup> och var placerad under Folkhushållningsdepartementet som hade bildats detta år. Det som skiljde myndigheterna under Folkhushållningsdepartementet från ”vanliga” myndigheter var att de var mycket hårt kopplade till departementen. Här tycks det ha funnits få begränsningar när det gäller ministerstyre. Besluten togs av statsrådet efter föredragning av myndighetens chef eller dennes företrädare.

Behovet av elektrifiering kvarstod även efter kriget. Stödet och Elektrifieringsberedningen överlevde krisorganisationen. Besluten om statsstöd delegerades 1945 från Kungl. Maj:t till Elektrifieringsberedningen som blev en mer civil myndighet. Som ett litet kuriosum kan nämnas att bland de enstaka övriga krisorgan som också överlevde krigsåren finns Konjunkturinstitutet.

Elektrifieringsberedningen var en beslutande nämnd med fyra ledamöter och som administrativt var knuten till Statskontoret. Ordförande var chefen för Kommerskollegiums elektriska byrå. Övriga ledamöter var överdirektören och souschefen i Lantbruksstyrelsen, byråchefen för Vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå samt sekreteraren i Svenska kraftverksföreningen. För kansliarbetet fanns en civilingenjör och en kontorist<sup>58</sup>. Under åren 1940 – 1954 kom det in 4 500 ansökningar om statsbidrag (i genomsnitt 300 ärenden per år) och 63 miljoner kronor hade betalats ut. Ambitionen var att kansliets civilingenjör skulle besiktiga samtliga fall genom en fysisk närvaro. Arbetsbördan var

dock för stor och *”besiktning kunde endast företagas när det är absolut nödvändigt”*<sup>59</sup>. Elkraftutredningen som jag här citerar ansåg att personalen på kansliet borde utökas med en ingenjör, som kunde syssla med det rutinmässiga arbetet, varigenom den kvalificerade ingenjören kunde få mer tid för besiktningar.

Beredningens organisatoriska koppling var med Statskontoret vilket var (och är) en myndighet under Finansdepartementet. Medlen för bidragen kom däremot från Jordbruksdepartementets huvudtitel under rubriken Lantbrukets rationalisering. Elektrifieringen av landsbygden var en del av jordbrukspolitiken.

Från 1918 hade möjligheten funnits för elnätsföretagen att få statliga lån för upp- rustningen av elnäten. Lånen beviljades av Kommerskollegium och Lantbruksstyrelsen gemensamt. Det fanns också statsbidrag för anslutning av nya abonnenter. Men det räckte inte. 1957 års riksdag beslutade också om statsbidrag för upprustning av landsbygdens elnät och ställde högst 50 miljoner kronor till förfogande för detta ändamål. Beloppet var en utgiftsram för den kommande femårsperioden. Även detta bidrag administrerades av Elektrifieringsberedningen.

I regeringens riktlinjer till Elektrifieringsberedningen<sup>60</sup> om upprustningsstödet sägs att bidragsgivningen ska inriktas så att de stödmottagande eldistributionsföretagens anläggningar nådde en sådan standard att företaget på ett tillfredsställande sätt kunde fullgöra sin distributionskyldighet gentemot samtliga abonnenter. Detta gällde då kunden gjorde anspråk på *”rimliga kvantiteter av elkraft”*.

Vad som var rimlig kvantitet preciserades inte här men i andra sammanhang har regeringen sagt att rumsuppvärmning inte var en sådan användning som nätet skulle dimensioneras efter. Riksdagens tredje lagutskott hade året innan, som den minnesgode läsaren kanske kommer ihåg, uttalat att landsbygdsnätet inte behöver tåla inkoppling av apparater med hög effektförbrukning.

Upprustningsbidraget skulle å ena sidan vara ganska rejält tilltaget. Storleken på bidraget skulle anpassas så att företaget gjordes bärkraftigt för framtiden. Detta innebar att – och jag citerar direkt ur riksdagstrycket<sup>61</sup>

*”(S)edan upprustningsåtgärden slutförts (skulle företaget kunna) med tillämpning av ett under hänsynstagande till samtliga inverkan- de faktorer som normalt bedömt elkraftpris förränta och amortera förefintliga lån samt i full utsträckning vidmakthålla anläggningarna och även på lång sikt driva verksamheten utan förlust”*.

Å den andra sidan skulle bidrag endast gå till företag som hade ett uppenbart behov av finansiellt tillskott och som inte kunde skaffa investeringsmedel på annat sätt.



Utredning om Elddistributionens rationalisering från 1968.

Första året anslags 7 miljoner kronor för detta ändamål. Det motsvarar i dagens penningvärde ungefär 80 miljoner. Med tanke på det enorma upprustningsbehov som beskrivs i dokumenten från den tiden och som man kan ana förefaller beloppet litet. En reflektion som jag som sentida byråkrat gör är om ett stöd av detta slag och med så små medel till förfoganden möjligen var kontraproduktivt. Med så små belopp måste bidragsramarna varit begränsande. Antalet upprustningsprojekt och företag måste ha varit större än vad som rymdes inom bidragsramen och den årliga tilldelningen. Bidraget kan närmast ha fungerat som en broms genom att distributionsföretagen ställde sig i kö för att vänta på sin tur att få statsbidrag.

Detta att bidragen snarast bromsade än skyndade upprustningen är en hypotes från min sida som bygger på mina egna erfarenheter när jag deltog i granskningen av en del statsbidragssystem på 1970-talet. Statsbidragen behöver dock inte ha varit verkningslösa. Möjligheten till stöd kunde användas som morot i statens insatser för att rationalisera företagsstrukturen. Denna fråga berörs något längre fram i detta kapitel.

1959 kompletterades stödformerna med att staten kunde ge också kreditgarantier för distributionsföretag på landsbygden. Skälet var att distributionsföretagen hade ett stort upplåningsbehov men ofta inte kunde ställa de säkerheter som banker och andra kreditinstitut ställde. Den statliga kraftledningslånefonden hade en så liten behållning att den endast kunde möta en liten del av behovet<sup>62</sup>. Även handläggningen av kreditgarantierna lades på Elektrifieringsberedningen.

Tre år senare, 1962, avvecklades Elektrifieringsberedningen efter 21 års verksamhet. Ansvaret för verksamheten fördes över till Kommerskollegium. Frågan hade aktualiserats av Kommerskollegium vid några tillfällen och nu var det dags i samband med en större förändring av kollegiets uppgifter. Det skäl som lyftes fram i regeringens proposition var att det var önskvärt med en ytterligare effektivisering på att upprusta befintliga distributionsföretag och att åstadkomma storleksrationaliseringar av företagen ”där sådana är önskvärda”. Elektrifieringsnämnden hade varit en liten myndighet. I propositionen<sup>63</sup> beräknades att arvoden och omkostnader uppgick till i runt tal 100 000 kr per år.



Kommerskollegium som redan svarade för handläggningen av koncessionsärenden blev den samlade myndigheten för eldistributionens strukturrationalisering. Kollegiet var också samtidigt ”värdmyndighet” åt Prisregleringsnämnden för elektrisk ström.

Upprustningsbidragen och lånegarantierna avvecklades först 1999. Det sista året var det Energimyndigheten som var den myndighet som beviljade stödet. Stödet till elektrifiering av glesbygden levde kvar ända till 30 juni 2008. Då var i praktiken alla hus med permanentboende elektrifierade. Stödet försvann från statsbudgeten år 1999 och hanterades de sista åren av Svenska kraftnät.

Stödet till oelektrifierade bostäder i glesbygden minns jag mycket väl från min tid som departementstjänsteman på Näringsdepartementet. Det fanns ett utgiftsanslag på statsbudgeten som hette Bidrag till landsbygdens elektrifiering. Det var en fram till åren runt 1990 utmärkt inrättning i budgetprocessen. Anslaget fungerade som grisen Särinner<sup>64</sup>. Huvudregeln i regeringens budgetprocess var att utgiftsökningar på statsbudgeten skulle finansieras med utgiftssänkningar på samma huvudtitel. Anslaget Bidrag till landsbygdens elektrifiering användes för detta. Beloppen på anslaget drogs ner för att finansiera något mer angeläget. Efter några upprörda motioner skrev Riksdagen upp anslaget igen till det gamla beloppet. På det sättet åstadkoms en liten årlig ökning av anslagen till energiområde. Stramare budgetregler någon gång in på 90-talet täppte till denna möjlighet. Tråkigt. Tyckte vi tjänstemän på Näringsdepartementet. Men svårt att argumentera mot.

När det gäller lånegarantier och upprustningsbidrag är mitt minne helt blankt. När jag började skriva om detta trodde jag att dessa stöd måste ha försvunnit någon gång på 1980-talet, dvs. innan jag började arbeta med elförsörjningsfrågor kring 1990. Att stödet låg på Energimyndigheten under dess första år hade jag också glömt – om jag någonsin vetat eller förstått det. Förmodligen var verksamheten stendöd de sista åren. Jag har läst igenom Energimyndighetens årsredovisning för 1998 från första till sista sidan utan att se ett enda spår av lånegarantier och upprustningsbidrag för landsbygdens elektrifiering detta sista år som stöden fanns.

## Ett målmedvetet strukturarbete med ellagen som grund

Kommerskollegium hade från 1962 tillgång till koncessionsgivningen och det statliga ekonomiska stödet för att stödja en strukturrationalisering av de svenska eldistributionsföretagen. Koncessionsgivningen var dock ett svagt instrument i sammanhanget. Kommerskollegium kunde inte tvinga en eldistributör att överlåta sina anläggningar när koncessionstiden löpte ut. Myndigheten saknade också lagliga möjligheter att förmå företag att gå samman i lämpliga distributionsenheter.

Några utredningar<sup>65</sup> diskuterade behovet av skärpningar i koncessionslagstiftningen så att myndigheten skulle få större möjligheter att använda koncessionerna som ett instrument i arbetet för en strukturomvandling. Det kom också förslag om att koncessionerna

lättare skulle kunna återkallas och att myndigheten vid koncessionstidens utgång skulle få större möjligheter att meddela koncession till andra distributörer. Dessa radikala förslag avvisades dock av regeringen utan större motiveringar.

Det var frivilliglinjen som gällde. Situationen blev också bättre.

I budgetpropositionen 1975/76<sup>66</sup> avvisas ett förslag från Elutredningen om att koncessionsmyndigheten ska kunna återkalla koncessioner av strukturomvandlingsskäl. I stället sägs att *”eldistributionen i vårt land i allt väsentligt fungerar väl”*. Det är första gången tror jag som regeringen intar den positionen. Nu ansågs äntligen den stora frågan om landsbygdens elektrifiering som löst. 60 år efter det att 1911 års Kraftkommitté behandlat frågan.”

Och inte heller för det av rationalisering som återstår behövs några större statliga insatser: *”Det finns ingen anledning att tro att branschens förmåga till självsanering och anpassning till samhällets krav är uttömd”*. Självsanering i stället för tvångsåtgärder var strategin för strukturrationaliseringen av eldistributionen. En parallell till prisregleringen med en branschens hedersdomstol för att se till att eltarifferna var rimliga.

Och myndighetens roll? Statens industriverk (SIND) som blev koncessionsmyndighet 1973 beskriver sin roll i en rapport till regeringen år 1981<sup>67</sup>. Med den beskrivningen och med några samtal med Tore Petterson, som arbetade

på SIND, kan jag ge följande bild. Industriverket konstaterar, inte oväntat, att ellagen ger koncessionsmyndigheten mycket begränsade möjligheter att ingripa mot företag som saknar förutsättningar för att underhålla och förnya elnätet. SIND tycker inte heller att några kraftfullare befogenheter behövs på koncessionssidan. SIND kunde i stället medverka till frivilliga överenskommelser om företagsöverlåtelser som ledde till en bortrationalisering av olönsam och undermålig distribution. Det var de statliga upprustningsbidragen som var nyckeln till detta.

En strukturrationalisering förutsätter att någon överlåter sitt elnät till en annan ägare. SIND hade som koncessions- och tillsynsmyndighet en ganska god bild över de företag som inte hade förutsättningar hålla en tillräckligt hög kvalitet i eldistributionen.

För SIND gällde det identifiera dessa nät och förklara för ägaren vilket investeringsbehov som fanns och vilka ekonomiska resurser som krävdes för detta. Nästa steg var att hitta en potentiell köpare. Sedan gällde det att förmå såväl ägaren till nätet som köparen att göra en strukturaffär. Det var inte alltid så lätt. Köparen såg framför sig upprustningsbehovet. Man kan föreställa sig att diskussionerna parterna emellan om överlåtelsepriset ofta var svåra. SIND kunde här använda statsbidragen som morot. Jag har förstått att många gånger var det också löften om upprustningsbidrag som fick en motvillig köpare att slutföra affären till ett pris som accepterades av säljaren.



Industridepartementets utredning om De statliga energimyndigheterna från 1980.

Tore Petterson sammanfattar myndighetens arbete på följande sätt<sup>68</sup>.

*”Antalet företag har sedan mitten av 1940-talet minskat från 3 500 till 280. Resultatet återspeglar koncessionsmyndigheternas (Kommerskollegium, Statens industriverks och Staten energiverks) målmedvetna strukturarbete med ellagen som grund. Verksamma medel i detta strukturarbete har varit utredningsverksamhet, statsbidrag och förhandlingar. Även elbranschens vilja och förmåga till självsanering har bidragit till denna utveckling”.*



Foto: Johnér

# Den stora elmarknadsreformen – Nätmyndigheten bildas

## Elmarknadsreformen

### Startskottet

Den 26 oktober 1990 kallade statsminister Ingvar Carlsson till presskonferens för att redovisa regeringens åtgärder för att hantera den ekonomiska kris som landet befann sig i då. Som vanligt, på den tiden, rörde det sig om inflation, utflöde av valuta och en kraftig uppgång av den svenska räntan.

Efter en kort inledning lämnade statministern över ordet till finansminister Allan Larsson. Denne presenterade ett ekonomisk-politiskt åtgärdsprogram i syfte att begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna och skapa bättre tillväxtbetingelser för svenskt näringsliv. Goda tillväxtbetingelser förutsatte enligt Allan Larsson en ökad klarhet om Sveriges roll i Europa. Finansministern redovisade sedan programmet i fyra huvudpunkter.

Allan Larssons första punkt var *europapolitiken*. Regeringen eftersträvar ett nytt riksdagsbeslut om Europapolitiken som tydligare och i mer positiva ordalag klargör Sveriges ambitioner att bli medlem i den Europeiska gemenskapen (EG), som det hette på den tiden.

Åtgärder för att begränsa utgiftstrycket inom den offentliga sektorn var finansministerns andra punkt. Här ingick politiska klassiska evergreens som omställning och bantning av den statliga administrationen, omläggning av sjukförsäkringen och samordning med arbetsskadeförsäkringen, en effektivare sjukförsäkring och en konkurrenskraftig högre utbildning. Här fanns också en effektivare statlig förmögenhetsförvaltning där huvudnumret var bolagiseringen av Vattenfall. Jag citerar ur regeringens pressmeddelande<sup>69</sup>:

*”Vattenfall görs om till ett aktiebolag vilket skapar förutsättningar för att öka avkastningen på statens tillgångar. För att skapa en effektiv handel med el och underlätta en decentraliserad elproduktion kommer stamnätet att ges en mer fristående ställning”.*

Den tredje punkten var *bättre tillväxtbetingelser för svenskt näringsliv* och den fjärde gällde författningsfrågor. Grundlagarna skulle förändras för *att förbättra det politiska systemets beslutsförmåga*, vilken då ansågs vara ett allvarligt problem för Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling. Ett resultat av detta blev några år senare övergången till fyraåriga mandatperioder i riksdagen.

Denna presskonferens kan ses som startpunkten för det som skulle bli den stora elmarknadsreformen i Sverige och som ändrade förutsättningarna för samtliga aktörer som var engagerade i den svenska elförsörjningen och för slutanvändarna av el. Reformen innebar också när den var genomförd att Prisregleringsnämnden avvecklades och att tillsynen över elmarknaden fick en något annan inriktning och utvidgades.

Elmarknadsreformens historia är ännu oskriven<sup>70</sup>. Denna skrift har definitivt inte som syfte att fylla detta tomrum. Fokus här är Energimarknadsinspektionen och dess föregångare på myndighetssidan. Elmarknadsreformen kommer att behandlas från det perspektivet och därför beskrivas ganska översiktligt och mest som en rekapitulation av processen.

Regeringen annonserade sin elmarknadsreform hösten 1990. Denna följdes upp av regeringen i en proposition till riksdagen våren 1991<sup>71</sup>. Propositionen, med Rune Molin som industriminister, var en bred närings- eller industripolitisk proposition. En liten del berörde Vattenfall och de andra statliga affärsverken. Bl.a. föreslogs en bolagisering av

Affärsverket Vattenfall. Det var i huvudsak tre punkter i propositionen<sup>72</sup>:

- Vattenfall ombildas till ett aktiebolag. ”*Det viktigaste motivet för att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag är att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Målet är en ökad avkastningsförmåga inom ramen för oförändrade eller lägre reala elpriser och en fortsatt trygg elförsörjning*”.
- Storkraftnätet skiljs ut från Vattenfall och läggs i en särskild organisation. Organisationsformen skulle utredas särskilt, men tills vidare läggas som affärsverk.
- Ytterligare åtgärder för att förbättra elmarknaden kunde krävas även om propositionen var vag på denna punkt. Det finns dock skrivningar som angav en vision eller åtminstone en riktningssangivelse för utredningsarbetet. Skrivningarna hade också ett europeiskt perspektiv. Skribenterna hade inte glömt regeringens ambition om medlemskap i den europeiska gemenskapen. Jag erbjuder ett ganska långt citerande ur propositionen.

”*För framtiden bör syftet vara att stärka konsumenternas ställning genom åtgärder som ökar konkurrensen mellan producenter inom Sverige samt mellan svenska och utländska producenter. Målet bör vara att svenska kraftkonsumenter kan sluta kontrakt direkt med producenter i andra länder utan att först behöva sluta kontrakt med svenska producenter. Dessutom bör*

*småskaliga producenter tillförsäkras goda möjligheter att sälja el till marknaden.*

*... En effektivare handel med elkraft innebär bl.a. att varje säljare av kraft måste ta ökad hänsyn till de priser och andra villkor som övriga säljare erbjuder. Utvecklingen kommer att innebära ökade krav på elproducenterna att kunna erbjuda sina kunder el till konkurrenskraftiga priser. Detta gäller även det statliga bolaget.*

*Vidare kan antas att de nationella elmarknaderna i Europa allt mer växer samman till en mångnationell marknad. Ambitionerna att främja en sådan utveckling är påtagliga inom EG men även länder utanför EG i Väst- och Östeuropa kan väntas bli berörda. En internationell elmarknad kan leda till att elpriserna i de berörda länderna utjämnas på sikt. Det finns anledning till att se positivt på en sådan utveckling.”*

Regeringen räknar alltså med att det nog ska bli konkurrens så småningom även om regeringen är ganska okonkret på den punkten. Det intressantaste är, tycker jag nu 20 år senare, det internationella eller europeiska perspektivet. Den svenska regeringen såg EU:s kommande marknadspaket och bejakade dessa.

Och frågan om prisreglering och prisövervakning. Hur behandlades den? Mycket kort, är svaret. Regeringen berättar för riksdagen att Statens pris- och konkurrensverk sedan 1988 har uppdraget att med särskild uppmärksamhet följa och årligen redovisa

pris- och konkurrensförhållandena på elenergiområdet. Sedan säger regeringen att denna – som ett lätt budskap till myndigheten – att ”denna övervakning kan behöva förstärkas ytterligare i samband med bolagiseringen av Vattenfall”.

Prisregleringsnämnden nämns inte i sammanhanget. Jag kan lämna följande hypotes om varför. Jag var med och skrev dessa texter. Avsnitten om Vattenfalls nya bolagsform, organisationen av storkraftnätet och om marknadsutvecklingen minns jag. Texten om prisövervakningen återupptäckte jag när jag skulle skriva detta avsnitt. Jag tror att skälet till att vi inte skrev in ett ord om Prisregleringsnämnden var att vi uppfattade den som något obsolet, som hörde historien till och som inte var ett effektivt verktyg för att övervaka och påverka prisbildningen. Det var ju också ökad konkurrens som regeringen och vi tjänstemän såg som medlet för riktiga priser – inte en prisregleringsmyndighet. I vart fall tjänstemännen i Regeringskansliet hade mycket vaga kunskaper om Prisregleringsnämnden och dess verksamhet.

Inte heller frågan strukturrationaliseringen av elnätsföretagen behandlades.

Riksdagen antog propositionen. De borgerliga partierna i oppositionen hade motioner om att Vattenfall borde privatiseras och att Storkraftnätet borde drivas i bolagsform och kanske privatiseras.

## En enig riksdag sätter mål och strategier för elmarknadens reformering

Vintern 1992 återkom regeringen – nu i form av en borgerlig fyrtipartiregering med Carl Bildt som statsminister och Per Westerberg som näringsminister – om mål och strategier för elmarknadens reformering<sup>73</sup>. Målet var, enligt propositionen, att *”genom ökad konkurrens nå ett än mer rationellt utnyttjande av resurserna och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser”*.

Propositionen behandlar tre områden; storkraftnätet och Svenska kraftnäts roll, el-distributionen och konkurrensövervakningen på elområdet. Här beskrivs för första gången i konkreta ordalag vad reformen skulle innehålla. Det övergripande målet delades upp i tre delmål

- Kraftföretag och kunder ska kunna välja vilka de handlar med.
- Möjligheterna till export och import av el ska öka.
- Konkurrensen på elmarknaden ska övervakas med en skärpt konkurrenslagstiftning. Inget företag skulle tillåtas att styra prissättningen på el.



Kraftledningsgata genom skogen utanför Eskilstuna. Foto: aStory



I propositionen sägs att den fria handeln ska åstadkommas genom att den som har koncession för en starkströmsledning eller ledningsnät för ett visst område ska bli skyldig att mot ersättning upplåta ledningskapacitet för transport av elektrisk ström till den som så begär, oavsett om det är koncessionsinnehavaren eller någon annan som levererar, utnyttjar eller återförsäljer den elektriska strömmen.

Riksdagen betonade det önskvärda i att hänsyn tas till behovet av internationell ömsesidighet för att konkurrenssnedvridningar ska undvikas. Riksdagen godkände sedan riktlinjerna, med enighet utom på en punkt. Socialdemokraterna yrkade att Riksdagen skulle uttala att Svenska Kraftnät inte skulle privatiseras, vilket avlogs av riksdagsmajoriteten.

Nu hade grundprinciperna för elmarknadsreformen lagts fast av en i praktiken enig riksdag. Elnäten skulle öppnas för transport av el för den som vill använda dem. Själva elenergin skulle handlas i konkurrens och elmarknaden skulle övervakas som vilken varu- eller tjänstemarknad som helst. Elpriset skulle således inte längre regleras.

Nu återstod bara några teknikaliteter, eller som det uttrycks i propositionen: *”Förändringarna kräver lagändringar. En särskild utredare bör utarbeta förslag till ny lagstiftning”*

## Utredningarna

Våren 1992 inleddes ett omfattande utredningsarbete för att lägga grunden till den stora



Utredning om Elkonkurrens med nätmonopol från 1993.

elmarknadsreformen. I mars tillkallades en utredare med uppgift att utarbeta förslag till lagstiftning på elområdet (Ellagstiftningsutredningen). Det var denna utredning som var den tunga utredningen som tog fram det centrala legala regelverket för det som skulle bli den stora svenska elmarknadsreformen. Det var ingen parlamentarisk utredning. Regeringen valde i stället att lägga uppdraget på en s.k. enmansutredare. Utredare blev Olof Söderberg, en erfaren ämbetsman som tidigare hade varit chef för Statens kärnbränslenämnd, som vid årsskiftet 1991/92 hade upphört. I kommittén ingick också sakkunniga och experter. Kraftindustrin och eldistributionen var väl företrädd<sup>74</sup>.



Foto: Bildarkivet

I augusti fick Svenska Kraftnät i uppdrag att utreda förutsättningarna för en svensk elbörs<sup>75</sup>. I juli fick Närings- och teknikutvecklingsverket uppdraget att utreda vissa frågor om kring mätning och avräkning i samband med ”öppna nät” på elmarknaden<sup>76</sup>. I juli beslöt regeringen också att tillkalla en särskild utredare för att utreda organisation och finansiering av myndighetsuppgifterna för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden (Elmyndighetsutredningen)<sup>77</sup>. Slutligen genomfördes också ett omfattande utredningsarbete inom Näringsdepartementet<sup>78</sup>.

Det är kanske lite konstigt att en så genomgripande reform som elmarknadsreformen inte föregicks av en parlamentarisk utredning. Man kan undra varför. Min uppfattning är att Per Westerberg och tjänstemännen i regeringskansliet såg frågan om konkurrens på elmarknaden som politiskt avklarad genom de två i huvudsak eniga riksdagsbesluten våren 1991 och 1992, även om kraftindustrin var ”deadly against”. Det som nu återstod att genomföra var närmast en enkel lagteknisk fråga.

Den lagtekniska frågan var nog något större än vad vi i regeringskansliet förstod och Ellagstiftningsutredningen fick två gånger anstånd med att avlämna sitt förslag. Att utredningen också fick härbärgera en stor del av diskussionerna om reformens lämplighet med kraftindustrin underlättade inte heller utredarens arbete. Utredningen kunde i alla fall lämna sitt lagförslag om konkurrens på elmarknaden efter 14 månaders arbete. Nu när jag med denna skrift om Energimarknadsinspektionens historia har fått ett nytt

perspektiv på elmarknadslagstiftningsfrågor kan jag tycka att utredningen var snabb.

## En oenig riksdag beslutar 1994 om handel med el i konkurrens

### Elmarknadens organisation

Vintern 1994 lämnade regeringen sin proposition om Handel med el konkurrens<sup>79</sup>. Regeringen följde i huvudsak de förslag om ändringarna i ellagen som föreslagits av Ellagstiftningsutredningen. Detta är inte platsen för en fullständig genomgång av lagförslagen. Jag tar därför fram några delar som skulle få betydelse för tillsynsmyndigheten, dvs. föregångaren till Energimarknadsinspektionen.

Huvudprincipen var att åstadkomma en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och handel med el och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). Grunden var elnätsägarens skyldighet att på skäliga villkor ansluta andras ledningar och anläggningar till sina nät och överföra el oberoende av vem som ägde elen. På så sätt skapades förutsättning för kunderna att fritt välja leverantör och vice versa. Handel och produktion av el skulle ske i konkurrens. Nätverksamhet skulle vara ett reglerat monopol.

En viktig fråga berörde kunder med en liten förbrukning. En förutsättning för en fri handel med el var att kundernas förbrukning

kunde mätas timvis. I propositionen konstateras att ”för närvarande är kostnaderna för bl.a. mätning och avräkning förhållandevis höga”. Därför infördes i ellagen en ny typ av koncession – leveranskoncession.

Den som hade en leveranskoncession skulle vara skyldig att leverera el till alla kunder inom området som inte önskade att byta elleverantör. Leveranskoncessionären skulle också vara tvungen att köpa el från mindre elproducenter inom området. Detta var ett system för lokal och förnybar elproduktion som mycket liknade det som tillämpas i många EU-länder (feed in, som det heter på EU-engelska). Bestämmelserna fördes in i en särskild lag om handel med el<sup>80</sup>.

Leveranskoncessionerna sågs som en övergångslösning tills kostnaderna för timmätning blivit överkomliga också för småförbrukaren. Koncessionerna skulle ges för en tid på tre år för att sedan utvärderas. Optimismen om snabba kostnadsminskningar är påfallande.

Leveranskoncessionen fördes in i lagförslaget under Regeringskansliet beredning av utredningarnas förslag. En väl etablerad princip i det svenska lagstiftningsarbetet är lagförslag ska ha beretts genom att ett förslag tagits fram, ofta genom en utredning, och sedan remissbehandlats. Detta beredningskrav har jag uppfattat som strikt. Det ska inte gå att runda.

Med leveranskoncessionerna gick det snabbt. Vi i Näringsdepartementet insåg att något måste till för att hantera det förhållandet att ytterst få kunder skulle ha timmätning under

överskådlig tid. Det vi kom på var systemet med leveranskoncessioner. En rapport togs fram inom departementet som publicerades i en s.k. departementspromemoria<sup>81</sup>. Denna remissbehandlades dock inte. Det fanns det inte tid för.

Idén med leveranskoncessioner var inte ny. NUTEK hade i en rapport till regeringen om elmarknadens struktur<sup>82</sup> redovisat, som NUTEK uttryckte det – ett dokument om möjligheterna att konkurrensutsätta elmarknaden. I rapporten föreslogs ett system med försäljningskoncessioner som i mycket liknade leveranskoncessionerna. Denna rapport hade remissbehandlats och redovisats i regeringens riktlinjeproposition om elmarknaden 1992<sup>83</sup>. I 1994 års lagstiftningsproposition nämndes dock inte NUTEKs utredningsrapport.

Nu i efterhand kan jag tycka det är lite konstigt att ett så pass principiellt grepp som en leveranskoncession kunde införas i lagstiftningen utan någon annan beredning är att det föreslås i en departementspromemoria. Konstitutionens väktare Lagrådet fann dock inget att anmärka mot förfarandet utan kastar sig i stället över formuleringen i en av paragraferna om leveranskoncessionen.

Principen om legal åtskillnad mellan elhandel och nätverksamhet infördes. Produktion och handel ska drivas i företag som inte får bedriva nätverksamhet<sup>84</sup>. Jag tror att vi i Sverige var först med att införa krav på legal åtskillnad.

Även den legala åtskillnaden mellan elhandel och nätverksamhet var en uppfinning i Regeringskansliet som fördes in sent i vår

beredning. Här minns jag att vi ansåg att vi klarade beredningskravet. Efter en del letande och närläsning av remissyttrandena hittade vi några som hade varit inne och diskuterat behovet av åtskillnad.

## Nätmyndigheten – en ny tillsynsfunktion

En ny myndighetsfunktion för tillsyn över lagens efterlevnad skulle införas utom i frågor som rörde elsäkerhet. I ellagen fick tillsynsmyndigheten benämningen *nätmyndigheten*. Myndighetens uppgift kan sammanfattas så att den skulle säkerställa att elanvändarna inte skulle behöva betala ett högre pris än nödvändigt för nättjänsterna och att nättariffer, mät- och avräkningssystem, m.m. utformas på ett sätt som underlättar handel och främjar konkurrens. Tillsynen skulle bedrivas så att det skapas incitament till hög leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet i nätverksamheten.

Ansvar för denna tillsynsfunktion lades på Närings- och teknikutvecklingsverket. Nätmyndigheten blev en myndighet i myndigheten. I nästa kapitel diskuteras vad det innebar att vara myndighet i myndigheten, bl.a. när det gäller graden av självständighet. Där tar jag också upp de diskussioner som föregick beslutet att lägga nätmyndigheten i NUTEK.

## Den oeniga riksdagen

Regeringens proposition om förändringar i ellagen antogs under våren 1994<sup>85</sup>. De nya bestämmelserna i ellagen skulle träda i kraft den 1 januari 1995. Nätmyndigheten inom

NUTEK inrättades dock redan den 1 juli 1994, dvs. ett halvår tidigare för att myndigheten skulle vara väl förberedd inför starten av den nya elmarknaden. Avsikten var att Prisregleringsnämnden skulle upphöra den 1 januari 2005.

Den stora enighet om elmarknadsreformen som fanns våren 1992 var nu bortblåst. Socialdemokraterna och vänsterpartiet röstade mot regeringens förslag om elmarknaden. Båda partierna gjorde sedan elmarknadsreformen till en (liten) valfråga. Utgångspunkten var att vid en valseger och regeringsskifte riva upp lagförslaget som ännu inte trätt ikraft.

## Mindre motstånd i riksdagen 1995 om en ny ellagstiftning

Valet i september 1994 innebar en socialdemokratisk valseger och ett regeringsskifte. Regeringen valde dock, efter en del vända, att inte riva upp lagförslaget utan i stället skjuta på genomförandet<sup>86</sup> för att kunna genomföra kompletterande utredningar<sup>87</sup>. Våren 1995 kunde socialdemokratiska regeringen gå till riksdagen med förslaget att genomföra reformen med vissa ändringar som syftade till att bl.a. stärka konsumenterna ställning<sup>88</sup>.

Nu var enigheten i riksdagen större än året före. Regeringsförslaget fick stöd av de flesta socialdemokrater och alla ledamöter från de borgerliga oppositionspartierna i riksdagen. Ledamöterna från Vänsterpartiet och Miljöpartiet röstade mot eller avstod från att rösta. 20 socialdemokrater röstade emot medan 16 avstod.

En av de åtgärder som föreslogs var att systemet med leveranskoncession förlängdes. Lagen från 1994 sade, som bekant, att leveranskoncessionerna skulle finnas i tre år. Nu infördes en bestämmelse om att de skulle gälla i fem år. Så blev det inte i verkligheten. Leveranskoncessionerna avvecklades efter tre år och tio månader, den 1 november 1999. Mer om detta i ett senare kapitel.

Den nya ellagstiftningen trädde i kraft 1 januari 1996. Prisregleringen upphörde. Nu var det dags för nästa kapitel i Energimarknadsinspektionens historia – nätmyndigheten inom NUTEK som hade funnits i 18 månader.

## Prövning av skäliga nättariffer och elpriser efter elmarknadsreformen

Men innan vi avslutar detta kapitel kan det vara lämpligt att diskutera den grund på vilken Nätmyndigheten kunde pröva företagens tariffer eller andra villkor.

Genom Prisregleringsnämnden hade det varit möjligt för en kund att få pris och övriga villkor för leverans, överföring och inköp av el prövade. En viktig princip när Prisregleringsnämnden inrättades var att nämnden tog upp klagomål. Den kunde inte ta upp en prisfråga på eget initiativ.

Nättarifferna och övriga villkor för nättjänsterna skulle också i fortsättningen vara reglerade på samma sätt, dvs. skäligheten i tariffer och villkor kunde prövas

av nätmyndigheten. Elpriserna skulle med elmarknadsreformen sättas på en konkurrensutsatt marknad. I princip. Reglerna om leveranskoncession innebar att elpriser inom leveranskoncessionerna också kunde skälighetsprövas av nätmyndigheten.

Ett villkor för att Prisregleringsnämnden skulle ta upp ett ärende var att någon hade framfört klagomål. Det var en grundläggande princip som lades fast redan 1938. På 1960-talet hade två utredningar föreslagit att nämnden på eget initiativ skulle ta upp en prisfråga men de förslagen hade avvisats av



Foto: Energimarknadsinspektionen

regeringen<sup>89</sup>. Nu ändrades detta lite försiktigt. Huvudprincipen är fortfarande att myndigheten ska agera efter det att någon klagat. Så skriver regeringen i propositionen<sup>90</sup>:

*”Det kan förutsättas att myndigheten i de flesta fall ingriper först efter anmälan från part som har utnyttjat eller vill utnyttja nätet för överföring av el”.*

Men nu får myndigheten ingripa på eget initiativ:

*”Nätmyndigheten bör ha befogenhet att på eget initiativ ingripa om en nätägare tillämpar en alltför hög tariffnivå eller andra oskälliga villkor”.*

Frågan om initiativrätten för en skälighetsprövning hade diskuterats ingående 1938. 55 år senare är denna fråga uppenbarligen så självklar att den klaras av med några få meningar i propositionen.

En annan nyhet var att nätmyndighetens beslut – till skillnad från Prisregleringsnämndens – kunde överklagas till förvaltningsdomstol (länsrätt). Inte heller den frågan diskuterades särskilt mycket av utredningen eller

regeringen. Den är också ganska självklar. Nätmyndigheten var ju inte som Prisregleringsnämnden ett närmast partsammansatt förlikningsorgan utan en myndighet. Jag minns att vi ansåg det så självklart med en överprövning av domstolarna att den frågan inte skulle behöva motiveras särskilt.

Även elpriset kunde prövas för de kunder som var kvar inom leveranskoncessionen. Här måste dock prövningen ske på initiativ av kunden. Nätmyndigheten hade ingen rätt att på eget initiativ pröva skäligheten för leveranskoncessionärens elpriser.

Reglerna blev inte helt symmetriska. Jag kan inte minnas att denna osymmetri diskuterades 1993 och 1994. Kanske berodde detta på att leveranskoncessionerna kom in sent i processen och vi som skrev därför inte hann med att få ett symmetriskt prövningsförfarande. Hur som helst, dessa regler om initiativrätten visade sig snabbt vara svåra att tillämpa. Eller mycket svåra. Redan 1998 efter två år med de nya bestämmelserna ändrades ellagen. Detta kommer att beskrivas i ett senare kapitel.

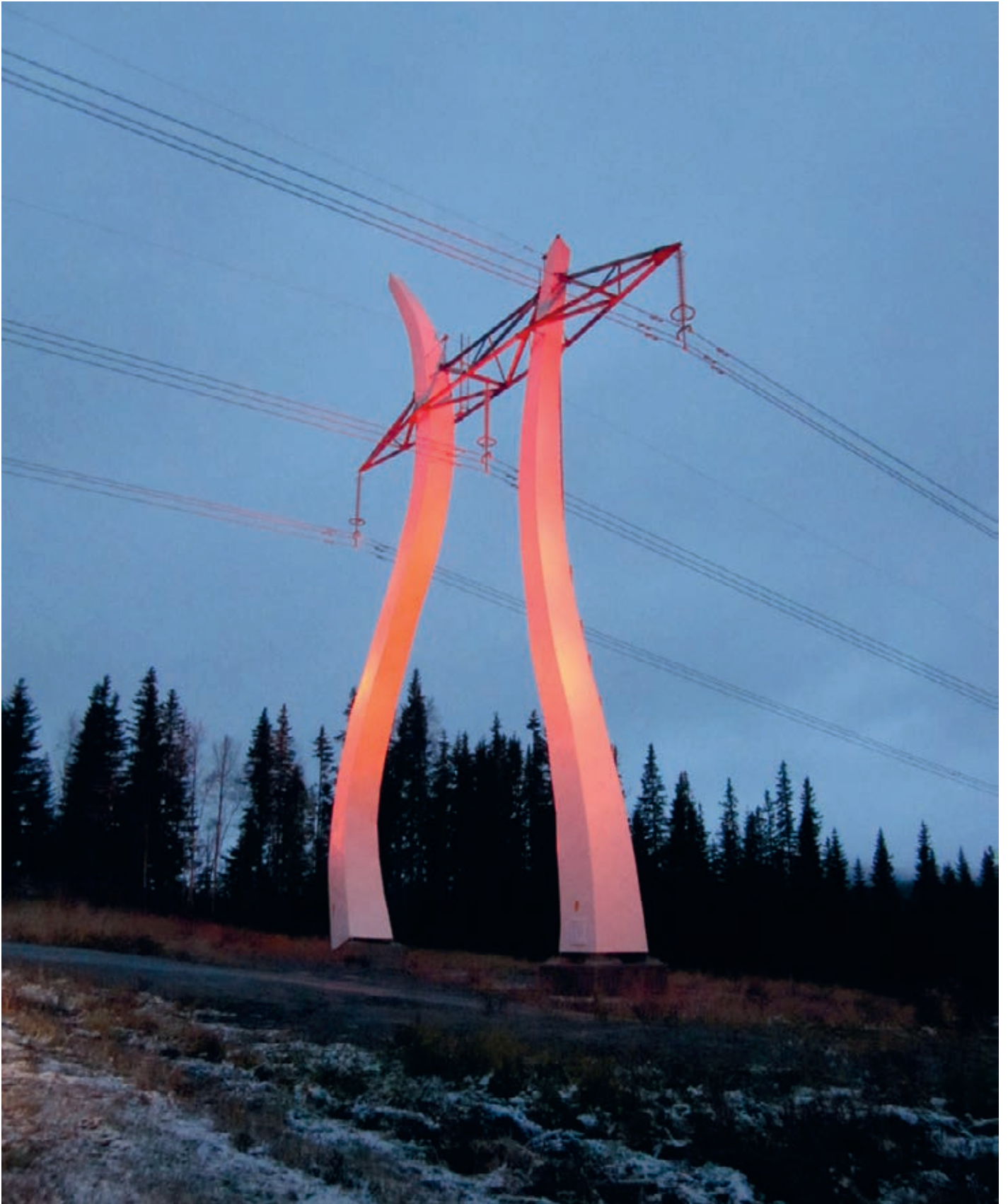


Foto: Energimarknadsinspektionen



# Nätmyndigheten – en myndighet i myndigheten

## En myndighet i myndigheten – vad är det?

Riksdagsbesluten om elmarknadsreformen åren 1994 och 1995 innebar att tillsynsfunktionen – eller nätmyndigheten som den kallades i den nya ellagen – inrättades som en del av NUTEK. Nätmyndigheten blev en myndighet i myndigheten. Så skulle det också förbli fram till 2008 då Energimarknadsinspektionen inrättades som en självständig myndighet. Fram till 1998 var nätmyndigheten en del av NUTEK. De sista tio åren var den en del av Statens energimyndighet. År 2000 kom tillsynen och regleringen av naturgasset in som en del av Energimyndighetens uppgifter. Den tillsynsuppgiften integrerades organisatoriskt med nätmyndighetsuppgiften.

En myndighet i en myndighet. Vad innebär det? Jag tror att det kan vara av intresse att titta närmare på den frågan. Det är naturligtvis inget konstigt med att en myndighetsfunktion läggs in i en myndighet som ansvarar också för andra myndighetsfunktioner. Det hör snarast till vanligheten att flera myndighetsfunktioner läggs inom en och samma myndighet. De myndigheter som bara har en uppgift är nog lätt räknade. Det som gör frågan om nätmyndigheten intressant är

att riksdag och regeringen ändå ville ge nätmyndigheten en självständig ställning inom värdmyndigheten.

Självständighet är inget entydigt begrepp. Det kan handla om självständighet i beslutsfattandet. Men det kan också röra sig om organisatorisk eller ekonomisk självständighet. Synen på behovet av en självständig nätmyndighet utvecklades under de tretton och ett halvt år som nätmyndigheten var placerad i en större värdmyndighet och organisation, beslutsbefogenheter och ställning förändrades efter hand.

Man kan se tre huvudfaser för nätmyndigheten i en värdmyndighet. Under den första fasen var nätmyndigheten organiserad i NUTEK. Tittar man noga efter kan man se en förskjutning här under de tre och ett halvt år som den fasen varade. Den andra fasen var de första sju åren under Energimyndigheten (1998-2004) när tillsynen över ellagen och naturgaslagen var organisatoriskt placerad på en särskild avdelning inom Energimyndigheten. Den tredje fasen var de sista åren inom Energimyndigheten då tillsynsfunktionen fick en förhållandevis stor självständighet och också organiserades under namnet Energimarknadsinspektionen.

I detta kapitel går vi igenom de tre faserna för att se hur tillsynsfunktionen för el- och

gasmarknaderna utvecklades. Kapitlet inleds dock med en översiktlig genomgång av förslagen från de två utredningar som hade behandlat tillsynsmyndigheten inför genomförandet av elmarknadsreformen. Det var dels Ellagstiftningsutredningen, dels Elmyndighetsutredningen. Måhända är det ett kapitel för den verkligt specialintresserade. Den läsare som inte tycker sig behöva känna till alla detaljer i styrningen av nätmyndigheten och hur de ändrades över åren kan läsa mycket extensivt eller hoppa till nästa kapitel.

## Utredningarna

*Ellagstiftningsutredningen* föreslog att kontrollen av nätverksamheten skulle baseras på koncessionssystemet, dvs. den som bedriver nätverksamhet ska ha koncession för detta och att koncessionen innebär en skyldighet att överföra ström på skäliga villkor. Skäligheten i villkoren skulle övervakas av en myndighet, ”nätmyndigheten”. Både koncessionsprövningen och tillsynen över nätverksamheten bör handhas av nätmyndigheten. Utredningen ansåg att NUTEK ”för närvarande är” den lämpligaste myndigheten för detta uppdrag. Det viktigaste skälet för detta var att verksamheten på så sätt skulle kunna starta med minsta möjliga förberedelsestid.

*Elmyndighetsutredningen*, som arbetade i stort sett parallellt med Ellagstiftningsutredningen, föreslog också att de frågor som rör koncessionsgivningen och de uppgifter som följde av den nya lagstiftningen skulle organiseras gemensamt, dvs. ligga i samma myndighet. Myndighetens uppgift skulle vara

att prisreglera och utöva tillsyn över nätverksamheten. Myndigheten skulle se till att det skapades incitament till såväl hög leveranssäkerhet som kostnadseffektivitet. En annan uppgift för myndigheten skulle vara att verka för att nättariffer, mät- och avräkningssystem utformas på ett sätt som underlättar handel och främjar konkurrens.

Nätmyndighetens verksamhet skulle enligt Elmyndighetsutredningen stå på tre ben. Koncessionsgivning, normgivning och prövning. Utredningen sade inte mycket om koncessionsgivningen annat än att den bör organiseras gemensamt med de nya uppgifter som den nya ellagen lägger på en tillsynsmyndighet.

Enligt utredningen var en mycket central uppgift för nätmyndigheten att göra bedömningar och utfärda allmänna råd för hur nätföretagens totala intäkter ska beräknas. Monopolvinster skulle inte få uppstå, samtidigt som tarifferna inte fick vara så låga att de försvårade finansieringen av investeringar så att leveranssäkerheten hotades. Dessutom skulle företagen få incitament att effektivisera verksamheten.

Det tredje benet var prövning. Myndighetens verksamhet syftade till självreglering av nätföretagen. Utredningen räknade dock med att det skulle komma situationer där myndigheten skulle behöva utfärda förelägganden för nätföretag som inte följde regelverket. Myndigheten skulle också pröva klagomål från enskilda och i vissa fall tvister mellan nätägare.

Utredningen redovisade också en bedömning av den nya myndighetens resursbehov.

Bedömningen är imponerande i sin detaljeringsgrad eller precision. Enligt Elmyndighetsutredningen skulle det krävas en personalstyrka på cirka 35 personer. Det största kompetensbehovet fanns inom det ekonomiska området. Omkring elva ekonomer skulle behövas. För att tillgodose behovet av teknisk kompetens skulle det krävas sju personer. Fyra jurister skulle behövas. Vidare behövdes fem personer med administrativ erfarenhet och två eller tre personer för den centrala administrationen. Till detta skulle läggas en konsultbudget på knappt två miljoner kronor.

De första åren skulle tyngdpunkten av resurserna läggas på normgivning och information för att därefter inriktas mot uppföljning och prövning.

Elmyndighetsutredningens uppfattning var att nätmyndigheten borde organiseras som en fristående myndighet. Det främsta argumentet för detta var att en fristående myndighet skulle betona verksamhetens betydelse och tydliggöra förändringen på elmarknaden och skapa förtroende för elmarknadsreformen. Utredningen såg den nya myndigheten som en garant för att reformen får avsedd effekt på elmarknaden så att denna vinner allmän acceptans.

## 1994 års riksdagsbeslut – effektivitetsfördelar med energifrågorna vid en myndighet

Den borgerliga regeringen följde Elmyndighetsutredningens förslag i allt utom på två punkter. Den första avvikelserna från utredningsförslaget var att regeringen valde att lägga in nätmyndigheten i NUTEK<sup>91</sup>.

Elmyndighetsutredningens förslag om en fristående myndighet hade delat remissinstanserna i två läger. Branschintressena, Svenska Kommunförbundet, Svenska Kraftverksförbundet och Svenska elverksförbundet hävdade att det inte fanns något behov av en ny myndighet. NUTEK ansåg att nätmyndighetens verksamhet skulle läggas i NUTEK.

Mot denna grupp stod bl.a. Konkurrensverket, Svenska Kraftnät och Statskontoret samt många konsumentföreträdare som Sveriges Industriförbund vilka alla ansåg det som viktigt att verksamheten kunde bedrivas med stor integritet och fristående från branschintressen. Dessa remissinstanser förordade en självständig myndighet. Statskontoret påpekade också att det fanns samordningsfördelar med Post- och Telestyrelsen.

Regeringen konstaterade att såväl tillsyns- som koncessionsfrågorna har stor betydelse för att åstadkomma en långsiktigt säker kraftöverföring till låga priser. Nätmyndighetens arbete skulle ses i det perspektivet och myndigheten skulle få en central energipolitisk

uppgift. Det var, enligt regeringen, en fördel att hålla samman tillsynen av konkurrensförhållanden på elmarknaden med den allmänna energipolitiska kompetens som fanns inom NUTEK. Det fanns också från organisatorisk synpunkt många effektivitetsfördelar genom att hålla samman ansvaret för energifrågorna på en myndighet. I propositionen från vintern 1994 kommenterade regeringen över huvud taget inte frågan om Nätmyndighetens behov av integritet och självständighet. Regeringen ansåg dock att tillsyn av nätverksamhet tillsammans med koncessionsverksamheten skulle utgöra ett verksamhetsområde.

Resurserna prutades. Detta var den andra avvikelserna. Regeringen beräknade att det skulle räcka med sammanlagt 30 årsarbetskrafter med ekonomisk, teknisk och juridisk kompetens för det nya verksamhetsområdet. Regeringen gick här på samma linje som Sveriges Industriförbund, Svenska Kraftverksföreningen och Svenska Elverksföreningen som alla i sina remissvar hade tyckt att nätmyndigheten kunde dimensioneras med färre årsarbetskrafter än 35. Regeringen konstaterade dock att arbetsbelastningen kunde antas bli hög, särskilt i inledningsskedet och att det var svårt att exakt förutse hur stora resurser som skulle krävas.

1994 avgjordes att nätmyndigheten skulle vara inordnad i den myndighet som var central energimyndighet. Detta gällde i 13 år till årsskiftet 2007/2008 då energimarknadstillsynen organiserades i en självständig myndighet.

Synen på nätmyndighetens ställning i förhållande till värmyndigheten växlade över åren. Jag tänker nu göra en genomgång av hur nätmyndighetens ställning utvecklades under åren fram till dess att Energimarknadsinspektionen inrättades som en självständig myndighet.

## Nätmyndigheten i Närings- och teknikutvecklingsverket

### 1994 – 1995. Den helt integrerade nätmyndigheten

Elmyndighetsutredningen hade föreslagit att nätmyndigheten skulle vara en självständig myndighet. Utredningen hade dock konstaterat att det var möjligt att också organisera nätmyndigheten som en del av NUTEK, vilket också blev regeringens linje. Utredningen ansåg att nätmyndigheten – om den lades i NUTEK – borde garanteras en opartisk organisationsform så att koncessions- och tillsynsverksamheten inte uppfattades som medel att uppnå andra energi- eller industripolitiska mål än dem som elmarknadsreformen syftade till. Verksamheten skulle vara självständig i förhållande till NUTEK och också uppfattas som självständig.

Regeringen hade i propositionen våren 1994 inte kommenterat Elmyndighetsutredningens överväganden om behovet av en självständig myndighet när man informerade riksdagen att verksamheten skulle läggas i NUTEK. Jag har inte heller hittat något spår i riksdagstrycket eller instruktionen till NUTEK

att frågan om nätmyndighetens organisation inom NUTEK var en fråga över huvud taget. Själv blev jag förvånad när jag nu 16 år efteråt läser om propositionen. Jag tror mig minnas att vi tjänstemän inom Regeringskansliet som arbetade med elmarknadsreformen ansåg självständigheten som betydelsefull även om regeringen 1994 inte ville ha en ny myndighet. Jag var övertygad om att vi i propositionen hade åtminstone argumenterat att denna självständighet måste finnas också med nätmyndigheten inom NUTEK. Jag tror mig minnas att vi tjänstemän diskuterade en hel del om hur denna självständighet skulle säkerställas. Kanske minns jag fel. De som

jag har frågat som var med på den tiden minns inte heller.

På en punkt tog ändå regeringen befälet över myndigheten. I instruktionen för NUTEK fördes det in att det skulle finnas ett nytt verksamhetsområde, nämligen Elmarknad och nätverksamhet. Detta verksamhetsområde fick sedan i regleringsbrevet en budgetram. Detta var dock ingen avvikelse från den generella styrningen av NUTEK. Regeringen hade delat in NUTEK i sju verksamhetsområden vilka alla gavs en budgetram i regleringsbrevet.



Foto: Energimarknadsinspektionen

## 1996 – 1997. En nätmyndighet med särskilda beslutsbefogenheter

Året efter, och efter regeringsskiftet, tar den socialdemokratiska regeringen upp nätmyndighetens ställning i sin proposition om att genomföra elmarknadsreformen<sup>92</sup>. Nu markeras att nätmyndigheten bör ha ett visst oberoende i beslutsfattandet.

Regeringen hänvisar först till de riktlinjer som riksdagen ett år tidigare hade antagit för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Dessa innebar bl.a. att normerings- och tillsynsmyndigheter inte bör ha styrelser, eftersom ledamöterna kan uppfattas som företrädare för dem som ska omfattas av tillsynen.

Regeringen konstaterar sedan att NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet omfattar främst normgivning och tillsyn och därför skiljer sig i viktiga avseende från NUTEK:s övriga verksamhet. NUTEK:s styrelse ska därför inte ges några beslutsbefogenheter när det gäller nätmyndighetens verksamhet. Regeringen anmäler också att den avser tillsätta ett insynsråd för att ge bl.a. konsumenterna insyn i nätmyndighetens arbete.

Regeringen återkom senare genom att reglera Nätmyndighetens ställning i NUTEK:s instruktion<sup>93</sup>. Det är på tre områden som instruktionen har bestämmelser som markerar Nätmyndighetens särställning inom NUTEK.



Foto: Johnér

Regeringen föreskrev för det första att det inom NUTEK skulle finnas en enhet för elmarknad och nätverksamhet. Det var – och är – ovanligt att regeringen bestämmer hur en myndighet ska organisera sin verksamhet. I instruktionen påpekades sedan (för säkerhets skull?) att verket i övrigt bestämde sin organisation.

För det andra fanns det föreskrift om beslutsfattandet vid NUTEK. Myndighetens styrelse fick inte besluta om de föreskrifter som myndigheten skulle utfärda med stöd av ellagen eller andra ärenden enligt ellagen. Också detta var en avvikelse från den beslutsordning som normalt tillämpades. Om det finns en styrelse så är det den som beslutar om de föreskrifter som myndigheten utfärdar. NUTEK:s föreskrifter enligt ellagen skulle nu i stället beslutas av generaldirektören eller den tjänsteman som denne utser. Den praxis som utvecklades innebar att generaldirektören beslutade om föreskrifter medan övriga ärenden delegerades till chefen för Nätavdelningen, dvs. den avdelning som regeringen hade bestämt skulle finnas.

Den tredje bestämmelsen som särskilde nätmyndigheten från NUTEK:s ordinarie verksamhet var att det *”vid enheten för elmarknad och nätverksamhet skulle finnas ett råd som skall ha insyn i enhetens verksamhet (insynsråd)”*.

Detta var första steget mot en självständig myndighet. Regeringen hade tagit ifrån styrelsen för NUTEK möjligheten att besluta i ellagsärenden. Det inrättades ett råd som skulle ha insyn i arbetet på den enhet som

fullgjorde nätmyndighetsfunktionen. Regeringen hade också placerat nätmyndighetsfrågorna i en särskild enhet i NUTEK.

Denna ordning gällde i två år och fram till årsskiftet 1997/98 och så länge som nätmyndigheten låg inom NUTEK.

## Nätmyndigheten i Statens energimyndighet

Våren 1997 antog riksdagen ett stort energipolitiskt beslut. Det var detta riksdagsbeslut som slutligen upphävde det slutdatum (2010) för kärnkraften som riksdagen hade angett 1980 som ett resultat av folkomröstningen samma år<sup>94</sup>. 1997 års riksdagsbeslut omfattade också ett stort energipolitiskt program för en uthållig energiförsörjning. Som en del av detta program aviserade regeringen i sin proposition att den avsåg att inrätta en central energimyndighet<sup>95</sup>. Riksdagsbeslutet var grundat på partiöverläggningar där inledningsvis samtliga riksdagspartier hade ingått. Den slutliga energiuppställningen omfattade Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet.

### Organisationsutredningen

En organisationsutredning<sup>96</sup> tillkallades för att lämna förslag till organisation, uppgifter, bemanning, kompetens och arbetsformer för denna myndighet. I direktiven fastslogs bl.a. att Energimyndigheten skulle vara nätmyndighet enligt ellagen och även svara för de myndighetsuppgifter som följer av lagen (1994:618) om handel med el, m.m. Utreda-

ren skulle särskilt överväga nätmyndighetens organisation och ställning inom den nya energimyndigheten. Därvid skulle beaktas vad regeringen hade anfört om nätmyndighetens ledningsform i propositionen 1994/95 om ny ellagstiftning.

Utredningen föreslog att principen om Nätavdelningens organisatoriska särställning skulle upphävas. Däremot skulle beslutsfattandet inom nätverksamheten ges nya särbestämmelser.

Regeringen följde organisationsutredningen. Kravet på att nätmyndighetsuppgifterna skulle organiseras i en särskild avdelning togs bort ur instruktionen<sup>97</sup>. Någon finansiering öronmärktes inte i regleringsbrevet till Energimyndigheten. I instruktionen infördes en bestämmelse att *”chefen för den enhet som fullgör myndighetens uppgifter enligt ellagen ... skall besluta om föreskrifter och ärenden enligt ellagen.”* Det gjordes dock ett undantag för frågor som hade med koncessionssystemet att göra. Där låg beslutet hos generaldirektören för myndigheten. Möjligheten att delegera dessa utnyttjades dock av generaldirektören utom i vissa ärenden. Insynsrådet fanns kvar men kunde inte längre kopplas till verksamheten vid en organisatorisk enhet. Nu blev uppdraget att följa verksamheten och beslut som följde av ellagen.

Organisationsutredningen hade också i uppdrag att lämna ett förslag till organisation för Energimyndigheten. Det är i och för sig en uppgift för myndighetens chef att organisera sin myndighet. När nya myndigheter bildas

är det dock vanligt att regeringen genom att tillsätta en organisationsutredning ser till att det finns en färdig organisation den dagen då myndigheten blir verklighet. Generaldirektören för myndigheten, Thomas Korsfeldt, hade således en färdig organisation att köra igång den första januari 2008. Ingen blev sedan förvånad när Thomas redan inom något år organiserade om verksamheten<sup>98</sup>. Det ligger liksom i sakens natur.

Organisationsutredningens förslag – utifrån principen om ingen särställning för nättillsynen – innebar att handläggningen av ärenden enligt ellagen organiserades i en avdelning,



Foto: Energimarknadsinspektionen



Nätavdelningen. I den mån Nätavdelningen behövde utreda frågor av mer generell karaktär skulle dessa utredningar göras inom ramen för Energimyndighetens allmänna utredningsverksamhet som var organiserad i en annan avdelning. Detta innebar i sin tur att Nätavdelningens utredningsbehov, om t.ex. elmarknadens funktion, fick tävla med andra avdelningars utredningsbehov i Energimyndighetens planeringsprocess. På samma sätt kunde Nätavdelningen inte självständigt planera informationsinsatser. Omfattning och tidpunkter för sådana blev beroende av överväganden hos myndighetens informationsavdelning, som hade att prioritera mellan de skilda sakavdelningarnas behov.

### Organisationen i praktiken

Hur fungerade då Organisationsutredningens princip om en särställning i besluten men inte i organisationen i praktiken? Jag ska nu från mina egna erfarenheter redovisa min personliga uppfattning.

Jag var chef för den avdelning som fullgjorde myndighetens uppgifter enligt ellagen. Den hette de första åren Nätavdelningen. Jag var samtidigt överdirektör och generaldirektörens ställföreträdare i Energimyndigheten. Regeringen hade utsett mig till överdirektör. Däremot var det generaldirektörens beslut att jag skulle vara chef för Nätavdelningen. Beslutet togs med Näringsdepartementets goda minne (och mitt) men det är lite konstigt. Om generaldirektören hade blivit missnöjd med mina beslut hade han formellt kunnat förflytta mig långt bort från Nätavdelningen.

Mitt oberoende i besluten sträckte sig över bara vissa ellagsfrågor. I t.ex. koncessionsärenden var det generaldirektören eller den som han delegerade till som skulle besluta. I praktiken blev det jag som tog de flesta av koncessionsbesluten. Generaldirektören beslutade i de ärenden som slutligen skulle avgöras av regeringen. Det var normalt inget problem med det i sakfrågorna. Thomas Korsfeldt hade sällan – om någonsin, jag minns inget tillfälle – några principiellt avvikande synpunkter på Nätavdelningens förslag. Problemet var mer av praktisk natur. Genom denna ordning måste dessa beslutsärenden in i generaldirektörens beslutsprocess med beslutsmöten var fjortonde dag, vilket ibland skapade planeringsproblem och långa ledtider.

Min beslutskompetens var begränsad. I ett avseende hade jag dock en unik position i statsverksamheten. I mitt mandat låg att besluta om myndighetsföreskrifter. Det var inte regeringen som gett mig det mandatet utan det baserades på att generaldirektören hade utsett mig till chef för Nätavdelningen. I myndigheter som har rätt att utfärda föreskrifter är det normalt styrelsen som beslutar om dessa. Finns det ingen styrelse är det generaldirektören. Jag tror att min position var unik i svensk statsförvaltning, nämligen att en tjänsteman som inte var utnämnd av regeringen hade mandat att utfärda föreskrifter.

Oberoendet i besluten fungerade således bra, trots de formella underligheterna. Problemen uppkom i stället med den organisatoriska integreringen. Det handlade bl.a. om budgetfrågor. Det var dels budgeten för Nätav-

delningen, dels de resurser som de andra avdelningarna budgeterade för utredningar och informationsinsatser för Nätavdelningens behov. Vi upplevde problem också med ”varumärket”.

Budgeten var ett trätoämne mellan mig och generaldirektören. Kanske det största. Jag ansåg att det var tydligt att Nätavdelningen fick stå tillbaka. Nätavdelningens verksamhet var inte prioriterad i Energimyndigheten, som vi<sup>99</sup> på avdelningen upplevde det. Jag skriver upplevde, för jag var part i målet och ska inte sitta här och ”döma av”. Jag upplevde att det var generaldirektören, och inte den politiske uppdragsgivaren regeringen, som genom myndighetens internbudget var den som satte ambitionsnivån för tillsynen av elmarknaden.

Det var inte bara frågan om Nätavdelningens budget som skavde. Vi såg det som att Nätavdelningens behov av utredningar och informationsinsatser kunde mötas om det råkade finnas resurser över bland de andra avdelningarna. Det ledde till att vi fick använda vår personal för att göra vissa utredningar ”inhouse” vilket tog våra, som vi upplevde det, knappa resurser från ärendehandläggningen.

Ett annat problem hänger ihop med varumärket. Det var länge svårt att kunna rekrytera kvalificerad personal till Nätavdelningen. Det hängde bl.a. samman med att Nätavdelningen inte kunde erbjuda den typ av attraktiva löner som krävdes för att erhålla den kompetens som behövdes. Energimyn-

digheten hade en lönestruktur, upplevde jag, som inte var anpassad till den arbetsmarknad där Nätavdelningen behövde rekrytera. Vi kunde inte heller inrätta de tjänster som jag tyckte att vi behövde. Det hände också några gånger där vi tvingades tacka nej till platsökande därför att deras, i sig rimliga, lönekrav var för stora.

Organisationsutredningens idé att Nätavdelningen skulle handlägga ärenden medan utredningsverksamheten skulle vara integrerad i myndighetens övriga verksamhet fungerade inte särskilt bra. En hel del av dessa problem löstes år 2004 vid en omorganisation på Energimyndigheten. Här inrättades en Energimarknadsavdelning. Energimarknadsrelaterade utredningar skulle göras inom avdelningen. Vi i avdelningens ledning fick på så sätt större möjligheter att integrera handläggningen av ärenden med en mer övergripande utredningsverksamhet. Vi fick också möjlighet att göra oss mer attraktiva på arbetsmarknaden. Energimarknadsavdelning gav bättre signaler om arbetsuppgifterna än Nätavdelning.

## Energimarknadsinspektionen i Statens energimyndighet

2005 togs ett rejält steg mot en självständig myndighet för tillsynen av energimarknaderna. Energimarknadsinspektion inrättades men fortfarande som en del av Energimyndigheten. Hur detta gick till är värt sin egen historia. Den kommer att berättas i ett senare kapitel. Här fortsätter temat om myndighet i

myndigheten och hur självständigheten reglerades och tillämpades. För det första skrevs det in i instruktionen för Statens energimyndighet<sup>100</sup> att det inom Energimyndigheten ”finns Energimarknadsinspektionen och de andra enheter som myndigheten bestämmer”. Nu var den organisatoriska särställning som hade tagits bort 1997 tillbaka. Vidare framgick det av instruktionen att regeringen utsåg chefen för verksamheten. På så sätt blev det tydligt från vem chefens mandat härstammade.

Uppgiften för Energimarknadsinspektionen blev också mer omfattande än endast nätmyndighetsuppgifter. Nu låg det inom inspektionens uppdrag att också verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättrades. Inspektionen skulle också följa och analysera utvecklingen på dessa marknader och delta i utvecklingen för dessa inom Norden och EU.

Insynsrådets uppgifter förändrades. Insynsrådet skulle nu inte bara höras inför utfärdandet av föreskrifter och principiella beslut i ärenden enligt el- och naturgaslagarna. Rådet skulle generellt ha insyn i den verksamhet som fullgjordes av Energimarknadsinspektionen<sup>101</sup>.

Regeringen beslutade från 2005 också för budgeten för Energimarknadsinspektionen genom att införa en särskild anslagspost för inspektionen i Energimyndighetens förvaltningsanslag.

Även här vill jag komma med några egna reflektioner.

Beslutet att inrätta Energimarknadsinspektionen innebar inte att denna var helt självständig i förhållande till Energimyndigheten. Inspektionen var fortfarande en del av Energimyndigheten. De två delarna hade gemensam administration och gemensamt IT-system. Den arbetsordning som gällde för Energimyndigheten gällde också för Energimarknadsinspektionen. Det var generaldirektören som beslutade om Energimarknadsinspektionens organisation.

De interna policydokumenten som formellt beslutades var gemensamma. Lönerrevisionerna var gemensamma. Personalen var anställd



Foto: aStory

i Energimyndigheten. Det var också formellt generaldirektören på Energimyndigheten som beslutade i anställningsärenden. För handläggare och administratörer var beslut om anställning delegerat till chefen för inspektionen. Generaldirektören stod som beslutsfattare vid anställningar för chefsbefattningar.

Många av de inskränkningar i Energimarknadsinspektionens självständighet som fanns kvar var mer formella än i praktiken inskränkande. Vi omorganiserade inspektionen år 2007. Jag minns att Thomas Korsfeldt – som formellt beslutade om organisationen – tog mitt förslag utan att framföra några invändningar. Inte heller framförde Thomas några synpunkter på mina förslag när han ”anställde” mina chefer.

Det som besvärade oss i Energimarknadsinspektionens ledningsgrupp de här åren var nog att vi var bundna till administrativa system som var anpassade till Energimyndighetens verksamhet och därför många gånger opraktiska för oss – och att det var tungt för oss att få igenom de utvecklingsinsatser som vi ansåg oss behöva. Dessa svårigheter låg ”i sakens natur” med ”två myndigheter i en” och var strukturellt betingad. De diskussioner vi hade med Energimyndighetsdelen av myndigheten var ändå positiva. Andra sidan av myntet var naturligtvis att vi inte behövde ägna kraft åt att bygga egna administrativa system. De fanns där och sköttes utan att vi behövde bry oss särskilt mycket.

Det fanns en stor nackdel som är lite svår att förmedla. Det handlar om den fråga som togs upp redan 1994 i Elmyndighetsutredningen,

nämligen att en fristående myndighet på ett tydligare sätt markerar verksamhetens betydelse och skapar bättre förutsättningar för en myndighet med auktoritet.

## Kärt barn har många namn

Föregångaren till den självständiga myndighet som inrättades 2008 har i detta kapitel som sträcker sig mellan 1996 och 2007 haft fyra namn. Dessa har varit Nätmyndigheten, Närings- och teknikutvecklingsverket, Statens energimyndighet och Energimarknadsinspektionen.

Nätmyndigheten är av en helt annan sort än NUTEK och Statens energimyndighet. Nätmyndigheten är en redaktionell legal konstruktion för att ge den en lekmannamässig beskrivning. Jag vet inte vad en förvaltningsjurist skulle kalla den och i brist på bättre beskriver jag den som en redaktionell legal konstruktion. Och vad menar jag med det?

I ellagen 4§ föreskrivs att

*”regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ligger på nätmyndigheten”.*

Normalt skrivs det inte in i lagtext vilken myndighet som har rätt att utfärda föreskrifter enligt lagen eller ska utöva tillsyn enligt lagen. Lagtexten bemyndigar regeringen att utse en tillsynsmyndighet. I nyskriven lagtext t.ex. naturgaslagen (2005:403) formuleras bemyndigandet på följande sätt: *”Regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ligger på tillsynsmyndigheten.”*

Denna konstruktion var, minns jag, inte uppfunnen i början 1990-talet. I stället skrev man att *”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan utfärda ytterligare föreskrifter”* eller *”regeringen bestämmer den myndighet som ska utöva tillsyn enligt denna lag”*.

Detta blev för krångligt och otympligt när ellagen skulle skrivas. Därför valdes begreppet nätmyndigheten i lagtexten. Regeringen utsåg först NUTEK att vara nätmyndighet enligt ellagen genom att skriva in det i NUTEK:s instruktion. När sedan Energimyndigheten inrättades blev Energimyndigheten nätmyndighet enligt ellagen.

Nätmyndigheten var en funktion. Att vara nätmyndighet var en uppgift för en myndighet som regeringen utsåg. Nätmyndigheten blev dock ett begrepp som närmast jämfördes med en myndighet. Enligt instruktionen för NUTEK skulle det ju finnas en särskilt enhet som ägnades sig åt tillsyn enligt ellagen.

Nätmyndighetsfrågorna hade en särställning. Under NUTEK-åren hade nätmyndigheten

en egen logga och ett eget brevpapper. Nätmyndigheten blev ett begrepp och jag tror att många ”därute” uppfattade Nätmyndigheten som en egen myndighet. Loggan och brevpappret tog vi bort när nätmyndigheten hamnade i Energimyndigheten.

När slutligen Energimarknadsinspektionen 2005 inrättades i Statens energimyndighet togs nätmyndigheten bort som begrepp ur instruktionen. Den finns dock kvar i ellagen. Jag tror inte att någon längre använder Nätmyndigheten.

I de kommande kapitlen om några verksamheter i tillsynen under ”nätmyndighetens” första decennium blandas namnen Nätmyndigheten, Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Läsaren får ha tålamod med det. Till mitt försvar vill jag säga att jag har vid varje tillfälle använt det som känts bekvämast i förhoppningen att det också ska underlätta läsandet.



Foto: Johnér

# En ny elmarknad – utmaningar under nätmyndighetens första decennium

1990-talets elmarknadsreform innebar en radikal förändring för elmarknadens aktörer och också för tillsynsmyndigheten. Få hade nog anat de förändrade förutsättningar som skulle komma att möta myndigheten och skulle leda till nya verksamhetsområden för denna.

Förvisso hade nätmyndigheten och dess roll och uppgifter utretts inför reformen och före myndighetens start. Såväl Olof Söderberg i Ellagstiftningsutredningen och Rolf Annerberg och Peter Fritz i Elmyndighetsutredningen hade uppmärksammat frågan om tillsynsmyndighetens roll.

I efterhand och med tillgång till facit kan man konstatera att vi före reformen inte anade att myndighetsuppgiften skulle utvidgas till också den konkurrensutsatta marknaden – produktion och handel med el.

EU-inträdet och framväxten av den inre marknaden för el och naturgas var kanske inte oförutsedd men ingen, tror jag, förstod hur detta skulle påverka nätmyndigheten eller snarare den myndighet som var nätmyndighet och tillsynsmyndighet enligt naturgaslagen.

I de följande kapitlen försöker jag beskriva nätmyndighetens utveckling för att möta

nya och oväntade behov. I ett kapitel tar jag upp omvandlingen till en konsumentpolitisk myndighet eller som det hette i en utredning från de första åren på 2000-talet till en operativ expertmyndighet för elmarknadsfrågor. I ett annat kapitel försöker jag beskriva hur den svenska nätmyndigheten utvecklas till en myndighet för tillsyn över och utveckling av EU:s inre marknad.

I en historia om nätmyndighetens första decennium är det svårt att inte också ta med ett kapitel om tariffillsynen. Tariffillsynen var i och för sig en uppgift som alla hade räknat med som den centrala uppgiften. Men få tror jag anade hur kontroversiell myndighetens tillsyn över elnätsföretagens tariffer skulle bli.

I ett avslutande kapitel om det första decenniet följer jag upp det föregående kapitlet om en myndighet i myndigheten genom en kort beskrivning av hur besluten att skapa en självständig Energimarknadsinspektion växte fram.

Jag väljer tre verksamhetsområden för att beskriva nätmyndighetens utveckling fram till den självständiga Energimarknadsinspektionen. De är intressanta för de belyser det faktum att få förutsåg vad som skulle behövas i form av tillsyn när elförsörjningen omorganiserades i mitten av 1990-talet. Verkligheten

tvingar efter hand fram en myndighet som få såg framför sig när reformen sjösattes. Dessa områden blev stora utmaningar för myndigheten.

Men det fanns också andra utmaningar för oss som arbetade på myndigheten och där resultaten inte uppfattades som spektakulära bland våra intressenter. Jag tänker på det närmast heroiska maratonarbete som några medarbetare under Karin Israelssons ledning lade ner på att få ordning på myndighetens

arkiv och register. Ordningen i Koncessionsregistret återupprättades – om det någonsin varit i någon ordning. Det skapades administrativa processer som kunde ligga till grund för en effektiv ärendehantering med hög kvalitet. Digitaliseringen av koncessionsregister och av företagens inrapportering av årsrapporter m.m. är historier som är värda att berätta även om de inte får plats i denna skrift.



Foto: Johnér



# Att skapa aktiva konsumenter – lättare sagt än gjort

## Ökad valfrihet för konsumenten – ett mål för elmarknadsreformen

Ett av syftena med den stora elmarknadsreformen var att kunderna fritt skulle kunna välja leverantör. När reformarbetet sjösattes i början av 1990-talet tänkte man sig denna möjlighet främst för större förbrukare som industrikoncerner och andra större företag. Många kommunala elverk eller elbolag var också intresserade av att kunna välja råkraftsleverantör för sin vidareförsäljning till slutkunderna. Däremot var det nog få som föreställde sig att slutkunder som enskilda hushåll, de som kallas konsumenter, skulle blandas in på den reformerade elmarknaden.

I utredningsarbetet inför elmarknadsreformen diskuterades också möjligheten att i lagstiftningen begränsa rätten att fritt välja elleverantör till större kunder. En ganska vanlig uppfattning var att t.ex. hushållskunder inte var intresserade av att välja leverantör. Denna syn på konsumentintresset för denna reform understöddes av de flesta konsumentorganisationer och konsumentföreträdare. En avvikare bland konsumentorganisationerna blev senare LO som var en av de starkaste lobbyisterna för att öka konsumenternas valfrihet på elmarknaden.

Den lagstiftning som trädde i kraft 1996 var dock generell på denna punkt, vilket också hade varit Ellagstiftningsutredningens förslag. Rätten att välja elleverantör gällde alla elanvändare. Storleken hade ingen betydelse. I regeringens utredningsdirektiv till Ellagstiftningsutredningen hade det visserligen stått att skyldigheten av överföra el i en första etapp främst bör gälla för de regionala näten och att utredaren skulle bedöma förutsättningarna att införa en skyldighet för innehavare av områdeskoncession, dvs. lokala näten, att överföra el för annans räkning till stora kunder. Men utredaren konstaterar att

*”om inte samma regler gäller på lokala nät som övriga nät uppstår problem av olika slag”.*

Utredaren pekar på erfarenheterna från England och Wales där möjligheten att fritt välja leverantör inledningsvis hade begränsats till större kunder, vilket hade skapat en rad avgränsningsproblem<sup>102</sup>.

De svenska elnäten öppnades alltså för alla kunder – stor- som småförbrukare<sup>103</sup>. Det fanns däremot ekonomiska hinder för dem

med liten förbrukning att byta elleverantör. Ett byte förutsatte nämligen att kunden bekostade en ny elmätare som kunde mäta förbrukningen timvis. I mitten av 1990-talet kunde ett sådant mätarbyte innebära mycket stora kostnader. Medelvärdet de första månaderna under 1996 för de installationskostnader som debiterades leverantörsbytande kunder var cirka 8 000 kr exkl. moms<sup>104</sup>, dvs. uppemot tio tusen kronor för ett hushåll inklusive momsen. Med den inträdesbiljetten var rätten för en småförbrukare att byta elleverantör bara formell. Inte en enda hushållkund bytte leverantör under den nya elmarknadens första år 1996<sup>105</sup>. Detta kan jämföras med storförbrukarna där elmarknadsreformens möjligheter att välja leverantör hade utnyttjats i betydligt större utsträckning. Enligt en regeringsproposition<sup>106</sup> hade 25 procent av landets totala elförbrukning upphandlats i konkurrens under 1996.

Det blev en aning bättre fart på småkunderna när det sommaren 1997 infördes ett tak för vad kunden skulle betala för elmätaren<sup>107</sup>. Takpriset sattes till 2 500 kronor (exkl. moms) vilket också måste anses högt men det var tillräckligt för att i alla fall en procent av hushållen hade bytt leverantör vid slutet av 1998<sup>108</sup>.

Den socialdemokratiska regeringen motive-  
rade åtgärden med takpris att på kort sikt  
ge fler konsumenter möjlighet att ”delta i  
handeln med el”. Det framgår dock att reger-  
ingen nog inte trodde att denna åtgärd kom-  
mer att räcka på längre sikt. Alternativet till  
timvis mätning var s.k. schablonavräkning.  
Denna möjlighet diskuterades i propositionen

men bedömdes inte möjlig att införa utan  
ytterligare utredningar.

## Schablonavräkning införs för att öppna elmarknaden för alla konsumenter

Frågan om schablonavräkning återkom och blev avgjord långt tidigare än regeringen nog hade föreställt sig. En effektiv lobbyverksamhet för schablonavräkning av elförbrukningen för att ge småkunder tillträde till elmarknaden satte igång. Som jag minns det var det två grupper som engagerade sig mest som lobbyister för en öppen elmarknad för alla konsumenter. Den ena gruppen var nya elhandlare som inte hade några egna kunder ”från början”. Bensin- och oljeförsäljaren Statoil var ett exempel. Telge Energi, som i och för sig hade ett lokalt elnät i koncernen, var ett annat företag som ville etablera sig nationellt. LO ingick i den andra gruppen som bestod av konsumentföreträdare.

LO hade ifrågasatt elmarknadsreformen då flera medlemsförbund befarade att den skulle innebära sämre möjligheter för industrin att få en trygg elförsörjning till låga priser. Men LO var också en konsumentorganisation och såg som sin uppgift att stärka sina medlemmars ställning på t.ex. elmarknaden. Från LO:s sida drev man därför effektivt kravet på schablonmätning så att också hushåll skulle kunna dra fördel av elmarknadsreformen. LO slöt också ett avtal med Telge Energi om elpriser och elkontrakt för LO:s medlemmar.

De borgerliga partierna hakade på och hade alla i valrörelsen 1998 löften om införandet av schablonavräkning för små elförbrukare. Det var sannerligen inte något av de mest uppmärksammade vallöften men det fanns där hos alla de fyra borgerliga partierna.

Trycket på regeringen var stort i denna till synes lilla fråga. Veckorna efter valet gav den socialdemokratiska regeringen en särskild utredare om leveranskoncessionssystemet i tilläggsuppdrag<sup>109</sup> att med förtur analysera behovet och konsekvenserna av att undanta kunder med låg elförbrukning från grundprincipen om timvis mätning. Resultatet skulle redovisas senast den 1 februari 1999. Men det räckte inte. Oppositionspartierna drev i Näringsutskottet igenom ett uttalande från riksdagen att regeringen under våren 1999 borde återkomma med ett förslag till nya bestämmelser om schablonavräkning som kunde träda i kraft senast den 1 november 1999<sup>110</sup>.

Stridsfrågan hösten 1998 var inte om vi skulle ha en schablonmätning utan när denna skulle genomföras. Jag minns att de borgerliga partierna ville se reformen genomförd till den 1 april 1999 medan socialdemokraterna ville ge genomförandearbetet tiden fram till den 1 april 2000. Den 1 november blev kompromissen. I slutet av maj 1999 återkom regeringen med sitt förslag och riksdagen kunde besluta om de lagregler som behövdes för att möjliggöra schablonavräkning till den första november<sup>111,112</sup>.

Parallellt med regeringens och riksdagens lagstiftningsarbete arbetade vi på Energimyndigheten och Svenska Kraftnät tillsammans med

branschorganisationerna Svenska kraftverksföreningen och Sveriges energileverantörer<sup>113</sup> med att ta fram metoder, processer och regelverk för schablonmätning och leverantörsbyten på rekordtid. Vi lyckades med detta. Systemet var på plats till den 1 november då de första bytena av elleverantör genomfördes för kunder med schablonmätning.

Nu var elmarknaden öppen för alla. Men fungerade det i praktiken? Jag skrev just att vi lyckades få systemet med leverantörsbyten på plats på utsatt tid. Detta är bara en halvsanning. Ingen kan, tror jag, med fast blick och stadig stämma påstå att det fungerade bra de första åren. Syftet med reformen var inte schablonmätningen i sig. Denna var bara ett sätt att öppna elmarknaden för småförbrukare genom att undvika den dyra timmätningen för de kunder som fritt ville välja elleverantör. Och leverantörsbytena fungerade dåligt de första åren. Detta berodde främst på att processer och metoder inte var tillräckligt utvecklade och inkörda. Men det fanns också andra problem.

## Förutsättningar för valfrihet – finns dom?

De dåligt fungerande leverantörsbytena blev en av de stora elmarknadsfrågorna åren runt millennieskiftet. Kritiken mot elmarknaden blev massiv. Nu på 2010-talet är det höga elpriser som föder kritiken mot elpriserna. Runt millennieskiftet var det nästan tvärtom. Elpriserna hade sjunkit stadigt sedan 1996. Från elmarknadsreformens första år 1996, som också var ett torrår, hade priserna på

NordPool sjunkit från 16 öre/kWh till 12 öre 2000. Kunder med fastpriskontrakt erbjöds att köpa el för 16 öre/kWh medan de som låg kvar på s.k. tillsvidareavtal hos sin gamla leverantör fick betala omkring 23 öre<sup>14</sup>. Det var alltså påtagliga vinster att gå från ett tillsvidareavtal till exempelvis ett ettårsavtal med ny leverantör. Ändå var det bara 15 procent av kunderna som hade bytt leverantör trots vinsterna med ett sådant byte.

Svårigheterna att byta leverantör var ett problem som drabbade inte bara kunderna utan också de elhandlare som ville slå sig in på nya marknader genom att erövra nya kunder. Dessa drabbades av höga och onödiga kostnader eftersom det kostade mycket i tid och pengar att få ett byte genomfört.

Tålmodet var kort med de dåligt fungerande leverantörsbytena. Redan i oktober 2000, mindre än ett år efter det att schablonreformen genomförts, kom det förslag i fem riksdagsmotioner om försenings- eller sanktionsavgifter för de nätföretag som inte klarade av att genomföra ett leverantörsbyte i tid.

Det var inte bara svårigheterna med leverantörsbyten som hindrade kundrörligheten. En offentlig utredning från 2002, Elkonkurrensutredningen<sup>15</sup>, lyfte fram två andra praktiska omständigheter som också motverkade kundrörligheten på elmarknaden.

Den första gällde kundernas svårigheter att göra relevanta jämförelser mellan leverantörernas erbjudanden, i synnerhet beträffande priser. Det konstaterades att leverantörerna hade olika priskonstruktioner, med t.ex.

fasta och rörliga priser. Det kunde därför enligt utredningen krävas ”ett visst beräkningsarbete om man vill skapa jämförbarhet mellan olika erbjudanden”. Vidare saknades relevant prisstatistik för den som vill jämföra olika leverantörers erbjudanden. Det fanns helt enkelt inte någon offentlig, heltäckande prisstatistik som kunde användas för att jämföra olika leverantörers erbjudanden.

Den andra svårigheten vid sidan av de dåligt fungerande leverantörsbytena var kopplad till att konsumenterna inte ansåg sig vara tillräckligt informerade om den avreglerande elmarknadens förutsättningar.

Ett förslag som Elkonkurrensutredningen hade för att komma till rätta med dessa frågor – leverantörsbytena, bristen på pris- och marknadsinformation till konsumenterna samt konsumenternas bristande kunskaper om elmarknaden och om konsumenternas rättigheter och skyldigheter – var att utöka Nätmyndighetens/Energimyndighetens uppdrag till att också bli expertmyndighet för elhandelsfrågor.

## Att stärka konsumenternas ställning på elmarknaden – en uppgift för Nätmyndigheten?

När elmarknadsreformen designades berördes frågan om Nätmyndighetens roll som informations- och rådgivare till konsumenterna på den reformerade elmarknaden – men inte mycket mer än så. Den allmänna uppfattningen var

att Nätmyndigheten skulle bevaka konsumenternas intressen gentemot nätföretagen. Men att Nätmyndigheten också skulle ha en viktig roll också på den konkurrensutsatta elmarknaden hade man ingen tydlig bild över.

*Ellagstiftningsutredningen* hade noterat riskerna på en konkurrensutsatt marknad bl.a. för riskerna för att elförsäljarna inte kan fullgöra sina förpliktelser. En viktig uppgift för Nätmyndigheten borde därför enligt Elmyndighetsutredningen vara att informera köpare av el om de ekonomiska risker som kan vara förknippade med köp av elektrisk ström. Myndighetens uppgift skulle således närmast vara att varna kunderna för elmarknaden i stället för att stärka deras intresse att bli aktiva kunder.

*Elmyndighetsutredningen* hade konstaterat att Nätmyndigheten måste kunna ge information om den nya elmarknaden och pekar ut nätföretagen som en viktig målgrupp. Nätföretagens personal behöver utbildas. Men även abonnenter, journalister, lokala politiker m.fl. skulle behöva information för att kunna granska och ställa krav på nätägarna. Allmänheten ska ges tillgång till relevant statistik. Däremot nämns inte explicit behovet av att stärka konsumenternas ställning på elmarknaden.

Verkligheten visade snart att det nog fanns ett behov av konsumentinformation och konsumentstöd. Och ett ganska stort sådant. Missnöjet med hur elmarknaden fungerade ökade trycket på Energimyndigheten. Många aktörer förutsatte eller krävde att myndigheten skulle rätta till missförhållandena kring leverantörsbyten och bristfällig och obegriplig

prisinformation samt att se till att konsumenterna kunde utnyttja den öppna elmarknadens möjligheter. Åren efter decennieskiftet började dessutom elpriserna att stiga, vilket än mer ökade missnöjet med elmarknadsreformen.

De resurser för elmarknadsövervakning som fanns på Energimyndigheten var små. Vi fick prioritera hårt. Allmän konsumentupplysning var inte vårt bord, ansåg vi. Några explicita uppdrag inom området hade vi i vart fall inte fått. Våra insatser de första åren in på det nya decenniet för att stärka kunderna riktades mot att få leverantörsbytena att fungera. Det såg vi som en uttalad uppgift som myndigheten hade fått från statsmakterna, nämligen att utöva tillsyn över nätföretagen.

Energimyndigheten gjorde också några rejäla tillsynsinsatser mot företag som inte klarade av leverantörsbyten på ett acceptabelt sätt. Myndigheten tvingades förelägga några, företrädesvis stora, företag att genomföra leverantörsbyten inom den lagstadgade tiden. Höga vitesbelopp fick betalas av dem som inte klarade lagkraven. Det hjälpte för stunden och efter hand började leverantörsbytena generellt sett att fungera bra. Den som läser detta stycke kan möjligen tycka att det är lite märkligt att myndigheten med hot om vite behövde tvinga vissa nätföretag att följa lagkraven. Men så var det.

Samtidigt tvingades vi att svara på en mängd frågor och ta emot klagomål från allmänheten om icke fungerande leverantörsbyten och andra, som många konsumenter ansåg,

missförhållanden på elmarknaden. Vi dränktes periodvis av frågor och klagomål från allmänheten. Handläggarnas telefoner gick varma och vi diskuterade olika sätt att organisera oss för att ta emot anstormningen.

Riksrevisionsverket konstaterade i en granskningsrapport över Konsumentverkets och Energimyndighetens stöd till konsumenterna på den omreglerade elmarknaden<sup>116</sup> att myndigheternas stöd varit otillräckligt. Myndigheterna hade gett åtgärderna för att stödja konsumenterna låg prioritet. RRV förefaller dock anse i några kryptiska formuleringar att det snarast är regeringen som ska kritiseras för detta. Som jag tolkar RRV hade regeringen inte gett Energimyndigheten vare sig ett specifikt konsumentpolitiskt uppdrag eller resurser för konsumentpolitiska åtgärder.

På LO hade Jan-Erik Moreau, som på LO bevakade energipolitiska frågor och som också satt i Energimyndighetens styrelse, räknat ut att myndigheternas budget för konsumentinformation om elmarknaden motsvarade ungefär en procent av elbolagens reklamkostnader<sup>117</sup>. Vi på Energimyndigheten försvarade oss mot RRV och Jan-Erik Moreau med att det inte var informationsbudgetens storlek som var avgörande. Vi kunde peka på flera fall när såväl rikspress som ledande landsortstidningar hade haft ”Så byter du elleverantör” som enda inslag på löpet och sedan följt upp med informationssidor med redaktionell text med utmärkt konsumentupplysning. Vi hade sett som vår uppgift att stötta seriösa journalister att ge korrekt och relevant samhällsinformation. Lågbudget måhända. Men kostnadseffektivt, ansåg vi.

Riksdag och regering var naturligtvis inte okänsliga för kritiken mot elmarknaden. Energimyndigheten skulle få sitt konsumentpolitiska uppdrag.

## Energimyndigheten får ett konsumentpolitiskt uppdrag

Regeringen redovisade våren 2001 en handlingsplan för konsumentpolitiken<sup>118</sup>. I denna fanns ett längre avsnitt om konsumenternas förutsättningar att agera på nyligen konkurrensutsatta marknader. En fråga som lyftes fram var tillgången till information och vägledning för konsumenterna på elområdet. Regeringen redovisade i propositionen sin bedömning att ett branschfinansierat organ för detta ändamål skulle utgöra ett värdefullt komplement till den lokala konsumentvägledningen. Förebilden var med Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå där branschen i samarbete med tillsynsmyndigheterna organiserade verksamheten.

Hösten 2001 tillsattes Elkonkurrensutredningen<sup>119</sup> som bl.a. skulle utreda betydelsen av olika hinder för kundernas rörlighet på marknaden. Utredaren skulle också överväga om det behövs särskilda åtgärder för att stärka informationen till konsumenterna. Utredningen pekade på tre områden som försvårade för hushållskunder att vara aktiva på elmarknaden<sup>120</sup>. Dessa var att nätföretagen inte klarade av att genomföra leverantörsbyten i tid, att konsumenterna generellt sett hade otillräckliga kunskaper om elmarknaden och sina rättigheter och att

en övergripande information och priser och övriga villkor saknades.

Det konsumentpolitiska uppdraget formulerades för första gången i regleringsbrevet för 2002. Här föreskrev regeringen att myndigheten skulle *”bidra till att konsumenter och små och medelstora företag har tillräcklig information för att kunna agera på den avreglerade elmarknaden”* vilket kan ses som det uppdrag som Riksrevisionsverket och Elkonkurrensutredningen något år tidigare hade efterlyst.

Regleringsbrevet blev sedan bekräftat i samband med riksdagens energipolitiska beslut

våren 2002, vilket var en uppgörelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet<sup>121</sup>. I propositionen informerar regeringen riksdagen att den avser att inrätta en samlad myndighetsfunktion för elmarknaden och att Energimyndigheten skulle tilldelas den rollen och få en uttalad roll som expertmyndighet för elhandelsfrågor, i enlighet med vad Elkonkurrensutredningen hade föreslagit.

Regeringen skulle återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2003 med förslag till omfattningen och inriktningen på denna roll samt med en bedömning av resursbehov för verksamheten. Det gjorde den inte.



Foto: Johnér

I budgetpropositionen informerades riksdagen i stället att Statskontoret hade getts i uppdrag att se över Energimyndighetens verksamhet och resursbehov.

För oss på myndigheten var det inget större problem att budgetpropositionen saknade ytterligare preciseringar. Vi hade ju formuleringen i regleringsbrevet om Energimyndighetens konsumentpolitiska roll som behölls också för 2003. I Energimyndighetens verksamhetsplan för samma år omformulerade och vidgade vi, lite klämfingrigt, uppdraget genom formuleringen

*”att verka för goda förutsättningar för hushållskunder, samt små och medelstora företag att agera på elmarknaden”.*

Nu hade myndigheten ett tydligt formulerat uppdrag och åtagande att stärka kunderna inte endast i relationen till nätföretagen utan också på den konkurrensutsatta delen. Statskontorets utredning återkommer jag till i kapitel 11.

## Konsumenternas elrådgivningsbyrå

Under 2001 hade Svensk Energi och dess vd Monica Ulfhielm tagit ett initiativ till att skapa en Konsumenternas elrådgivningsbyrå.

Upplägget var att Svensk Energi skulle svara för finansieringen och att Konsumentverket och Energimyndigheten fick plats i rådgivningsbyråns styrelse.

Efter en del diskussioner mellan Svensk Energi och myndigheterna inrättades Konsumenterna Elrådgivningsbyrå våren 2002. Jag hade en del principiella invändningar mot konstruktionen att vi som tillsynsmyndighet skulle vara representerade i styrelsen för en branschägd och branschfinansierad organisation. Men regeringen hade pekat på denna lösning, man kan säga med hela handen, i den konsumentpolitiska propositionen 2001. Dessutom skulle rådgivningsbyrån, hoppades vi, lösa en stor del av våra problem med alla frågor och klagomål från allmänheten som vi inte var rustade att behandla. Jag fick lägga mina betänkligheter åt sidan.

Energimyndighetens företrädare i styrelsen det första året var Anette Älmdalen, som var enhetschef på Nätavdelningen och Tommy Ankarljung, chef för Energimyndighetens avdelning för extern kommunikation. De första åren svarade också Energimyndigheten för kostnaderna för en av de fyra personerna som arbetade på Elrådgivningsbyrån. Konsumentverket lämnade över sin databas som verket hade upprättat för att jämföra elleverantörernas priser.

## De första åren med ett konsumentpolitiskt uppdrag

Klagomålen på elmarknaden från allmänheten till Energimyndigheten i form av brev



och telefonsamtal hade inte minskat 2002 trots tillkomsten av Elrådgivningsbyrån. De klagomål som myndigheten tog emot rörde återigen problem vid leverantörsbyten och bristande mätvärdeshantering. En av de första större insatserna blev mot den bakgrunden att inventera de problem som främst hushållskunder hade på elmarknaden. Detta resulterade i en rapport till regeringen med förslag till 15 åtgärder för att förbättra kundernas situation med det klingande namnet *Konsumenten – i centrum eller i kläm?*<sup>122</sup>

Också elnäts- och elhandelsföretagens var medvetna om och bekymrade över bristerna i kundhanteringen. Branschen led av ett



Foto: Energimarknadsinspektionen

underskott av förtroendekapital. Elföretagen hamnade långt ner i kundnöjdhetsmätningar som gjordes varje år. Det fanns därför ett stort intresse bland företagen att förbättra kundprocesser och kundbemötande. Branschorganisationen Svensk Energi engagerade sig hårt. Några av de stora elföretagen inrättade s.k. kundombudsmän. Det var därför naturligt för myndigheten att samarbeta med branschen i dess försök att bli bättre. Bl.a. organiserade Energimyndigheten (Inspektionen) tillsammans med Konsumentverket återkommande möten med kundombudsmännen för erfarenhets- och informationsutbyte. Jag uppfattade våra diskussioner som öppna och förtroendefulla trots de stora motsättningar som växte fram med branschen när det gällde regleringen av nätföretagens uppgifter. På den här punkten lyckade vi hålla sär frågorna på ett bra sätt.

Åtgärdsförslagen i rapporten om konsumenterna i kläm eller i centrum syftade uteslutande till att stärka konsumenternas rättigheter på elmarknaden. Även samarbetet med kundombudsmännen hade egentligen samma syfte. Men detta var inte tillräckligt. Regeringen hade i regleringsbrevet satt målet till att ge konsumenterna tillräcklig information för att agera på elmarknaden, vilket är något annat. Elrådgivningsbyrån var en viktig kanal för den informationsspridning som behövdes. Vi använde också Energimyndighetens hemsida med bl.a. frågor och svar. 2006 – när Energimarknadsinspektionen hade bildats 2006 – skapade inspektionen en egen hemsida, där konsumentfrågor fick en given plats. Det var viktigt att informera om konsumenterna rättigheter (och skyldigheter) på elmarknaden

men också att ge intresserade konsumenter adekvat information om elmarknaden.

Vid årsskiftet 2007/08 samtidigt som Inspektionen blev en helt självständig myndighet introducerades Elpriskollen på hemsidan efter något års utvecklingsarbete. Då kunde myndigheten äntligen svara på många elköparens krav på en möjlighet att erbjuda ett verktyg för prisjämförelser mellan elhandlarnas alla erbjudanden.

Kundernas ställning på elmarknaden var inte endast en svensk fråga. Även inom EU blev det viktigt att stödja konsumenterna på de avreglerade marknaderna, där el- och naturgasmarknaderna var två som hade stor betydelse för stora konsumentgrupper. Tjänstemännen på Energimarknadsinspektionen kom därför att engagera sig i konsumentfrågor i de europeiska tillsynsmyndigheternas samarbete liksom i det nordiska myndighets-samarbetet inom energiområdet. Detta kommer att beröras i nästa kapitel.

# En myndighet för övervakning och utveckling av EU:s inre marknad

## De europeiska tillsynsmyndigheterna bildar en samarbetsorganisation

Den 7 mars 2000 möttes elva ”National Independent Regulators” i Bryssel. Sammankomsten ägde rum på ett hotell vid Square de Meeûs. Vid samma park ligger Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen. Tre kvarter bort ligger EU-parlamentet.

Vi hade samlats för att bilda de europeiska regleringsmyndigheternas samarbetsorganisation ”Council of European Energy Regulators” med akronymen CEER. Det dokument som vi undertecknade under ganska vardagliga former var ett s.k. Memorandum of Understanding<sup>123</sup>. Initiativet kom från Portugal med stöd från Italien och Spanien. Undertecknarna var cheferna för tillsynsmyndigheterna i Belgien, Finland, Irland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Storbritannien. Utöver dessa var också den norska och den nordirländska myndigheten med och skrev under det grundande MoU. Norge var med i kraft av sitt medlemskap i EEA (European Economic Area). Nordirland hade en egen lagstiftning och egen tillsynsmyndighet. Det var därför två myndigheter från UK som skrev under.

## Behovet av samarbete och erfarenhetsutbyte

Elmarknader i konkurrens var något ganska nytt för Europa. UK<sup>124</sup> hade reformerat sin elmarknad 1990. Norge fick en ny ellag som innebar bl.a. konkurrens i producent- och handelsleden 1991. Finland och Sverige följde efter åren 1995 och 1996. EU:s första elmarknadsdirektiv<sup>125</sup> hade beslutats i december 1996 och skulle vara införda i medlemsländernas lagstiftning senast februari 1999. EU-direktivet var en kompromiss mellan pådrivande, skeptiska och motsträviga medlemsländer<sup>126</sup> men syftet var, som medlemsländerna sade sig vara överens om, att skapa en *elmarknad som i full omfattning var konkurrensutsatt*<sup>127</sup>. Medlemsländerna kunde enas om att direktivet var ett viktigt steg mot fullbordande av den inre marknaden för energi.

El- och gasmarknader i konkurrens var något nytt och oprövat. Det gällde att utveckla regelverk och praxis avseende organisation av el- och naturgasmarknaderna och metoder för själva tillsynen och regleringen. Det fanns helt klart ett behov för åtminstone diskussioner och erfarenhetsutbyte mellan de myndigheter som hade att ha tillsyn över och utveckla de nya elmarknader som började



Foto: Johnér

växa fram i Europa. Det ligger också nära till hands att anta att Kommissionen såg de nationella tillsynsmyndigheterna som en resurs i genomförandet av direktivet och utvecklingen av en konkurrensutsatt energimarknad.

Det skulle också organiseras ytterligare samarbete inom EU och i Norden. CEER var inte det enda – och inte heller det första – uttrycket för detta europeiska samarbete.

## Florence Forum

Först ut med att organisera diskussioner på europeisk nivå hade varit EG-kommissionen. Kommissionen – och UK som hade ordförandeskapet i EU våren 1998 – tog initiativ till ett möte om EU:s elmarknad. Deltagare var myndigheter, regeringsföreträdare och stamnätsföretag från länder med ”avreglerade” elmarknader. På mötet deltog också företrädare för ”akademien” och internationella energimarknadsexperter för att bidra med sina kunskaper och visioner.

Mötet ägde rum under två februaridagar i Europauniversitetets lokaler uppe på kullarna någon mil nordväst om Florens. Valet av ort och lokal var viktigt enligt kommissionären för energifrågor Pablo Benavides som var en av inledningstalarna. I anteckningarna från mötet<sup>128</sup> refereras Benavides när han säger att syftet var att erbjuda en neutral och informell plats för diskussioner om och utbyte av erfarenheter från genomförandet av EU:s elmarknadsdirektiv. I sitt inledningsanförande markerade Benavides att platsen för mötet var nog övervägd. Genom att lägga

mötet i en akademisk miljö långt borta från Bryssel och från EU:s ordförandeland markerade mötets karaktär av fritt tankeutbyte som inte skulle störas av politiska överläggningar. Benavides underströk målet om det fria tankeutbytet. Syftet med mötet i Florens var inte att söka enighet kring politiska slutsatser avseende elmarknadens utveckling. De anteckningar som gjordes skulle vara översiktligt refererande och därför utan hårda konklusioner<sup>129</sup>.

Slutsatserna i Kommissionens anteckningar från första mötet var i linje med Benavides tankar. De närvarande var (enligt anteckningarna) eniga om att frågorna om introduktion av förnybar energi och om kraven på elföretag att utföra s.k. allmännyttiga tjänster inte skulle behandlas i detta forum om de inte hade direkta konsekvenser för konkurrensen. Vidare var vi eniga om att mötas regelbundet, nästa gång i oktober och att också bjuda in industrin. Detta var grunden för en av institutionerna på EU:s inre marknad för el – Florence Forum.

På detta första Florence Forum deltog från Sverige Annelie Gabrielsson som då var tillförordnad chef för Nätmyndigheten, chefen för Svenska kraftnät Jan Magnusson och jag själv gjorde min näst sista månad på Näringsdepartementet som huvudman för energifrågor. Jan Magnusson svarade för en presentation: ”Key factors” for successful regulatory reform national electricity markets”. Annelie Gabrielsson deltog i två ”Round Tables of Regulators”<sup>130</sup>. Själv syns jag i anteckningarna där jag i en allmän diskussion tycker att vi bör lägga fokus på EU:s inre

marknad snarare än på de nationella marknaderna och att den nationella ”regleringen” kan organiseras på olika sätt och anpassas till nationella förhållanden.

Denna akademiska fritt tänkande verkstad som Benavides målade upp för Florence Forum kunde inte hållas vid makt, om nu någon hade trott det. Redan vid tredje Florence Forum i maj 1999 syns i anteckningarna tydliga politiska slutsatser. Anteckningarna kan närmast ses som ett förhandlingsprotokoll där medlemsstater och tillsynsmyndigheter hade enats om riktlinjer för de stamnätsansvariga företagens arbete med att utforma tariffier och gemensamma regler för att hantera kapacitetsbegränsningar (eller flaskhalsar) i överföringssystemen.

Även om diskussions- och erfarenhetsutbytesdelen fanns kvar blev Florensmöten alltmer ett verktyg för Kommissionen att få tillsynsmyndigheterna eller transmissionsföretagen eller andra aktörer att införa ny praxis eller genomföra utredningar om elmarknaden. Det informella erfarenhetsutbytet måste ske någon annanstans.

Florence Forum behandlade elmarknaden. Det dröjde bara ett år innan Kommissionen bjöd in till ett forum för naturgasfrågor. Detta hamnade i Madrid i månadsskiftet september/oktober. Det framgick inte av några dokument eller uttalande från Kommissionen varför Madrid valdes som permanent värdort för överläggningarna om naturgasmarknaden. Även här kan noteras att även naturgasforum vid det första mötet sades syfta till att ge en informell ram för att på EU-nivå

genomföra diskussioner och erfarenhetsutbyte avseende skapandet av en inre marknad i konkurrens för naturgas<sup>131</sup> utan krav på politiska slutsatser.

## Sydeuropéerna tar initiativ till ett samarbete

Sommaren 1999 – efter det tredje Florence Forum – bjöd den italienska tillsynsmyndigheten till ett informellt möte i Rom mellan elmarknadens tillsynsmyndigheter i september. Jag uppfattade det som ett gemensamt initiativ från kollegerna i Italien, Portugal och Spanien. Som jag minns inbjudan<sup>132</sup> och själva mötet var syftet att få till ett informellt utbyte av erfarenheter mellan tillsynsmyndigheterna nu när Florence Forum hade utvecklats till närmast en plats för Kommissionens dialog med – eller pekpinnande till – den europeiska elmarknadens myndigheter och aktörer. Jag kommer ihåg att vi under mötet diskuterade frågor om bl.a. tariffkonstruktioner, åtskillnad mellan nätmonopol och konkurrensutsatta verksamheter samt tillsynsmyndigheterna roll när det gällde introduktionen av grön energi. Det var ett spännande möte. Jag minns att jag kände hur lite jag begrep av hur elmarknaderna var organiserade utanför Norden och hur jag undrade om de icke-nordiska kollegerna begrep hur vår elmarknad fungerade.

Det var en ganska liten krets som träffades i Rom. Utöver de tre sydeuropéerna var också Nederländerna, England, Nordirland och de fyra nordiska länderna närvarande. När vi skildes var vi överens om att det varit ett

bra möte och att vi borde fortsätta att mötas också utanför Florence Forum.

Det dröjde inte många veckor efter Rom-mötet förrän Jorge Vasconcelos, som var chef för den portugisiska tillsynsmyndigheten, hörde av sig. Det var dags att ge en organisatorisk struktur åt diskussionerna och samarbetet mellan oss tillsynsmyndigheter. Tanken var att den nya organisationen skulle byggas upp kring ett Memorandum of Understanding där det angavs villkoren och formerna för vårt samarbete. Vi fick ett utkast till MoU översänt. Efter en del skriftväxling och en del ändringar i texten via mejl kunde vi tillsynsmyndigheter som då fanns enas kring detta MoU. Det var inte stora meningsskiljaktigheter. Från svensk sida ville vi vara säkra på att vi inte band upp oss så att vi genom den

kommande europeiska organisationen skulle tvingas att genomföra åtgärder som antingen stod i strid med den svenska nationella lagstiftningen eller stred mot vårt sätt att reglera elmarknaden. Jag minns (här kan jag ha fel) att vi i Sverige var de som i det sista införde någon ändring för att vara helt säkra på att få behålla vårt oberoende gentemot eventuella beslut i den nya organisationen.

Några veckor in på det nya seklet var vi elva energimarknadsmyndigheter som var beredda att åka till Bryssel för att tillsammans grunda Council of European Energy Regulators som skulle bli den organisatoriska plattform där vi skulle kunna utbyta erfarenheter och diskutera utvecklingen på den europeiska el- och gasmarknaden.



Foto: aStory

## Council of European Energy Regulators – en sammanlutning för oberoende myndigheter

Den 7 mars 2000 var det alltså nio medlemsländer som hade en tillsynsmyndighet för el- eller naturgasmarknaderna som förutsattes i el- och naturgasdirektiven. De länder i dåvarande EU 15 som ännu saknade adekvat lagstiftning eller oberoende regleringsmyndigheter var Danmark<sup>133</sup>, Tyskland, Luxemburg, Frankrike, Österrike och Grekland. Det dröjde ytterligare några år innan dessa blev kvalificerade att bli medlemmar. Tyskland var sist ut och blev medlem först 2005.

Det kan tyckas lite konstigt att det inte var fler myndigheter som var med från början. El- och naturgasdirektiven hade trätt i kraft 1999 och förutsatte att de nationella regeringarna hade inrättat en tillsynsmyndighet. Som jag förstår det fanns det två orsaker.

Genomförandet av EU-direktiv tar ibland längre tid än vad som förutsätts. Några länder hade helt enkelt inte lagstiftningen på plats året efter. Men den viktigaste förklaringen är CEER:s krav på att myndigheten skulle vara oberoende.

Kravet på oberoende slogs också fast i det första elmarknadsdirektivet. Tillsynsmyndigheten skulle vara ”oberoende av parterna” på elmarknaden<sup>134</sup>. Vi ”Regulators” i CEER gick dock längre än direktivets krav. Vi skulle vara oberoende inte bara från industrin

och andra intressegrupper utan också från den nationella regeringen. Orsaken till att det drog ut på tiden med Tyskland var just detta vårt krav på beroende. Den tyska regeringen behöll länge tillsyns- och regleringsfunktion för el och gas inom sitt näringsdepartement<sup>135</sup>. Först 2005 bildades Bundesnetzagentur som blev den tyska federala tillsynsmyndigheten för tele, post, el, naturgas och järnväg.

Självständig myndighet skulle vi vara för att få vara medlem i CEER. Detta var en förutsättning som vi medlemmar höll hårt på.

För oss från Sverige var detta inget nytt. Boskillnaden mellan regering och förvaltningsmyndigheter etablerades redan under 1600-talet när Axel Oxenstierna organiserade och byggde upp den svenska förvaltningen. Men myndigheternas självständighet begränsas till besluten i enskilda ärenden även om regeringen tillåter och till och med förutsätter ett utrymme för egna initiativ för myndigheterna.

Principen om självständighet gäller inte heller när myndigheterna agerar internationellt, t.ex. inom EU. I dessa fall företräder myndigheternas tjänstemän Konungariket och ska i princip ha instruktioner från regeringen.

I ett avseende var jag i alla fall självständig i förhållande till regeringen. Jag minns att jag undertecknade dokumentet utan att först inhämtat något formellt godkännande från regeringen eller Regeringskansliet. Jag vet fortfarande inte om något sådant hade behövts. Som MoU var formulerat innehöll det enligt min uppfattning inga åtaganden, inte





Forsen vid kraftstationen i Skogstorp, Eskilstuna - Foto: aStory

heller ekonomiska, för Statens energimyndighet eller Nätmyndigheten. Jag minns att jag i alla fall informerade ”departementet” vad som var på gång och vad jag skulle göra i Bryssel den 7 mars.

Energimyndighetens regleringsbrev för 2000 gav också ett visst stöd för en anslutning till CEER genom formuleringen att myndigheten skulle verka för kunskapsutbyte i energifrågor mellan Sverige och omvärlden

Regleringsbrevet året efter (för 2001) synes vara anpassat till den nya rollen utan att CEER står explicit. Myndigheten ska enligt

regleringsbrevet främja en utveckling av el- och gasmarknadsreformerna både nationellt och internationellt. I regleringsbrevet för 2001 står också explicit att Energimyndigheten fick använda sitt förvaltningsanslag för internationellt samarbete, bl.a. inom ramen för EU och OECD<sup>136</sup>. Föreskrifterna i regleringsbrevet förändrades sedan allteftersom samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna utvecklades. Inför 2004 års verksamhet föreskrev regeringen att myndigheten skulle ”*följa utvecklingen av den europeiska elmarknaden och i samarbete med övriga europeiska tillsynsmyndigheter verka för ändamålsenliga riktlinjer för EU:s inre marknad för el*”.

## Reglerarsamarbetet institutionaliseras – en tydlig roll i utvecklingen av den inre marknaden

Nästa formella steg var den 10 juni 2003 när CEER beslutade att organisera sig som en ideell förening/sammanslutning enligt belgisk lagstiftning<sup>137</sup>. Vi fick då regler om hur beslut skulle fattas; CEER fick en beslutande församling där varje medlem var företräd. CEER hade hittills varit en organisation med väldigt informella regler för beslutsfattande. Det var i och för sig inte så konstigt. Vi hade ju bildats för att snarast vara en klubb för informationsutbyte och idédiskussioner. Men utvecklingen hade sprungit förbi denna konstruktion. CEER hade ju fått uppdrag av Kommissionen eller mer formellt Florence Forum att utreda och föreslå regeländringar för den inre marknaden för el och gas. Vi var



Foto: aStory

inte längre i praktiken en klubb för informella diskussioner och informationsutbyte. Nu var CEER en del av den apparat som hade att utvärdera och utveckla EU:s inre marknader för el- och naturgas.

Jag minns att de frågor vid formalisering av CEER 2003 som intresserade oss mest var röstreglerna och budgeten samt hur mycket som CEER kunde binda mig som svensk regleringsmyndighet.

Eftersom CEER var en del av "beslutsapparaten" i EU var det nog ofrånkomligt att organisationen hade samma röstregler som dem i ministerrådet<sup>138</sup>. Medlemsavgifter proportioneras ut på samma sätt. Så långt var det ganska okontroversiellt. Det som diskuterades mer var storleken på hela budgeten, dvs. hur mycket resurser i form av medlemsavgifter skulle medlemmarna ställa till CEER:s förfo-gande. För den enskilda myndigheten hand-lade det om dels den egna budgetsituationen hemmavid, dels hur mycket makt man ville ge den europeiska organisationen. Resurser är ju en förutsättning för makt. Energimyndigheten i Sverige, NVE från Norge och den belgiska myndigheten var bland de länder som var mest restriktiva i budgetdiskussionen. Ofgem från UK var den myndighet som tydligast företrädde högbudgetlinjen. Jag minns också att länderna kring Medelhavet inte tycktes känna av några budgetrestriktioner alls. Beslutet om budgeten blev naturligtvis en kompromiss. Detta märktes bl.a. på valet av de permanenta lokaler som CEER behövde nu när verksamheten krävde ett mindre sekretariat. De lokaler som valdes var i och för sig väl lokaliserade tre, fyra

ganska små kvarter från Place Schuman dvs. centralkvarteren i EU:s politiska system. Men de var knappast ändamålsenliga för sekreta-riats- och möteslokaler för en internationell organisation. Framför allt var de billiga att hyra.

Den andra frågan gällde om den svenska nationella tillsynsmyndigheten skulle kunna tvingas att i CEER stå bakom och ansvara för ställningstaganden som stred mot den "svenska linjen". Det reste återigen frågan om den nationella myndighetens oberoende till den nationella regeringen. De var få kolleger som förstod mina betänkligheter. Detta blev i praktiken inget problem för den svenska myndigheten. Det visade sig nämligen att kanske alla, åtminstone de flesta tongivande reglerarna, följde sin regerings linje i frågor som var hårda. I den meningen hade vi i Sverige hamnat i gott sällskap när det gällde att följa sin regerings röst i EU-frågor.

ERGEG bildades i november samma år som CEER fick sin formella organisation, dvs 2003. ERGEG är en akronym för European Regulators Group – Electricity and Gas. Det var Kommissionen som bildade ERGEG som en rådgivande grupp. Medlemmar i ERGEG var de samma som i CEER, nämligen cheferna för tillsynsmyndigheterna. Det blev formellt ERGEG som ingick i EU:s beslutsapparat och inte CEER. Frågan var dock när vi agerade och arbetade i projekt om vi var CEER eller ERGEG. De första åren försökte vi att hålla isär arbetet. I verksamhetsplanen (Work Programme) de första åren höll vi isär de aktiviteter som vi gjorde i CEER och vilka vi gjorde i ERGEG. Principen – om det nu

fanns någon – var att projekt där vi i CEER hoppades på finansiering från Kommissionen lades i ERGEG medan andra projekt blev CEER-projekt. Det blev i praktiken i de flesta fall omöjligt att förstå när det skulle vara CEER och när det var ERGEG. Vår andre ordförande i CEER, Sir John Mogg, och som också var ordförande i ERGEG konstaterade vid ett av våra möten att det var omöjligt också för honom att begripa om en fråga tillhörde CEER eller ERGEG.

## Nordic Energy Regulators

1995 hade de nordiska energiministrarna i ett möte i Louisianas konstmuseum norr om Köpenhamn kommit överens om principerna för det nordiska elsamarbetet. I Louisiana-deklarationen betonade ministrarna att en utveckling av den nordiska elmarknaden skulle ge ekonomiska och miljömässiga fördelar. Det uttalades att det var varje lands myndigheters ansvar att säkerställa att marknaderna fungerade tillfredsställande. De nordiska stamnätsorganisationerna, som hade en nyckelroll i utvecklingen av marknaden, var organiserade i Nordel. Däremot fanns det länge inte något organiserat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna även om det förekom en del kontakter mellan myndigheterna emellan.

Våren 2002 tog dock chefen för den finska tillsynsmyndigheten, Asta Sihvonen-Punka initiativet för att bilda en nordisk samsamarbetsorganisation. Förebilden var CEER. Asta tyckte att det fanns specifika nordiska frågor som vi behövde bevaka och att CEER inte kunde bli rätt forum. Det var bara att hålla

med. Vi i Norden ansåg att vår nordiska elmarknad var betydligt bättre utvecklad än den på kontinenten. De elmarknadsfrågor som vi såg som viktiga i Norden var inte än på dagordningen i CEER. Vi på tillsynsmyndigheterna ville också diskutera nordiska elmarknadsfrågor utan att behöva dra in kolleger från andra delar av Europa.

CEER var förebilden. Även den nordiska organisationen fick ett Memorandum of Understanding och en akronym; FNER som stod för Forum of Nordic Energy Regulators. Sommaren 2002 undertecknades detta MoU på ett möte i Kastellet på ön utanför Vaxholm. Det var ett finskt initiativ men det var Catarina Erikson på Energimyndigheten och Jon Sagen på norska NVE som drog skrivarlasset för att få fram MoU. Akronymen FNER kändes efter något år rätt töntig och informationslös. Under 2005 ändrade vi organisationen namn till Nordic Energy Regulators och akronymen blev NordREG.

NordREG (och FNER) blev snabbt en etablerad institution och utnyttjades som utredningsresurs av de nordiska energiministrarna i deras ambitioner att utveckla den nordiska elmarknaden.

## Nätmyndigheten blir europeisk

Det svenska EU-medlemskapet har inneburit närmast revolutionerande omställningar för sannolikt de flesta förvaltningsmyndigheter. Så också för Nätmyndigheten och Energimyndigheten. Få – om ens någon – på



Foto: Energimarknadsinspektionen

nätmyndigheten anade vad som komma skulle när det gällde omfattningen på det europeiska samarbetet. Det var en avgrund mellan verksamheten 1998 och tio år senare när jag slutade.

Det europeiska och nordiska samarbetet smög sig liksom på myndigheten. Från början var det något som chefen för Nätavdelningen ägnade sig åt. Det handlade om att åka till Florence Forum, att någon gång lyfta telefonluren och ringa till kollegan i Norge eller att företräda myndigheten när regeringen så önskade t.ex. vid internationella besök. Men redan våren 1999 behövdes det en person för att förbereda och följa upp det internationella arbetet. Efter hand växte arbetet. CEER och NordREG organiserades i arbetsgrupper där det förutsattes att medlemmarna gjorde aktiva insatser eller åtminstone bevakade. Jag tror att under 2007 som var mitt sista år på Inspektionen hade alla chefer och kanske hälften av alla handläggare deltagit i någon CEER/ERGEG- eller NordREG-aktivitet. CEER/ERGEG-arbetet täckte ett frågekompex som sträckte sig över i praktiken "alla" frågor som berörde den inre marknaden för el och naturgas. Arbetet organiserades i Working Groups och inom dessa Task Forces. Inom varje Task Force bedrevs vanligtvis ett par projekt som resulterade i CEER- eller ERGEG-rapporter. Organisationen utvecklades över tiden – och växte. Men redan 2004 hade CEER fyra WG och sammantaget 14 TF. Varje TF förväntades leverera minst ett par rapporter per år. Merparten av arbetet genomfördes av personer från de nationella

myndigheterna. Texter manglades först i TF och sedan i WG för att slutligen godkännas av CEER:s beslutande organ General Assembly.

Det var omöjligt för en liten myndighet som Nätmyndigheten och senare Energimarknadsinspektionen att engagera sig i alla frågor. Detta gällde de flesta länderna. Jag hade god koll på närvaron inom ett område. Energimarknadsinspektionen var 2006 och 2007 ordförande i den Focus Group<sup>139</sup> som svarade för konsumentfrågor. På våra WG-möten var det normalt ett knappt dussin myndigheter närvarande. På TF-möten var det något färre. Slutkundsfrågor var inte prioriterade bland CEER:s medlemmar. Andra WG och TF hade något större närvaro.

Normalt var Energimarknadsinspektionen närvarande på General Assembly (Inspektionens chef) och Working Groups (vanligtvis någon ur chefsgruppen). Vi bevakade också ungefär hälften av mötena i TF<sup>140</sup>. I jämförelse med andra medlemmar var vi goda européer om än inte överambitiösa.

Energimarknadsinspektionens ordförandeskap i Customer Focus Group innebar att slutkundsfrågorna blev de mest prioriterade för den svenska insatsen. Principen var att någon ur General Assembly skulle svara för ordförandeskapet i WG och FG. Arbetets inriktning kan illustreras av titlarna på några av de rapporter som publicerades under de två åren som Energimarknadsinspektionen svarade för ordförandeskapet i Customer Focus Group.

*Best Practice Proposition – Transparency of Prices,*  
*Best Practice Proposition – Supplier Switching Process,*  
*Best Practice Proposition – Customer Protection,*  
*Guidelines of Good Practice on Information Management and Transparency in Electricity Markets,*  
*ERGEG Status Review on End-User Price Regulation,*  
*End-User Energy Price Regulation – An ERGEG Position Paper*

Titlarna visar att konsumentfrågorna var desamma över Europa – behovet av tydliga priser, fungerande leverantörsbyten och konsumentskydd i allmänhet.

Slutkundsfrågorna var dock inte de mest prioriterade frågorna i CEER. En central fråga över alla åren gällde reglerna för den gränsöverskridande handeln med el och gas. De riktigt stora kontroverserna dök upp när det gällde reglerna för ersättningen mellan de stamnätsansvariga företagen vid transit av el över gränserna. Det var nära nog den första hårda frågan vi diskuterade i CEER vid starten 2000 och ännu 2007, när jag lämnade CEER, hade vi inte kommit till en gemensam ståndpunkt. Här tog det nationella intresset över hos oss oberoende myndigheter vilket omöjliggjorde en gemensam position bland CEER:s medlemmar.

Den stora frågan i General Assembly under åren 2006 och 2007 var ganska långt ifrån el- och gasmarknaderna. Den gällde i och för sig det s.k. tredje inre marknadspaket för el och gas men inte marknadens funktionsätt. Det som vi i GA kunde ägna timmar åt var att diskutera de nationella reglerarnas och CEER:s inflytande över den kommande europeiska tillsynsmyndigheten, dvs. nuvarande ACER, och ACER:s ställning gentemot EU:s

övriga myndigheter och främst då Kommissionen. Byråkrater verkar ibland vara mer intresserade av byråkrati än av verkligheten.

NordREG-samarbetet var också brett. Men här fanns en enligt min mening tydligare strategi för verksamheten. En förklaring kan vara att området var mindre, geografiskt och ämnesmässigt. NordREG var nordisk elmarknad. De nordiska ländernas elmarknader var också mer lika och det fanns en gammal tradition av samarbete. Under 2005 tog vi fram tydliga mål och prioriteringar. Vi slog fast fyra strategiska mål för dess fortsatta arbete avseende den nordiska marknaden. Dessa strategiska mål är en gemensam nordisk slutkundsmarknad där elanvändarna fritt kan byta elleverantör, en välfungerande grossistmarknad med konkurrenskraftiga priser, försörjningstrygghet samt effektiv reglering av stamnätsorganisationerna. NordREG-samarbetet förutsatte att alla medlemmar var aktiva och deltog i i princip alla frågor.

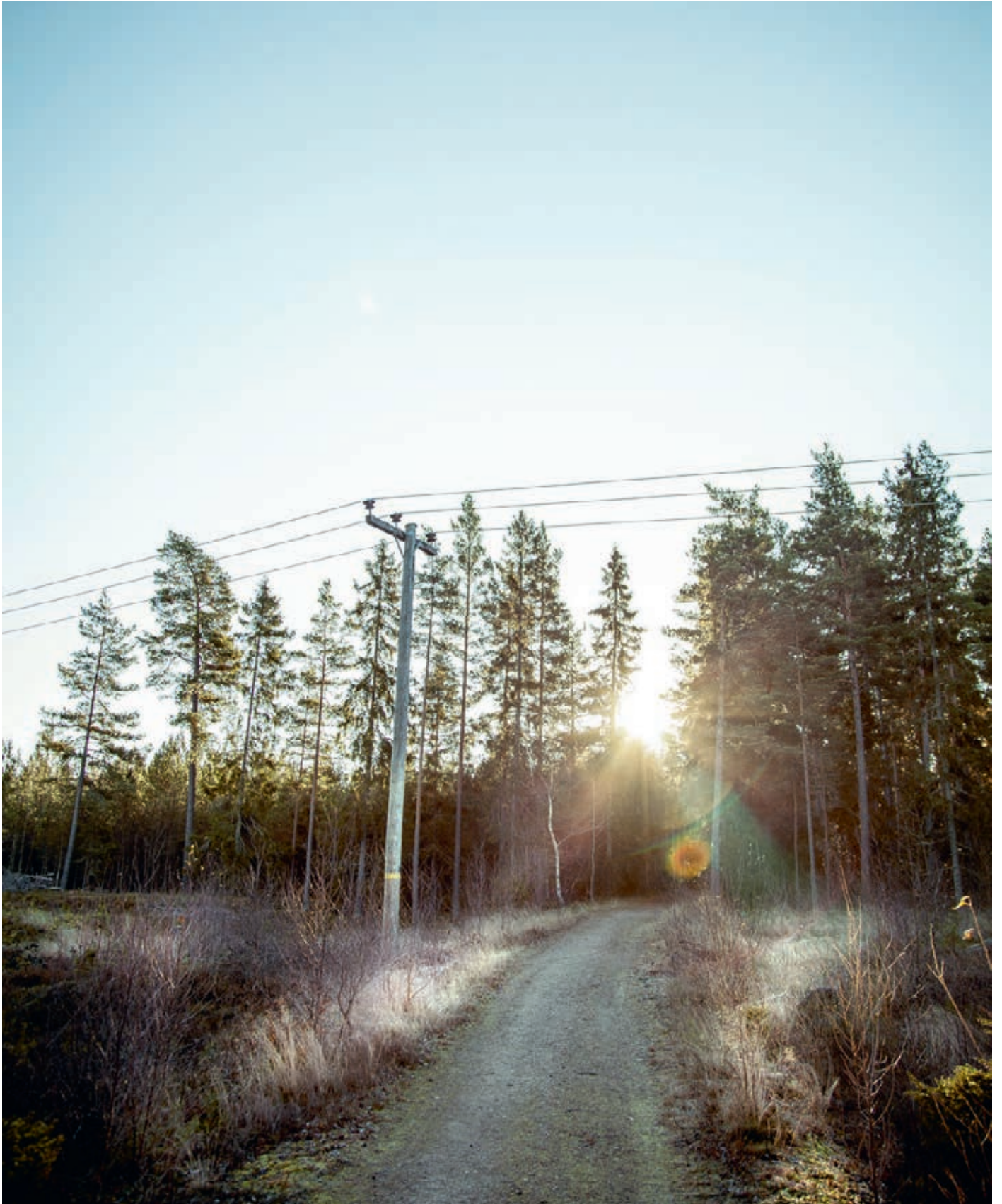


Foto: aStory



## Reglering av nätpriserna – en synnerligen ömtålig historia

*Nätnyttomodellen skall utvecklas så att den kan användas som ett instrument i tillsynen av de nättariffer som omfattas av den nya bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen (1997:857) som trädde i kraft den 1 juli 2002.*

Detta stod att läsa i Energimyndighetens regleringsbrev för år 2003. Nu var det dags att sjösätta det som i tariff tillsynen var tänkt att bli det stora flaggskeppet eller det järnrör som skulle slå nätföretagen med häpnad. Nätnyttomodellen.

Jag hade blivit chef för Nätmyndigheten i mars 1998 och fann ganska snart att det behövdes en ny effektiv metod för att granska skäligheten i nätföretagens avgifter. Mitt intryck var, rättvist eller orättvist kan kanske diskuteras, att skälighetsbedömningen de första åren i NUTEK hade varit ganska ad hoc-mässig. Det syntes knappast spår efter några försök att etablera några principer för skälighetsbedömningen. För att nämna några

exempel fanns inga utarbetade metoder för värdering av nätföretagens anläggningar och inte heller några uttalade principer för vad som kunde vara skäliga ägarkrav på nätföretagens avkastning.

Prisregleringsnämnden som gravsattes 1996 hade inte, som beskrivits i kapitel 3, haft ambitionen att utveckla principer och praxis när det gällde skälighetsbedömningen. Nämnden hade sett varje beslut som unikt och med egna förutsättningar. Nämnden hade utvecklats till en branschens hedersdomstol och den var också högsta instans. Dess beslut gick inte att överklaga.

Men Nätmyndigheten hade en annan roll än Prisregleringsnämnden. Det fanns också en uppfattning i bl.a. den nya ellagens förarbeten att Nätmyndigheten skulle etablera normer för vad som var skäligt eller hur skäligheten skulle bedömas. Bl.a. pekade Elmyndighetsutredningen ut normgivning avseende nätavgifterna som en av de viktigaste uppgifterna för den blivande Nätmyndigheten<sup>141</sup>. Nätmyndighetens beslut kan till skillnad från Prisregleringsnämndens överklagas till förvaltningsdomstolarna. Kraven på myndigheten att motivera och försvara sina beslut var därför större.

När hæggen blommade i maj 1998 inleddes det projekt som sedan skulle utveckla en helt ny metod för att granska nättariffer. Projektet skulle utveckla det som ganska snart fick namnet Nätnyttomodellen. Jag var beställaren och ytterst ansvarig för utveckling och tillämpningen av Nätnyttomodellen fram till årsskiftet 2007/08 när jag slutade på Energimarknadsinspektionen. Under hösten 2007 hade vi då förstått att förvaltningsdomstolen (länsrätten i Nyköping) sänt ut budskap att den inte skulle klara av att hantera de överklaganden av våra tillsynsbeslut som hamnat där.

Regleringen av nätavgifterna är den fråga som under de första åren på 2000-talet blev mest uppmärksammas av alla dem som Energimyndigheten/Nätmyndigheten och Energimarknadsinspektionen sysslade med. I Energimarknadsinspektionens historia går det därför knappast att undvika ett kapitel om Nätnyttomodellen. Hela historien om Nätnyttomodellen ryms inte här och ska kanske inte skrivas av mig som var djupt involverad i Nätnyttomodellen från början och hela vägen till slutet. Här blir det därför bara ett kort kapitel som lyfter fram några high-lights från tariffillsynen under de nästan tio år som Nätnyttomodellen byggdes upp, användes och diskuterades.

Grunden för regleringen av nättarifferna – och där kontroverserna uppstår – är frågan om vad som är en skälig nättariff. En historia om tillsynen över nätföretagens avgifter bör därför börja med den frågan.

## Skäliga nättariffer – vad är det?

Grunden för tillsynen över nätföretagens avgifter var föreskriften i ellagen om att nättarifferna skulle vara skäliga. Den nya ellagen från 1996 föreskrev att

*”avgifter och övriga villkor för överföring av ström och anslutning till ledning (nättariffer) ska vara skäliga och utformade på sakliga grunder”<sup>142</sup>.*

Frågan är då vad som är skäligt. Ellagen ger svaret och på denna punkt hade Lagrådet med landets främsta jurister varit och funderat och också formulerat om regeringens förslag<sup>143</sup>.

*”Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall särskilt beaktas konsumentintresset. Hänsyns skall dessutom tas till kravet på rimlig avkastning i nätverksamheten.”<sup>144</sup>*

När myndigheten bedömde skäligheten skulle den således göra en avvägning mellan konsumentintresset och ägarintresset. Det var ju bra att ha fått den anvisningen från Lagrådet

men särskilt mycket klokare var vi nog inte på myndighetssidan.

Man kan inte säga att skälighetsfrågan behandlades särskilt utförligt i lagens förarbeten. Som jag minns det var detta om skälighetsprövningen av nättariffer ingen viktig fråga för oss som arbetade med elmarknadsreformen. För oss var huvudfrågan det regelverk som skulle möjliggöra konkurrens i produktion och försäljning av el. Tillsynen av nätverksamheten var helt klart en underordnad fråga. Orsakerna till detta är nog flera. En förklaring är att ungefär hälften av eldistributionen var i kommunal ägo i början av 1990-talet. Det fanns genom det kommunala ägandet en, åtminstone i princip, en politisk prövning av nättarifferna. Behovet av en statlig prisprövning bedömdes därför inte vara så stort. Ett tecken på detta var att Prisregleringsnämnden bara hade ett tiotal ärenden per år att hantera. Få förutsåg att de flesta kommuner under 1990-talets första hälft skulle avyttra sin eldistribution. Den gängse uppfattningen var att elhandelsdelen skulle säljas men att kommunerna skulle välja att behålla ägandet av sin infrastruktur.

Självklart skulle det vara tillsyn över nätförretagen som var monopol. I sin proposition 1994 om elmarknadsreformen<sup>145</sup>, sammanfattar regeringen, sina överväganden om tillsynen i två meningar.

*Tillsynen ska bedrivas så att det skapas incitament till hög leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet i nätverksamheten. Myndighetens ska säkerställa att elanvändarna inte behöver betala ett högre elpris än nödvändigt för nättjänsterna*

*och att nättariffer, mät- och avräknings-system m.m. utformas på ett sätt som underlättar handel och främjar konkurrens.*

Propositionen utvecklar inte skälighetsbegreppet särskilt mycket mer än detta. Inte heller de utredningar som låg till grund för propositionen på denna punkt var särskilt mångordiga eller särskilt klagörande.

Olof Söderberg i Elnätsutredningen sammanfattade sina funderingar i frågan på följande sätt: ”Vad som är skäligt får, om parterna inte är ense, avgöras av nätmyndigheten. ... Alla omständigheter av betydelse för ett avtal kan prövas av inom ramen för begreppet”.



Foto: Eskilstuna Energi och Miljö

Utredningens utgångspunkt är att det är skäligt att i princip godta en avkastning på det kapital som koncessionshavaren placerat i nätverksamheten så länge avkastningen inte överstiger vad som kan bedömas som normalt för konkurrensutsatt verksamhet med en låg risknivå. Därutöver behövdes det, enligt utredningen, en bedömningsgrund som speglar prisutvecklingen på överföringstjänsterna som ett komplement till avkastningsindikatorn.

I Elmyndighetsutredningen där Rolf Annerberg var utredare och Peter Fritz huvudsekreterare diskuterades också skälighetsbegreppet. Jag citerar ur utredningens



Foto: Eskilstuna Energi och Miljö

sammanfattning. Den minnesgode läsaren känner igen texten från ett tidigare kapitel. Jag väljer ändå att repetera eftersom det illustrerar svårigheterna med de avvägningar som måste göras. Utredningen framhåller att det är en *”central uppgift för myndigheten blir att göra bedömningar och utfärda allmänna råd för hur nätföretagens allmänna råd ska beräknas. Nätavgiften får inte vara så hög att monopolvinster uppstår. Tarifferna får inte heller vara så låga att de försvårar för företagen att finansiera ny- eller återinvesteringar och därmed äventyra leveranssäkerheten på sikt. Myndigheten måste också beakta att företagen har incitament till att effektivisera verksamheten och på så sätt kunna sänka nätavgifterna”*<sup>146</sup>.

Utredningen tar upp tre metoder för att reglera nättarifferna och diskuterar för och nackdelar med dessa. Den första metoden är prisreglering eller pristaksreglering som tillämpades i bl.a. England. Den andra metoden är avkastningsreglering som användes i bl.a. USA och Norge. Slutligen behandlas ett förslag till prisreglering enligt standardkostnadsmetoden som framförts av kraftindustrins företrädare i Ellagstiftningsutredningen.

Efter att ha diskuterat för- och nackdelar säger Elmyndighetsutredningen att den inte har för avsikt att göra något eget ställningstagande i metodfrågan. Utredningen nöjde sig med en gissning att myndigheten inledningsvis sannolikt skulle tillgripa någon form av grov pris(taks)reglering.

## Nätnyttomodellen

### Bakgrunden

Våren 1998 startades ett projekt som skulle utvecklas till det som senare blev en mycket kontroversiell metod att bedöma skäligheten i elnätsverksamhet. Jag tycker att det finns skäl att mycket kort rekapitulera bakgrunden och de tankar från min sida som låg bakom projektet.

Under mina första månader på Energimyndigheten och Nätavdelningen hade jag avslutat ungefär ett dussin ärenden som gällde nättariffers skälighet utan att fastställa om tarifferna var skäliga eller inte. Jag ansåg helt enkelt att myndigheten inte skulle kunna få en tillräckligt fast grund för att lägga fast vad som kunde vara en skälig avgift för de berörda nätföretagen utan närmast orimliga arbetsinsatser. Myndigheten saknade genomarbetade principer för hur tillgångar skulle värderas och vad som kunde vara en rimlig avkastning på insatt kapital, för att nämna några exempel.

Men detta var inte nog. Hos några av företagen verkade det omöjligt att få fram säkra och verifierbara uppgifter om vilka anläggningar som fanns i form av stolpar, ledningar, transformatorer etc., liksom hur gamla dessa anläggningar var. Företagens anläggningsregister var risiga helt enkelt. Hos några företag verkade de vara närmast obefintliga. Företagens redovisning var ytterst svår att använda för en bedömning av företagens kostnader<sup>147</sup>.

Detta var den ena sidan av saken. Som nyinstallerad reglerare bar jag med mig en skepsis mot regleringar eller kanske snarare en stor respekt för svårigheten att reglera en bransch eller en ekonomi. Jag hade sett massor av misslyckade regleringar, i Sverige och internationellt. Och egentligen ingen lyckad. Det var ju också, nog och är fortfarande, en vedertagen uppfattning att väl organiserade marknader är bättre än regleringar. Det finns marknadsmisslyckanden. Regleringsmisslyckanden är legio.

Tanken från min sida var att hitta en regleringsmetod som dels befriade oss från att rota i nätföretagens redovisning, dels skapade sådana förutsättningar för nätföretagen som så långt som möjligt liknade dem som råder på fungerande konkurrensmarknader.

Jag bedömde att detta skulle bli ett utmanande projekt även om jag långt ifrån förstod den komplexitet och de svårigheter som skulle möta oss på vägen. Detta var inte heller något som vi skulle klara ”in house”. Det var också ett arbete som måste tas i flera steg.

Vi anlidade Mats B.O. Larsson som konsult för att tillsammans med några medarbetare på Nätavdelningen ta de inledande stegen. Arbetet förutsatte kreativitet och innovationsförmåga men också gedigen förståelse för elnätsverksamhet och infrastrukturfrågor. Mats med sin CV<sup>148</sup> och sina personliga egenskaper, var för mig ett naturligt val för detta uppdrag.

Projektbeskrivningen var ganska lös av naturliga skäl. Det märks att vi var trevande i början. Syftet med utredningen var enligt en ganska kortfattad projektbeskrivning *”att förutsättningslöst pröva ellagens bestämmelse om vad som är att anse som en skälig avkastning för elnätsbolagen och i samband med detta pröva hur den bör tillämpas i Statens energimyndighets myndighetsutövning”*. Förutsättningslösheten betonades i projektbeskrivningen. Det framgick att projektet inte skulle vara bundet av de dåvarande skälighetsbestämmelserna i ellagen. Ett arbetsmoment skulle vara en *”genomarbetning av (den föreslagna modellen) med ev. lagförslag”*.

Ambitionen var nytänkande. En referensgrupp med företrädare för akademien, myndigheter, bank- och investerarvärde samt nätföretagen bildades<sup>149</sup>. Det var viktigt för oss att förankra utrednings- och senare utvecklingsarbetet bland *”intressenterna”*.

Arbetet rullade på. I november presenterades nätnyttomodelltänket som en alternativ ansats för en prisreglering av nätavgifterna<sup>150</sup>. Det kallades här för kundvärdesansatsen. Under våren 1999 blev denna ansats huvudspåret under namnet Nätnyttomodellen och sommaren samma år gjordes en första test av modellen på tio nätföretag.

I början av 2001 inleddes en första s.k. pilotstudie av en *”färdig modell”* där alla nätföretag inbjöds att delta. Intresset var påfallande stort och de flesta företag deltog faktiskt. Därefter ytterligare utvecklingsarbetet och pilotstudier. Med Nätmyndighetens mått mått var många personer, såväl inom myn-

digheten som externa konsulter, involverade som med ett väldigt engagemang och stor kompetens drev arbetet framåt.

Här finns inte utrymme för hela den spännande berättelsen om Nätnyttomodellens utveckling innan den började tillämpas på nätföretagens tariffer för året 2003. Men en mycket kort beskrivning av principerna bakom Nätnyttomodellen är ändå på sin plats här.

## Nätnyttomodellen – ett paradigmskifte

Det är inte lätt att med en ytterst kort text beskriva Nätnyttomodellen. Men jag gör i alla fall ett försök<sup>151</sup>.

Nätnyttomodellens ansats var att utgå från det som kan observeras utanför företaget. Inga företagsinterna data används. Dessa utifrån synliga data var anslutningspunkterna till abonnenterna, kopplingspunkten eller punkterna till ett överliggande nät. Anslutningspunkterna och kopplingspunkterna uttrycktes som geografiska koordinater.

Utifrån dessa data beräknades ett mått på nätföretagets prestation – eller den nätnytta som företaget skapade – som speglade avståndet mellan anslutningen från det överliggande nätet till varje kund. De faktorer som företaget inte kunde påverka bedömdes enligt bestämda regler som var lika för alla. Dessa regler beaktade skillnaderna i förutsättningarna för nätföretagen. Exempel på sådana förutsättningar var om nätet fanns i glesbygd, tätort eller citymiljö. Ett annat var ansluten effekt på varje kund.

Nätföretagets prestation kan sägas vara att transportera strömmen till kunderna. Prestationen berodde förenklat uttryckt på avstånd, om det var glesbygds- eller tätortskunder och hur mycket ström som skulle transporteras.

Med dessa data och regler skapades ett fiktivt nät med ledningar, transformatorer, ställverk etc., som gav en återspeglning av prestationen. Man kan säga att modellen skapade ett standardnät. Anläggningarna i detta nät gavs ett ekonomiskt värde genom antagna standardkostnader. Även driftkostnaderna sattes efter standardkostnadsberäkningar. På detta sätt gavs prestationen ett ekonomiskt värde.

Detta värde kunde sedan i tillsynen jämföras med de intäkter företaget hade. Var det någorlunda överensstämmelse mellan intäkter och den framräknade prestationens värde av kunde avgifterna anses skäliga.

Nätnyttomodellen var ett försök att ändra den centrala utgångspunkten för regleringen. Från en bedömning av skäligheten utifrån företagets nedlagda kostnader till en bedömning utifrån den prestation som företagen faktiskt utförde. Det var detta paradigmskifte som var tänkt att minska risken för regleringsmisslyckande.



Foto: Energimarknadsinspektionen

## Ellagen ändras – de samlade intäkterna från nätverksamheten ska vara skäliga i förhållande till nätkoncessionshavarens prestation.

Nätnyttomodellen utgångspunkt att skäligheten i nätföretagens tariffer skulle bedömas utifrån företagets prestation var inte glasklart anpassad till ellagens dåvarande skälighetsbestämmelser. I nätnyttomodellens värld skulle vi ju inte titta på företagets faktiska kostnader, vilket i vart fall implicit syntes vara förutsatt i ellagens bestämmelse att hänsyn skulle tas till kravet på rimlig avkastning.

På 2000-talet är det betydligt snabbare ryck i lagstiftningen än under större delen av 1900-talet. Regeringen tillsatte hösten 1999 en utredning<sup>152</sup> som senare tog namnet Elnätsutredningen. När ellagen hade varit i kraft i tre år var det dags för en översyn av vissa centrala bestämmelser i denna lag. Utredningen skulle se över vissa bestämmelser i ellagen och föreslå vissa ändringar. Det gällde bl.a. tillsynen och reglerna om skälighetsbedömningen.

Regeringen konstaterar i sitt direktiv att *”vissa erfarenheter visar på svårigheter att utveckla och tillämpa centrala begrepp i regleringen, t.ex. begreppet skäliga nättariffer, och att åstadkomma ett effektiviseringsstryck på nätverksamhet. Mot denna bakgrund bör en översyn göras av regleringen och tillsynen av nätverksamheten. Utredaren skall analysera erfarenheterna och effekterna av regleringen*

*och tillsynen av nätverksamheten”*. Sedan lade regeringen till att *”utredaren skall beakta resultaten av Energimyndighetens projekt för utveckling av metodik för uppföljning och tillsyn av nätföretagen som initierades under 1998”*. För oss på Energimyndigheten var detta alldeles utmärkt. Nu var de legala aspekterna med för utvecklingen av tillsyn med Nätnyttomodellen omhändertagen i regeringens lagstiftningsarbete.

Utredningen lämnade i oktober 2000 sitt förslag till en ny skälighetsbestämmelse i ellagen som innebar att prövningen av skäligheterna i nättarifferna ska ske med utgångspunkt i nätföretagens prestation<sup>153</sup>. Efter en remissbehandling där i praktiken alla remissinstanser, också branschorganisationen Svensk Energi, tillstyrkte förslaget gick regeringen till riksdagen med våren 2001 med detta. Den nya skälighetsbestämmelsen hade följande lydelse.

*Nättariffer skall vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten. Nättariffer skall vara utformade på sakliga grunder.*

Skälighetsbestämmelsen innehöll inte begreppet prestation som var ett av våra nyckelord i Nätnyttomodellprojektet. Däremot var regeringen i sin motivering tydlig med vad den avsåg. Jag citerar ur propositionen<sup>154</sup>:

*Utgångspunkt för skälighetsbedömningen skall i fortsättningen inte vara nätkoncessionshavarens kostnader utan den samlade*



*prestation, som han utför. Skälighetsbedömningen avser sedan att avgöra om nättariffen, dvs. de samlade intäkterna från denna prestation, kan anses skälig i förhållande till prestationen.*

Sedan fortsätter regeringen i propositionen med att konstatera att Statens energimyndighet sedan 1998 driver ett projekt för att ta fram en generell modell för att bedöma skäligheten av nätföretagens tariffer och att den föreslagna modellen har utarbetats av Energimyndigheten tillsammans med företrädare för nätkoncessionshavare, kunder och finansärer. Efter en kort beskrivning av Nätnyttomodellen säger dock regeringen att det



Foto: Johnér

inte är en laglig skyldighet för Energimyndigheten att tillämpa denna modell och fortsätter: ”Det står alltså nätmyndigheten fritt att bedöma de objektiva förutsättningarna för nätkoncessionshavarens prestation med hjälp av modellen eller på något annat sätt.”

Riksdagen beslutade våren 2002 utan invändningar på denna punkt i enlighet med regeringens förslag<sup>155</sup>. Regeringen följde sedan upp beslutet genom den skrivning i regleringsbrevet som inledde detta kapitel.

Nu var det bara att sätta igång.

## Nätnyttomodellen tillämpas...

Det var inte bara att sätta igång. Det var mycket strul innan utvecklingsarbetet kunde omsättas i praktisk användning. Vi hade uppfattat i vårt samarbete med nätföretagen att dessa i princip var med på tåget. Jag hade trott att modellen i stort sett skulle accepteras av branschen och att den hårda diskussionen skulle gälla vad som var skälig avkastning. Så visade sig inte vara fallet när det närmade sig en hård tillämpning. Kritiken mot modellen blev från de flesta nätföretag och från branschorganisationen Svensk Energi blev massiv och kraftig. I stort sett varje punkt i modellen kritiserades. Det fanns i och för sig nätföretag som stödde en tillsyn med Nätnyttomodellen men de var inte många och inte heller så högljudda.

Våren 2004 lämnade nätföretagen i alla fall in de uppgifter som behövdes för 2003 års

granskning. Efter en analys och en generell granskning av samtliga nätföretag valdes ett tjugotal företag ut för en fördjupad granskning. Det var företagen med de största avvikelserna mellan faktiska intäkter och Nätnyttomodellens beräkning av företagets skäliga intäktsnivå. Denna fördjupade granskning ledde till att Energimarknadsinspektionen i juni 2005 beslutade att förelägga 16 företag att betala tillbaka 152 miljoner kronor till omkring 190 000 kunder. Ytterligare två företag fick förelägganden i december. Granskningen av 2003 års tariffer avslutades vintern 2006 och 2007 med ytterligare tre resp. två förelägganden.

Samtliga nätföretag överklagade till länsrätten. Nu tog det liksom stopp. I Energimyndighetens årsredovisning för 2005 och som skrevs i februari 2006 konstaterade myndigheten att det inte går att göra en säker bedömning när länsrätten kommer att besluta i de överklagade ärenden, men troligtvis tidigast senhösten 2006. I årsredovisningen för 2007 gjordes samma uttalande om att det inte gick att göra någon säker bedömning. Myndigheten avstod denna gång från att gissa på en rimlig tidpunkt för länsrättens beslut.

I årsredovisningarna konstaterades också att länsrättsdomarna därefter kan överklagas till kammarrätten och därefter till Regeringenrätten. ”Det kan ta ett par år innan vägledande praxis utvecklas om vad som är en skälig nättariff”<sup>156</sup>.

## ...och avvecklas

Denna långa tidsåtgång för att få fram en vägledande praxis var naturligtvis katastrofal. Ett syfte med den nya inriktningen hade varit att snabba på utvecklingen av praxis. Nu tog det minst lika lång tid om inte längre. Propositionen 2001/02:56 med förslaget att skäligheten skulle bedömas efter de objektiva förutsättningarna hade antagit att domstolsprövningen skulle begränsas i huvudsak till frågor om vad som var skälig avkastning. Frågan om vad som var objektiva förutsättningar skulle inte behöva falla under domstolen. Nu var det precis det som hade hänt. I stort sett varenda objektiv förutsättning som låg till grund för Energimarknadsinspektionens beslut hade överklagats. Nätnyttomodellen som metod att beskriva och värdera de objektiva förutsättningarna accepterades inte av de tongivande nätföretagen.

2006 var det dag att åter se över ellagstiftningen. Denna gång var det EU-lagstiftningen i det tredje energimarknadspaketet som krävde förändringar. Den hittillsvarande ”efterhandsregleringen” skulle ersättas med en ordning där nätföretagens avgifter skulle fastställas i förväg. Regeringen tillkallade i vanlig ordning en utredare för att ta fram de lagförslag som behövdes<sup>157</sup>.

En fråga för utredaren var naturligtvis hur skälighetsbestämmelserna skulle utformas vid en förhandsprövning av tarifferna. Direktivet angav att utredaren skulle *utgå från att förhandsprövning av nätföretagens tariffer och av anslutningsavgifter för överföring av el skall baseras på det nuvarande*

regelverket för bedömning av skälighet. Min uppfattning var att Nätnyttomodellen också skulle kunna användas vid en förhandsprövning enligt EU-direktivet utan några större modifieringar.

Utredaren valde dock en annan väg och föreslog en ny skälighetsbestämmelse i ellagen. Enligt denna skulle Energimarknadsinspektionen ”utgå från att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på investerat kapital”. Det innebar i praktiken att grunderna för skälighetsbedömningen nu skulle återgå till vad som gällt före Nätnyttomodellen och 2002 års lagstiftning.<sup>158</sup>

Utredningens förslag godtogs av regering och riksdag i juni 2008<sup>159</sup>. På hösten samma år träffades en överenskommelse mellan Energimarknadsinspektionen och de nätföretag som hade förelagts att sänka sina avgifter för år 2003 att återbetala en del av det belopp som beslutats av Energimarknadsinspektionen. Därmed kan projektet med nätnyttomodellen ses som avslutat.

Även om utgångspunkten för regleringen av nätföretagens intäkter återigen är att dessa ska täcka skäliga kostnader så är regelverket nu avsevärt mycket bättre än det som skrevs in i ellagen 1996. Lagstiftarna har också skapat en myndighet som har betydligt bättre rustad att ta sig an den svåra uppgiften att reglera nätföretagens inkomster. 2000-talets första decennium kan sägas ha visat insiktfullheten hos riksdagens Lagutskott för 100 år sedan. Jag avslutar detta kapitel med att återigen citera Lagutskottets utlåtande nr 47, 1910:

*”reglerande av kraftprisen genom ingripande från det allmännas sida vore en synnerligen ömtålig fråga, samt att stora tekniska och praktiska frågor därvid mötte”.*



Foto: aStory

# Vägen till en självständig Energimarknadsinspektion

Beslutet att lägga nätmyndigheten i NUTEK hade inte varit självklart. Elmyndighetsutredningen hade, som beskrivits i kapitel 6, föreslagit att nätmyndigheten skulle organiseras som en fristående myndighet och i andra hand läggas i Elsäkerhetsverket. Utredningen konstaterade också att det fanns fördelar att knyta verksamheten till NUTEK och det var detta som blev den formella motiveringen för NUTEK-alternativet.

När Energimyndigheten bildades 1998 var det inte aktuellt att bryta ut nätmyndigheten från den centrala energipolitiska myndigheten. Men det fanns redan från början från många håll ett ifrågasättande om detta var en bra lösning. Frågan dök också upp titt som tätt. Första gången den uppmärksammas i utredningsväsendet är av Elnätsutredningen i dess betänkande Elnätsföretag – regler och tillsyn där det föreslogs en skälighetsbestämelse som utgick från företagets prestation.

Utredningen som också skulle beakta behovet av förändringar i organisationen för nätmyndigheten bedömde att *det är mycket som talar för att myndigheten – med tillsyn över såväl ellagen som naturgaslagen – skulle gynnas av att vara en självständig myndighet. Ett starkt skäl är att sådana intressekonflikter, som skulle kunna följa av att myndigheten också handhar andra uppgifter*

*än de enligt ellagen och naturgaslagen, skulle kunna undvikas.* Utredningen nöjer sig med detta uttalande och säger att frågan bör utredas särskilt när det finns mer erfarenheter från tillsynen.<sup>160</sup>

## Kan en sammanslagning med Elsäkerhetsverket vara ett alternativ?

Första gången en diskussion om en utbrytning ur Energimyndigheten blev mer konkret var när Jörgen Andersson bestämde sig för att sluta som generaldirektör för Elsäkerhetsverket. Jörgen Andersson hade varit statsråd mellan 1994 och 1998. Som energiminister var det han som var ansvarig för genomförandet av elmarknadsreformen 1995. Jörgen Andersson var också den av de nordiska energiministrarna som tagit initiativ till Louisiana-deklarationen 1995 om det nordiska elmarknadsarbetet. Han blev utnämnd till chef för Elsäkerhetsverket under 2000 men tröttnade ganska snart på uppgiften och bad 2001 att bli förflyttad. Det talades om ett brev till Näringsdepartementet där Jörgen Andersson förklarade att han inte tyckte att det behövdes någon generaldirektör för den verksamhet som bedrevs vid Elsäkerhetsverket. I det sammanhanget uttalade statssekreteraren i Näringsdepartementet, Lars Rekke, att

man borde överväga en sammanslagning av nätmyndigheten och Elsäkerhetsverket. Budskapet från Lars Rekke var ganska tydligt och personalen på Elsäkerhetsverket reagerade kraftfullt mot denna tanke.

Frågan rann sedan ut i sanden. Lars Rekke drog ett tungt lass under Sveriges ordförandeskap i EU våren 2001 och blev på hösten utnämnd till generaldirektör i Luftfartsverket. Han hade alltså annat att tänka på. Det skulle också för den som skulle driva frågan krävas en hel baxande inom regeringen och med de samarbetspartier inom energipolitiken som stod bakom 1997 och 2001 års energiuppställningar.

## Statskontoret utreder och föreslår en fristående myndighet

Det faktum att spåret med Elsäkerhetsverket liksom självdog innebar inte döden för frågan om nätmyndighetens ställning. I september 2002 uppdrog regeringen åt Statskontoret att göra en översyn av inriktning och organisation av de verksamheter som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområden och lämna förslag till förändringar. Tillsynsuppgifterna på energimarknaderna skulle särskilt ställas i fokus. Och så kom ett tydliggörande från regeringen: *”I uppdraget ingår att, om så befinner lämpligt, att lämna förslag på förändringar av myndighetsstrukturen på området”*.

Statskontoret svarade på uppdraget drygt ett år senare på senhösten 2003<sup>161</sup>. Statskontoret

koncentrerade sin rapport till de frågor som hade anknytning till tillsynen över energimarknaderna, vilket också markerades av rapportens titel *Effektivare tillsyn över energimarknaderna*. Rapporten var kritisk till hur verksamheten bedrevs och Statskontoret såg problem med både tillsynens innehåll och dess status i myndigheten och omvärlden.

Statskontoret hade för det första noterat effektivitetsbrister i tillsynen och att Energimyndigheten (nätmyndigheten) borde kunna utöva en kraftfullare tillsyn. För det andra var det Statskontorets bild att tillsynsuppgifterna inte hade en tillräckligt stark ställning inom Energimyndigheten. Omställningen till ett nytt energisystem var, och uppfattades som, Energimyndighetens kärnverksamhet. Statskontoret lämnade förslag dels till åtgärder att förstärka tillsynen i sak, dels om en ny organisation för tillsynsverksamheten.

Det var mycket som behövdes förbättras, enligt Statskontoret. Några citat ur Statskontorets sammanfattning visar att kritiken var ganska hård:

*”Det är viktigt att Energimyndigheten i sin roll som expertmyndighet för elhandel tar uppgiften att följa och analysera prisutvecklingen för olika kundkategorier i de konkurrensutsatta delarna på allvar.*

*Energimyndigheten bör förbättra sin tillsyn över hur nätbolagen sköter sin del av leveransbytesprocessen.*

*Det behövs inte några direkta lagändringar för att Energimyndigheten kraftfullare än idag ska kunna utöva tillsyn över att nät-tarifferna är skäliga.”*

Men Statskontoret förslog också att det skulle inrättas en särskild tillsynsmyndighet (Energimarknadsmyndigheten). Efter att ha gått igenom för- och nackdelar var Statskontorets samlade bedömning att Energimyndigheten borde delas. Statskontoret föreslog att regeringen skulle tillsätta en särskild organisationsutredning för genomförandet.

## Energimyndigheten reagerar på delningsförslaget

Energimyndigheten avstyrkte i sitt remissvar Statskontorets förslag till en delning.

Energimyndigheten hade ett långt och genomarbetat remissvar. Myndighetschefen var mycket engagerad i arbetet med remissyttrandet och svaret uttrycker väl Thomas Korsfeldts syn på hur verksamheterna borde organiseras. Myndigheten inledde sitt yttrande med att instämma med Statskontorets uppfattning att verksamhetsmålen och beslutsstrukturen behöver tydliggöras samt att tillsynen på energimarknaderna behöver effektiviseras och stärkas. Energimyndigheten ansåg dock att dess åtgärder kan genomföras inom ramen för en samlad energimyndighet och avstyrkte förslaget om delning av såväl principiella som kostnads- och effektivitetsskal. Energimyndigheten ansåg att Statskontorets förslag till uppdelning inte var ändamålsenligt då det skulle innebära att två energimyndigheter med likartade syften bildades. Om man skulle dela myndigheten, vilket Energimyndigheten alltså var emot, borde principen för myndighetsstrukturen i stället vara att det formas två myndigheter

med olika syften, dels en ”främjande” myndighet, dels en kraftfull ”djupare och bredare” myndighetsutövande och lagtillämpande myndighet.

Hela myndigheten stod emellertid inte bakom remissvaret. Jag, som var överdirektör och chef för Energimarknadsavdelningen, och avdelningens chefsjurist Charlotte Zackari, som varit med i den grupp som utformat remissvaret, anmälde en avvikande mening som fogades till Energimyndighetens yttrande. Vi instämde i Statskontorets uppfattning att tillsynen över energimarknaderna (el, gas och fjärrvärme) bäst kunde genomföras i en myndighet som har detta som sin huvuduppgift. Den nya tillsynsmyndighetens verksamhetsområde borde enligt oss omfatta dels de myndighetsutövande uppgifterna såsom tillsyn över efterlevnaden av regler, föreskrifter och villkor, dels marknadsövervakning såsom uppföljning och analyser, dvs. vara den centrala (expert)myndigheten för insatser gentemot dessa marknader.

Det hör definitivt till ovanligheterna att eventuella oenigheter inom en myndighet manifesteras på detta sätt genom särskilda yttranden från medarbetare. Jag känner till ytterst få fall där detta har skett. Jag kan inte heller minnas att det under mina år på Energimyndigheten inträffade någon annan gång. Jag ser två förklaringar till att det blev ett särskilt yttrande i denna centrala fråga för myndigheten.

Den första förklaringen är naturligtvis att frågan om myndighetens organisation upplevdes av mig och Charlotte som utomordentligt viktig. Jag hade, och har fortfarande, den

uppfattningen att en självständig energimarknadsmyndighet är en nära nog nödvändig förutsättning för en effektiv och framgångsrik verksamhet. Den andra förklaringen har med det ”tillåtande” klimatet inom Energimyndigheten. Även om det särskilda yttrandet ogillades, vi var ju definitivt inte överens i central fråga om myndighetens framtid, accepterades det av generaldirektören och mina kolleger i Energimyndighetens ledningsgrupp. Charlotte och jag var ganska säkra på att vi skulle kunna fortsätta att förtroendefullt och med ömsesidig respekt arbeta tillsammans med generaldirektören och myndighetens ledningsgrupp även efter detta yttrande.

Energimyndigheten hade också en styrelse. Flera av ledamöterna var intresserade av organisationsfrågan. Det var myndighetens generaldirektör, och inte styrelsen, som enligt myndighetens instruktion hade att besluta om yttranden till regeringen. Styrelsen informerades i efterhand. Några ledamöter hade dock bett att få bli informerade om yttrandet och också få diskutera Statskontorets rapport innan yttrandet avlämnades. Nu slumpade det sig så att styrelsen skulle sammanträda samma dag som yttrandet skulle lämnas in till regeringen.

Vid styrelsemötet den 16 februari, samma dag som yttrandet skulle skickas till regeringen, diskuterades remissen och som det



Foto: Eskilstuna Energi och Miljö



uttrycks i det myndighetens yttrande: ”Energimyndighetens styrelse har informerats om myndighetens yttrande och beretts möjlighet att lämna synpunkter”. Till yttrandet fogades också en bilaga med följande innehåll: ”Följande ledamöter i Energimyndighetens styrelse uttalar sitt stöd för den avvikande mening som lämnas i bilaga 3 avseende delning av Energimyndigheten”. De fyra ledamöter som stödde det särskilda yttrandet var Kerstin Engle socialdemokratisk riksdagsledamot, Kjell Hasslert, Vd för Telge Energi, Jan-Erik Moreau, LO och Birgitta Resvik, Svenskt Näringsliv. Jag minns att övriga styrelseledamöter, i den mån de framförde en tydlig ståndpunkt stödde Energimyndighetens yttrade.

Särskilda yttranden från tjänstemän inom en myndighet är som jag nyss konstaterade mycket ovanligt. Att en styrelse på detta sätt engagerar sig i enskilda ärenden är inte bara ovanligt. Jag tror att det är unikt. Att det skedde i detta fall illustrerar frågans betydelse för tunga intresseorganisationer som Svenskt Näringsliv och LO. Det kan tyckas lite lustigt att frågan om hur staten organiserar sin tillsyn över energimarknaderna kan vara så betydelsefull för dessa. Men så var faktiskt fallet.

Stödet från fyra styrelseledamöter var naturligtvis en framgång för Charlotte och mig. Problemet, för oss som ville att myndigheten skulle delas, var att de två övriga riksdagsmännen i styrelsen, Eskil Erlandsson (C) och Lennart Värmbjörk (V) var tydliga motståndare till en delning. Dessa företrädde den socialdemokratiska regeringens samarbetspartier

inom energipolitiken och med dessa partier emot en delning skulle en sådan nog bli svår att genomföra för regeringen.

## Ett halvt steg framåt

Mycket riktigt blev det inte någon delning. I budgetproposition för 2005 behandlar Statskontorets utredning. Regeringen delade Statskontorets bedömning att tillsynen bör kunna bli effektivare och att dess status och resurser bör förstärkas. Regeringen lämnar däremot förslaget att dela myndigheten utan några som helst kommentarer. Dock tog regeringen i rejält när det gällde resurstillskott för verksamheten. Statskontoret hade i sin rapport bedömt att tillsynen behövde ökas med 5 – 10 miljoner kronor för att möta nya uppgifter. I budgetpropositionen ökar regeringen på det beloppet med till 25 miljoner kronor! Detta var en sensationell ökning och triggade Svensk Energi att starta en insamling bland medlemmarna för att stötta branschorganisationen i dess argumentation i ärenden om nättariffernas skälighet. Insamlingsmålet var 10 miljoner kronor (utöver de vanliga medlemsavgifterna). Men detta är en annan historia.

Någon ny myndighet blev det inte. Däremot tog regeringen fasta på Statskontorets diskussion om status på ett annat sätt. En myndighet i myndigheten inrättades. I december 2004 ändrade regeringen i Energimyndighetens instruktion<sup>162</sup> och förskrev att det inom myndigheten finns Energimarknadsinspektionen. I instruktionen definierades också Energimarknadsinspektionens uppgifter och dess

mandat när det gällde beslut. Instruktionsändringen följdes upp i Energimyndighetens regleringsbrev för 2005 där det s.k. förvaltningsanslaget för Energimyndigheten delades upp i två poster, en för Energimyndigheten och en för Energimarknadsinspektionen.

Jag har inte gått till de ”informella källorna” för att reda ut varför frågan om bildandet av Energimarknadsinspektionen inte togs upp i budgetpropositionen. Formellt är det en fråga för regeringen att organisera statsförvaltningen. Ett uttryck för detta är att det ytterst sällan skrivs in i någon lag vilken myndighet som ska utfärda föreskrifter eller ha andra myndighetsuppgifter som en följd av lagen. Formuleringen ”närmare föreskrifter med stöd av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer” är gängse. Däremot är vanligt att riksdagen informeras om organisationsfrågor. I detta fall kan det vara så att man inte var klar med Energimarknadsinspektionen i förhandlingarna med samarbetspartierna C och V när budgetpropositionen lades. Det är dock rimligt att anta att förändringen gjordes med samarbetspartiernas goda minne som en kompromiss mellan de tre partierna.

## Det sista (halva) steget mot en självständig Energi- marknadsinspektion

Energimarknadsinspektionen i Statens energimyndighet var ett provisorium och redan efter två år initierades det sista steget. Nu var det den nya regering som tillträtt efter valet 2006 som slutligen skulle genomföra uppdel-

ningen av Energimyndigheten. I mars 2007 uppdrog regeringen återigen åt Statskontoret att utreda verksamhetens organisation. Den här gången med det uttalade syftet att inrätta en helt självständig myndighet för tillsynen av energimarknaderna.

Regeringen motiverade initiativet med att den två år gamla myndighetskonstruktionen hade visat sig innebära oklara ansvarsförhållanden och besvärande roll- och målkonflikter<sup>163</sup>. Regeringen skriver att generaldirektören har det yttersta ansvaret för hela myndighetens verksamhet men saknar inflytande över den verksamhet som bedrivs inom Energimarknadsinspektionens ansvarsområde. Regeringen exemplifierar med att generaldirektören är ansvarig för Energimarknadsinspektionens årsredovisning och budgetunderlag. Generaldirektören får också ta det fulla ansvaret för Riksrevisionsverkets årliga granskning. Regeringen säger vidare att det är principiellt olämpligt att ha tillsyns- och främjandefrågor inom samma myndighet och *att tillsynens trovärdighet kan påverkas negativt av att tillsynen förknippas med rollen som främjare och stödjare av vissa energilag och energiteknik.*

Nu var det i praktiken klart att Energimarknadsinspektionen skulle få en helt självständig ställning. Statskontoret lämnade två rapporter till regeringen<sup>164</sup>. I samband med Statskontorets slutrapport i månadsskiftet september/oktober togs ett anslag för den nya myndigheten upp i budgetpropositionen. En organisationskommitté tillsattes och myndigheten kunde inleda sin verksamhet den 1 januari med Yvonne Fredriksson som generaldirektör och chef.

Det fanns naturligtvis en del små gränsdragningsfrågor som måste redas ut. Även om det i stort var ganska självklart vad som skulle föras till Inspektionen och vad som skulle vara kvar i Energimyndigheten hade Statskontoret komma med preciserade förslag. Generellt sett blev det bra. På en punkt blev det dock rejält fel och här tar jag mig friheten att uttrycka en personlig uppfattning.

Fram till delningen kunde Energimarknadsinspektionen utnyttja en liten del av Energimyndighetens forskningsanslag för forskning om energimarknadernas funktion

och tillsyns- och regleringsfrågor. Det är i min mening strategiskt viktigt för en modern myndighet med Energimarknadsinspektionen uppdrag att också kunna finansiera viss forskning. I sin analys av Energimarknadsinspektionens verksamhet hade Statskontoret fått för sig att forskningsfinansiering är främjandeverksamhet. Syftet med forskning som finansieras av Energimarknadsinspektionen är naturligtvis att i någon mening främja eller understödja kunskapsuppbyggnaden om energimarknader och energimarknadstillsyn. Men det är sannerligen inte främjande i den mening som regeringen skrev i uppdraget till



Foto: Energimarknadsinspektionen

Statskontoret nämligen att främja och stödja vissa energislag och energiteknik. Förhållandet att en myndighet främjar kunskapsuppbyggnad om energimarknadernas funktion kan knappast hota tillsynens trovärdighet. Det är tvärtom ytterst otillfredsställande att Energimarknadsinspektionen inte disponerar medel för forskning om energimarknaderna och regleringen av dessa.

Med denna reflektion om behovet av forskning för att utveckla elmarknadstillsynen återstår en fråga innan kapitlet om vägen till en självständighet Energimarknadsinspektion kan avslutas.

## Varför skulle detta behöva ta 15 år?

Det kan i efterhand kanske tyckas märkligt att det tog ett och ett halvt decennium från det att Elmyndighetsutredningens förslag om en självständig myndighet med tillsynen över elmarknaden kunde genomföras. Eller kanske inte. Den myndighet som bildade Energimarknadsinspektionen 2008 var en helt annan organisation än den som inrättades i NUTEK 1995. Det är en helt annan myndighet såväl när det gäller uppgifter som resurser.

1995 var uppdraget att utöva tillsyn över elnätföretagen. Det handlade om dels att hålla ordning på de företag som bedrev nätverksamhet och se till att elnätet och elnätsutbyggnaden var ändamålsenlig från samhällets utgångspunkter, dels att nätföretagen bedrevs effektivt och att tarifferna var skäliga.

Den myndighet som inrättades 2008 hade ett betydligt större uppdrag än den myndighetsfunktion som inrättades i NUTEK 1996. Efter hand hade uppdraget utvidgats. Ganska snart (1998) utvidgades uppdraget till den i och för sig ganska lilla naturgasdistributionen. Det konsumentpolitiska uppdraget tillfördes 2002. Detta uppdrag vidgades sedan att bli den som Elkonkurrensutredningen hade kallat en expertmyndighet för elmarknadsfrågor. Europeiskt samarbete fanns inte på dagordningen vid mitten av 1990-talet. Jag har noga läst Elmyndighetsutredningens betänkande och ser inte ett ord om europeiskt samarbete i den. Inte heller i riksdagstrycket om nätmyndighetens organisation. Nu kan vi se hur det europeiska uppdraget växte till snabbt under de första åren på 2000-talet för att i slutet av decenniet engagera en stor del av medarbetarna i Energimarknadsinspektionen.

Verksamheten växte också resursmässigt. 1998 som var första året inom energimyndigheten var den budgeterade personalstyrkan omkring 30 personår, vilket var betydligt mer än vad det blev i praktiken på grund av svårigheterna med rekryteringen till den från Stockholm utlokaliserade myndigheten. 2007 vilket var det sista året inom Energimyndigheten uppgick personalbudgeten till 64 personår. Konsultbudgeten hade haft en motsvarande utveckling. Nu hade verksamheten en sådan volym att den självständiga myndigheten var en naturlig organisationsform.

Att uppdraget förändrades och nya uppgifter lades på myndigheten berodde på att dels

verkligheten förändrades, dels den ökade insikt bland politiker och myndigheten hade fått erfarenheter och en djupare förståelse om vad det faktiskt innebär att övervaka de omreglerade energimarknaderna. Det kanske krävdes 15 år för att nå den insikten.

Därmed är inte sagt att Energimarknadsinspektionen är den slutliga organisatoriska lösningen. Det finns för övrigt ingen sådan. Nya verkligheter och nya insikter kommer att ställa nya krav på myndigheten. Vi kan också se att två alternativa sätt att organisera tillsynen finns inom EU. I t.ex. Tyskland ansvarar Bundesnetzagentur för inte bara el och naturgas utan också för tillsynen eller regleringen av post, telekommunikationer och järnväg. I Nederländerna och Danmark är energitillsynen organiserad i konkurrensmyndigheten. I UK svarar tillsynsmyndigheten för el och naturgas (Ofgem) också för tillämpningen av den brittiska konkurrenslagstiftningen inom energiområdet.

Prisregleringsnämnden för elektrisk ström existerade mer än ett halvsekel innan myndighetskonstruktionen och uppdraget upplevdes – och var – obsolet. Sannolikt kommer förutsättningarna för övervakningen av energimarknaderna att förändras så att också verksamheten vid Energimarknadsinspektionen någon gång i framtiden kommer att organiseras på ett helt annat sätt. Jag ser just nu inga tecken i skyn som skulle förebåda en stor förändring av Energimarknadsinspektionens uppdrag och verksamhet. Det tog 20 år för riksdag och regering att komma fram till ett beslut att inrätta Prisregleringsnämnden.

Men sedan levde den i nästan 60 år. Kanske är den långa inkubationstiden också för Energimarknadsinspektionen ett tecken på ett långt liv.



Foto: Energimarknadsinspektionen

## Efterord

När jag har tagit fram underlag för denna bok har det slagit mig att vi som arbetade med den stora elmarknadsreformen i början av 1990-talet hade varit ganska historielösa. Jag tror t.ex. inte att någon av oss i Regeringskansliet kände till att frågan om öppna elnät – eller tredjepartstillträde som det hette i reformarbetet – att behandlats av offentliga utredningar på 1960-talet och att dessa dessutom hade levererat lagförslag om detta. Ingen av de många som hade synpunkter på reformen – och det var många – tipsade oss om tidigare utredningsarbete. Utredningsförslag och politiska diskussioner i centrala elmarknadsfrågor var bortglömda. Vi letade inte efter tidigare erfarenheter, framgångar och misslyckanden. Nu i efterhand tycker jag att det var en brist. Jag tror att reformen (och arbetet med den efteråt) hade blivit ännu bättre om vi hade tagit oss tid att bry oss om vår historia och dragit lite lärdom av den.

Jag hoppas att den som orkat igenom min text fått en liten känsla för historiens betydelse. Varje tid har sina förutsättningar. De frågor som var rätt ställda vid en tidpunkt kan vara helt fel vid en annan. Det kan också vara så att frågan överlever tidens gång men att det rätta svaret förändras med utvecklingen och nya förutsättningar.

Det var Yvonne Fredrikssons idé att jag skulle skriva denna bok. Jag vill tacka Yvonne för förtroendet och att hon låtit mig få fria händer. Och också tacka henne för det tålamod hon haft med mig och den tid det tagit för mig att få fram en färdig text.

Tack också till dem som läst och kommit med kloka synpunkter samt rättat felaktigheter i texterna. Jag vill särskilt nämna Tore Peterson som gett mig inblickar i arbetet med elnärens rationalisering under tiden fram till elmarknadsreformen. En del tokigheter har tagits bort och några nya perspektiv har lagts in i min berättelse av Olle Söderberg, Peter Fritz, Björn Hagman och Thomas Korsfeldt. Restande underligheter och fel är mina egna.

Slutligen vill jag tacka alla mina medarbetare och arbetskamrater under åren på Nätavdelningen, Energimarknadsavdelningen och Energimarknadsinspektionen som var med på resan under mina år i Eskilstuna. Några få är nämnda i denna berättelse men vi har alla varit med och bidragit till Energimarknadsinspektionens historia.

## Fotnoter

- 1 Energimarknadsinspektionen. Verksamhetsplan för 2008. (Min kursiv).
- 2 Citat ur Kungl. Maj:ts proposition (1938:137) om ändringar i ellagen.
- 3 Prop. 1938:137.
- 4 Riksdagens skrivelse nr 62, 1907.
- 5 Lagutskottets utlåtande nr 47, 1910. (Citatet återigen ur prop. 1938:137).
- 6 Enligt Kraftkommitténs betänkande 16 december 1914. Bihang till riksdagens protokoll 1920, Andra samlingen, andra avdelningen 3 bandet. Ett i mitt tycke imponerande utredningsarbete på sammantaget 636 sidor inklusive två reservationer på tillsammans 133 sidor.
- 7 Sid 173 f.
- 8 Ledamöterna Carlberg och Pettersson. Den tredje reservanten hade ett eget mindre omfattande lagförslag.
- 9 ”innehavare av koncessionerad distributionsanläggning”.
- 10 Elektrifieringen innebar utmaningar för lagstiftarna. Helt nya frågor dök upp. Lagrådet beskriver detta på ett bra sätt i sitt yttrande, när det accepterar en lagstiftning som det inte verkar vara helt nöjd med. *”De tekniska framstegen skapa ej sällan nybildningar inom det ekonomiska livet, för vilka hävdvunna former icke fullt passa. Den osäkerhet, som framkallas härigenom, kan försvåra och fördyra kapitalanskaffning, och bristen på anpassning till de laga formerna lägger hinder i vägen för att i önskvärd omfattning tillgodose de nya företeelserna. Det kan därför befinnas nödvändigt att lagstifta, innan fullt lämpliga anordningar blivit funna och sålunda godtaga försöksåtgärder trots deras brister och i förhoppning, att erfarenheten skall visa vägen till nödiga förbättringar och utbyggnader av lagstiftningen”*. (Citat i Första Lagutskottets utlåtande nr 37, 1920). De problem som lagstiftarna brottades med var kanske nya på 1920-talet men finns ännu kvar.
- Det är lätt att associera till de pågående försöken att få till en lagstiftning som kan hantera den globaliserade finansmarknaden och den diskussionen som finns kring IT-lagstiftning, ifrån PUL till FRA-lag och IPRED. Och – för all del – även 1990-talets elmarknadsreform och den utveckling av ellagstiftningen som följde är ett exempel. Ökade kunskaper om elmarknadens funktionssätt, teknisk utveckling med nya kundkrav och internationaliseringen triggat fram nya oprövade – och inte alltid helt genomtänkta – lösningar.
- 11 Eliel Löfgren, liberal justitieminister. Blev senare partiledare för Sveriges liberala parti 1923 och utrikesminister under åren 1926-28.
- 12 Kungl. Maj:ts proposition nr 137 1938 med förslag till ändrad lagstiftning rörande elektriska anläggningar.
- 13 Tore Peterson, Elkraften i samhället, Ellagen 1902-1992; Svenska Elverksföreningen (1992).
- 14 Elkraftkommittén genomförde en mycket omfattande studie av den svenska eldistributionen under 1940-talet. Sammantaget 18 delbetänkanden eller redogörelser publicerades i SOU-serien under åren 1947-1953. I slutbetänkandet (SOU1954:12) Elkraftförsörjningen finns hänvisningar till dessa.
- 15 Se not 13.
- 16 Landsbygdens elkraftförsörjning (SOU 1953:12) Elkraftutredningens redogörelse nr 3, bilaga 4.
- 17 SOU 1947:3, sid 62 – 69.
- 18 Landsbygdens elkraftförsörjning (SOU 1953:13) Elkraftutredningens redogörelse nr 3.
- 19 Uppgiften hämtad ur regeringens proposition 1957:161.
- 20 Min beskrivning av de sakkunnigas och också Kommerskollegiums överväganden bygger på referatet i prop. 1957:161
- 21 Bet. 1:a Lagutskottet 1938:51
- 22 Prop. 1938 nr 37, Bet. 1LU 1938 nr 51, rskr. 365
- 23 Fram till någon gång på 1980-talet skrevs myndigheternas namn med liten begynnelsebokstav. Jag har valt



att i denna lilla skrift i stället använda de nu gällande skrivregeln med versal som begynnelsebokstav.

24 Prisregleringsnämndens handlingar.

25 Se not 24

26 Tvåkammarriksdagen 1867-1970. Ledamöter och valkretsar. (1988)

27 Thomas Korsfeldt, som studerat bonderörelsen under 1900-talet och som har ett gott minne för namn tror sig minnas Johansson från något av Bondeförbundets förbunds- eller stämmoprotokoll från Skåne.

28 Luggude var ett härad i nordvästra Skåne, i dåvarande Malmöhus län. Det motsvaras idag av Helsingborgs, Höganäs och Bjuvs kommuner samt en del av Svalövs kommun. Kraftintressentföreningen täckte ett mindre område än häradet.

29 Svenska Elektricitetsverksföreningens Tariffkommis-sions Verkställande utskott. Ordförandens anförande vid mötet i Höganäs den 10 februari 1941. Vid sidan av ordföranden vars namn jag lustigt nog inte har hittat bland protokollen, ingick i Verkställande utskottet distriktsingenjören G. Hörsta, Kungliga Vattenfallsstyrelsen, och konsulenten i Kristianstadsläns elektriska förening, agronomen W. Persson.

30 Brev är arkiverat som Ej diarieförd korrespondens hos Prisregleringsnämnden.

31 Direktören P. H. Y. Persson, chef för Örebro stads elverk.

32 Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1957 med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3, och 4 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, given på Stockholms slott den 29 mars 1957.

33 Riksdagen hade fram till 1970 två kamrar. En motion som skulle behandlas av en kammare måste också lämnas in i denna. Därför var det vanligt att likalydande motioner lämnades in i båda kamrarna för att få båda kamrarna att behandla dessa. Det vanliga var att motionen skrevs i en av kamrarna, varefter riksdagskolleger i den andra anmälde en ”likalydande motion”.

34 Utlåtande nr 22 av 1957.

35 Första namn på motionen i FK I:347 var Gärda Svensson (i Långås, Hallands län) Bondeförbundet. Motionen var också undertecknad av Magret Nilsson (i Tjusebotorp, Örebro län) Bondeförbundet och tre manliga ledamöter, också från Bondeförbundet. Andrakammarmotionen II:428 hade som första namn Gerda Höier (i Stockholm) Folkpartiet. Den hade också undertecknats av Brita Elmén (i Göteborg) Folkpartiet, Elsa Everlöf (i Stockholm) högerns riksdagsgrupp, Edith Liljedahl (i Gävle) folkpartiet och Karin Wetterström (i Linköping) Högerns riksdagsgrupp samt av Folke Nihlfors (i Hammarbyhöjden, Stockholms stad) Folkpartiet. Kanske utgjorde dessa undertecknare de borgerliga feministerna i riksdagen vid denna tidpunkt.

36 Se not 34.

37 Lagstiftning om elektriska anläggningar (SOU 1966:39).

38 Eldistributionens rationalisering (SOU 1968:39).

39 Prop. 1970:139, sid 8.

40 Prop. 1981/82:100 bil.17 s. 92.

41 Utlåtanden av Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström 1939 – 1970. Jur. stud. Lave Beck-Fries, Stockholm. Svenska elverksföreningens handlingar 1971 Nr 19.

42 Budgetåret 1940/41.

43 Se kapitel 2.

44 Elkraftförsörjningen. Elkraftutredningens huvudbetänkande (SOU 1954:12) sid 145.

45 Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad (SOU1993:105).

46 Ulf Stridbeck. Vem behöver prisregleringsnämnden. Svensk juristtidning 1993, sid 574.

47 Tore Petersson, sid 51.

48 Citerat ur prop. 1957:161.

49 SOU 1954:12 sid 283ff.

- 50 Prop. nr. 161 år 1957.
- 51 tatsverkspropositionen år 1957: Bilaga 8, pkt 57.
- 52 Bygde- och landslinjer är det som vi numera kallar regionnät.
- 53 Prop. 1957:161, sid 47.
- 54 Uppgifterna om fonden är hämtade ur prop. nr 130, 1959.
- 55 Proposition nr 43 år 1940 (urtima riksdagen).
- 56 Den minnesgode läsaren minns från kapitel 2 att sammantaget var 10 procent av landets hushåll utan el vid denna tid. Stads- och tätortsbefolkningen var alltså betydligt mer elektrifierad än den på landsbygden.
- 57 A. Björnberg. Vår nuvarande krisförvaltning. Statsvetenskaplig tidskrift för politik, statistik ekonomi. 1941. Häfte 4-5.
- 58 Beskrivningen är hämtad ur Elkraftutredningens huvudbetänkande (SOU 1954:12) och avser förhållandena 1954.
- 59 Elkraftförsörjningen (SOU 1954:12).
- 60 Kungl. Maj:ts brev 16 maj 1958.
- 61 Kungl. Maj:ts proposition nr 130 1959, sid 7.
- 62 Kungl. Maj:ts proposition nr 130 år 1959.
- 63 Prop. nr 112 år 1962.
- 64 Särinmer slaktades enligt nordisk mytologi varje dag för att ätas av fallna hjältar för att sedan återuppstå och vara färdig för ny slakt.
- 65 Till exempel Eldistributionsutredningen (SOU 1969:39) och Elutredningen. Elutredningen (I 1971:01) lämnade en rapport till regeringen 27 januari 1975. Rapporten som inte ingår SOU-serien refereras utförligt i budgetpropositionen 1975/76:100, bilaga 15.
- 66 Prop. 1975/76 100, Bilaga 15.
- 67 SIND PM 1980:9 Distribution och överföring av elkraft.
- 68 Tore Petersson, sid 12.
- 69 Pressmeddelande 1990-10-26. Statsrådsberedningen, Finansdepartementet. Regeringens åtgärdsprogram redovisades för riksdagen i Skr. 1990/91:50.
- 70 Det försök som jag har sett, *När folkhemselen blev internationell. Avregleringen i historiskt perspektiv*, SNS Förlag 1997 av Per Högstadius och Arne Kaiser, beskriver i och för sig förloppet men tycks vara alltför beroende av källor från Vattenfall för att ge en riktig bild av skeendet. Jag som under dessa år satt i elmarknadsreformstormens öga i Regeringskansliet känner många gånger inte igen mig. Det kan bero på att stormens öga är en dålig utsiktspunkt. Det kan också bero på att många av oss (i stormens öga) inte har använts som källor. Viktiga skeenden saknas. Andra har, från mitt perspektiv, tolkats fel av författarna (och av källorna från Vattenfall). En bra beskrivning av reformen, elmarknaden åren före och utvecklingen de närmaste åren efter finns i Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4). Denna utredning är en imponerande genomgång och analys av 1990-talets avregleringar.
- 71 Näringspolitik för tillväxt. Prop. 1990/91:87.
- 72 Sid 162 ff.
- 73 Prop. 1991/92:133 om en elmarknad i konkurrens, NU 30, rskr. 322.
- 74 Utredaren Olof Söderberg lämnade tre betänkanden. Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68) med förslag till nya lagregler för att möjliggöra elmarknadsreformen, Elförsörjningen i ofred (SOU 1995:51) och Ny ellag (SOU 1995:108) med förslag till en ny ellag för att ersätta 1902 års ellag.
- 75 Uppdraget redovisades i juli 1993 i rapporten Handelsplats för el.
- 76 Uppdraget redovisades i november 1993 i rapporten Att näta och ta betalt för el.
- 77 Utredaren Rolf Annerberg redovisade sitt uppdrag i Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. SOU 1993:105.

- 78 Utredningar om elmarknadsreformen (Ds 1994:2).  
79 Prop. 1993/94:162.
- 80 Lagen (1994:618) om handel med el, m.m. Denna lag fanns fram till 1998 då lagens bestämmelser togs in i den nya ellag som fortfarande gäller (med vissa ändringar) Ellag (1997:857).
- 81 Se not 78.
- 82 Elmarknad i förändring. Närings- och teknikutvecklingsverket. B 1991:6
- 83 Prop. 1991/92:133.
- 84 Se not 80.
- 85 NU 22, rskr. 358.
- 86 Prop. 1994/95:84, NU10, Rskr. 141.
- 87 Energikommissionens delbetänkande Ny elmarknad (SOU 1995:14) och skrivelse 6 april 1995 med förslag om skydd för fjärrvärme, Departementspromemorian Vissa tekniska förändringar i den nya ellagstiftningen (Ds 1995:8) och NUTEK:s PM Förslag till avgiftsfinansiering av nätmyndigheten.
- 88 Prop. 1994/95: 222 En ny ellagstiftning, bet. 1995/96 NU01, rskr.2.
- 89 Se not 37 och 38.
- 90 Prop. 1993/94:162.
- 91 Proposition 1993/94:162.
- 92 Prop. 1994/95: 222.
- 93 Förordning 1995:1382 med instruktion för Närings- och teknikutvecklingsverket.
- 94 Prop. 1979/80:170, bet. 1979/80:NU70, rskr. 1979/80:410.
- 95 Prop. 1996/97:84, NU12, rskr. 272.
- 96 Dir 1997:35, Utredaren var generaldirektören Rolf Annerberg.
- 97 Förordning 1997:868 med instruktion för Statens energimyndighet.
- 98 Den första omorganisationen av Energimyndigheten kom redan 1 januari 1999. Den var ganska liten. En betydligt större omorganisation trädde ikraft 2003 som i hög grad påverkade nätverksamheten. Denna beskrivs i nästa kapitel.
- 99 Jag skriver vi och tänker på mig och mina enhetschefer. Jag drar in dem utan att nu så här åtta till tio år efteråt ha kollat vad de minns. De är alltså oskyldiga till den här redovisade uppfattningen.
- 100 Förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet.
- 101 Det kan noteras att uppgifterna för insynsrådet vid Energimarknadsinspektionen var betydligt mer preciserade än vad de är idag. Jfr instruktionen för Energimarknadsinspektionen där kort och gott står att det vid myndigheten ska finnas ett insynsråd. Denna förändring kan sannolikt förklaras av att regeringen redde ut myndigheternas styrformer i Myndighetsförordningen (2007:515).
- 102 SOU 1993:68, sid 128
- 103 Här skiljde sig Sverige från flertalet EU-länder vid öppnandet av den nationella elmarknaden. Det första EU-direktivet om elmarknaden talade om "eligible customers", dvs. de kunder som var berättigade att välja elleverantör.
- 104 Fri elmarknad för alla. Rapport från NUTEK och Svenska kraftnät 1996. Eftersom rapporten lämnades
- 105 SOU 2002:7 Konkurrensen på elmarknaden, Bilaga 2.
- 106 Prop. 1996/97:85
- 107 Prop. 1996/97:85, NU11, rskr. 226.
- 108 SOU 2002:7.
- 109 Dir 1998:82.
- 110 Bet. 1998/99:NU:4.
- 111 Prop. 1989/99:137, Bet. 1999/2000:NU4, Rskr. 1999/2000:1

112 Man kan notera att den riksdagskompromiss definierade något som kan kallas det svenska elåret. Svenska kraftnäts balansavtal med balansansvariga löper till månadsskiftet oktober/november. 2011 ser vi också att prisområdesindelningen av Sverige startar samma den första november.

113 Dessa organisationer slogs samman 2001 och bildade Svensk Energi.

114 SOU 2002:7. Observera att priserna avser energin före energiskatt och moms. Sommaren 2011 ligger motsvarande pris för fastpriskontrakt på cirka 55 – 60 öre/kWh.

115 Konkurrensen på elmarknaden. SOU 2002:7.

116 Att skapa aktiva konsumenter - Energimyndighetens och Konsumentverkets stöd till konsumenterna på elmarknaden (RRV 2001:10).

117 Uppgiften finns också i SOU 2002:7.

118 Prop. 2000/01:135 En handlingsplan för konsumentpolitiken 2001-2005.

119 Dir 2001:69.

120 Skrivelse till regeringen *Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m.* (dnr N2001/11002ESB). Skrivelsen återges som bilaga i Elkonkurrensutredningens betänkande Konkurrensen på elmarknaden (SOU 2002:7)

121 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (Prop.2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02/317).

122 Statens energimyndighet ER 26:2003.

123 Memorandum of Understanding for the Establishment of the Council of European Energy Regulators.

124 Reformen gällde England och Wales. Skottland och Nordirland hade sin egen lagstiftning inom detta område.

125 Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Naturgasmarknadsdirektivet beslutades två år senare (98/92/EC).

126 Kompromissen blir tydlig när man ser hur elmarknaden skulle byggas. Enligt direktivet fanns tre möjligheter. Den första var konkurrens med reglerat tillträde till näten vilket var det pådrivande UK:s linje förhandlingarna i ministerrådet. Den andra möjligheten var förhandlat tillträde till näten vilket var det skeptiska Tysklands villkor för att acceptera direktivet medan Frankrike fick in ett alternativt system med konkurrens i produktionen genom ett system med en ensamköpare (single buyer). Nu när vi är i det tredje elmarknadsdirektivet är det reglerat tredjepartstillträde som gäller. Sverige och Finland var stolta vapendragare till UK. Jag tror mig minnas att Danmark höll en mer försiktig ”tysk linje”.

127 Det kursiverade är taget ur det första elmarknadsdirektivets s.k. preambel punkt 2.

128 Kommissionens hemsida [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/forum\\_electricity\\_florence\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_electricity_florence_en.htm)

129 Benavides funderingar på denna punkt noterades inte i de publika anteckningarna utan är tagit från mitt (på denna punkt mycket tydliga) minne.

130 Enligt anteckningarna från mötet hade Annelie sällskap i panelen av ”regulators” från Italien, Spanien, Portugal, UK, Finland och Danmark samt en Mr Kelly från Federal Energy Regulatory Commission (FERC) USA.

131 Kommissionens anteckningar från det första Madrid Forum. <https://www.nordicenergyregulators.org/Publications/>

132 Jag har inte sett att någon bevarad inbjudan eller anteckningar från mötet. Mina egna anteckningar har jag slängt. Det som jag här skriver om detta möte är hämtat från mitt minne.

133 Jag är nu lite osäker på Danmark. Danmark (eller rättare sagt den danska myndigheten Konkurrensutredningen) hade varit med på Florence Forum och också på det informella mötet i Rom i september 1999.

134 Artikel 20,3.

135 Bundeswirtschaftsministerium.

136 I regleringsbrevet för 2000 står att förvaltningsanslaget skall täcka myndighetens utgifter för internationellt samarbete bl. a. inom ramen för OECD.

137 Association Sans But Lucratif

138 CEER bildades under EU15. Vilket innebar att den svenska myndigheten tilldelades 10 röster. De stora länderna, UK, Frankrike och Tyskland hade alla 29 röster. Minst antal röster på CEER:s möten hade Luxemburg med 4 röster.

139 Formellt låg arbetsgruppen i ERGEG-delen och kallades därför för Focus Group, men fungerade i praktiken som en arbetsgrupp. Jag minns att det från början var ett önskemål från Kommissionen att inrätta gruppen och att det var därför som den hamnade i ERGEG. Gruppen fick också de första åren finansiering för vissa konsultprojekt från Kommissionen. En stående punkt på mötesagendorna var informationsutbyte med Kommissionen.

140 Min minnesbild. Har inte hittat någon uppgift om närvaron i årsredovisningar eller annan dokumentation.

141 ”En mycket central uppgift för myndigheten blir att göra bedömningar och utfärda allmänna råd för hur nätföretagens intäkter ska beräknas”. SOU 1993:103, sid 10.

142 2§ 7 mom. 3 st., lag (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Samma formulering dök sedan när 1902 års ellag 1998 ersattes av en ny lag med modern redaktionell utformning; Ellag (1997:857) 4 kap. 1§.

143 Prop. 1993/94:162 Bilaga 8 Lagrådet.

144 2§ 7 mom. 4 st. i 1994:617.

145 Prop. 1993/94:162 Propositionens huvudsakliga innehåll.

146 SOU 1993:105 sid 10.

147 Denna uppfattning verifierades efteråt av Elnätsutredningen: (Det måste) ”ifrågasättas om det kan anses vara tillräckligt effektivt att regleringen av nätföretagen skall utgå från de redovisade kostnaderna i verksamheten”. (SoU 2000:90, sid 58).

148 Mats och jag hade varit kolleger på Miljö- och energidepartementet i slutet av 1980-talet. Mats var den tjänsteman som hade hand om frågor om regeringens ekonomiska styrning av Vattenfall. Därefter hade han arbetat som aktieanalytiker på en av Sveriges ledande aktiemäklare. Han hade också hunnit med att vara chef för den tekniska förvaltningen i Södertälje kommun.

149 I gruppen ingick inledningsvis Prof. Lars Bergman, Handelshögskolan, Bo Dizfalusy, Konkurrensverket, Bernt-Olof Helzén, Vattenfall, Bo Källstrand, Gränge, Roland Liljegren, Fortum, Henrik Lindkvist, 1-3 AP-fonderna och Carl Matsson, Kommunförbundet.

150 Ny reglermodell för elnätföretagen, Förstudie från Utredningen om vissa frågor ang. ellagstiftningen. 1998-11-17. Statens energimyndighet.

151 Den som är intresserad av modellen hänvisas till Mats B-O Larssons skrift Nätnyttomodellen från insidan. 1994. Där ges en utförlig beskrivning av modellen och principerna bakom den.

152 Dir. 1999:81

153 SOU 200:90 Elnätsföretag. Reglering och tillsyn. Särskild utredare var Sten Kjellman som varit en centralgestalt i Näringsdepartementets arbete med elmarknadsreformen under 1990-talet.

154 Prop. 2001/02:56 Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn

155 Bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

156 Årsredovisning 2005 för Statens energimyndighet (ER2006:1). Årsredovisningen för 2006 redovisar en något mer pessimistisk, eller realistisk, syn. ”ett par år” ersattes med ”flera år”.

157 Dir. 2006:39

158 Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99). Det var återigen Sten Kjellman som var regeringens särskilde utredare.

159 Prop. 2008/09:141, Bet. 2008/09:NU21, rskr. 2008/09:302

160 SOU 2000:90, sid 76.

161 Effektivare tillsyn över energimarknaderna.  
Statskontoret 2003:27.

162 Förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet.

163 Regeringens uppdrag till Statskontoret. Redovisas som bilaga i Statskontorets rapport se not 164

164 Energimarknadsinspektionen – uppdrag, verksamhet och finansiering. Statskontoret 2007:10, och Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan. Statskontoret 2007:13.



# Energimarknadsinspektionen

– En sekellång historia –

Energimarknadsinspektionen uppstod som självständig myndighet 2008, drygt 100 år efter att frågan om en prisregleringsmyndighet hade aktualiserats i Sveriges riksdag.

Med anledning av vårt femårsjubileum som myndighet vill vi beskriva den resan, och samtidigt belysa utvecklingen av myndighetsutövning kring elmarknaden under den sekellånga perioden.

Författare är Håkan Heden.