Ny elmarknad

Delbetänkande av
Energikommissionen

SOU 1995:14

Ref KB Cicc
Sou

Rättelseblad

Följande skall läggas till direkt efter texten på sid 122 (reservation av Tomas Kåberger) i delbetänkandet Ny elmarknad (SOU 1995:14).

Den utredningsuppgift som sedan behöver lösas är att utforma lagar för att på nationell nivå ta bort subventioner och internalisera miljökostnader. Om sådana lagar skall kunna medföra reformer även i andra länder måste lagarna stiftas utan hänsyn till kortsiktiga randeffekter. Efterföljd kan man vänta sig enbart om Sverige stiftar lagar på ett sådant sätt att likadana lagar kan införas i andra länder med bra totalt resultat.

Bland dem som framför allt anser sig hotade av de kortsiktiga randeffekterna finns de företag som tjänar mest på om ellagsreformen genomförs. Därför bör privatiseringen av vinstmöjligheterna och de idag externa kostnaderna ses i ett sammanhang. För att lagstiftandet skall förtjäna internationell respekt och kunna utgöra ett föredöme måste kriterierna utgå från vilken lagstiftning man borde ha i alla länder.

Referenser

BECO (Bergman & Co) 1993: Produktionsoptimering - Kraftbörs: en granskning av KGS rapport.

Krångedegruppens Samkörings AB, 1993: Produktionsoptimering - Kraftbörs: Slutrapport.

SOU 1993:68: Elkonkurrens med Nätmonopol - delbetänkande från Ellagstiftningsutredningen.

Hibbs, Mark 1991: Power-intensiv industry led nuclear comeback, Fogelström says. Nucleonics week May 23.

Wikdal, C-E 1991: Sweden: Nucear Power policy and public opinion. IAEA Bulletin no 1, 1991.

Proposition 1994/95:19 Bilaga 15: Euratom deklaration och artikel 1.

Statens offentliga utredningar
1995:14
Näringsdepartementet

Ny Elmarknad

Delbetänkande av Energikommissionen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

Omslagsbild: Birgitta Crandell

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-13885-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andersson

Genom beslut den 30 juni 1994 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommission med uppdrag att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder.

En förteckning över kommissionens ledamöter, sakkunniga och experter samt dess sekretariat bifogas.

Kommissionen har antagit namnet Energikommissionen.

I tilläggsdirektiv den 3 november 1994 fick kommissionen i uppdrag att med förtur analysera möjligheterna att genomföra den nu vilande elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Vi får med anledning härav överlämna delbetänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad.

I arbetet med detta delbetänkande har som ledamöter deltagit landshövdingen Gunnar Brodin, ordförande, riksdagsledmöterna Inge Carlsson (s) och Dan Ericsson (kds), filosofie kandidaten Pär Granstedt (c), kommunalrådet Nina Jarlbäck (s), riksdagsledamoten Birgitta Johansson (s), teknologie licenciaten Tomas Kåberger (mp), läraren Gun Larsson (v), direktören Per-Richard Molén (m), förutvarande statsrådet Rune Molin (s), oppositionsrådet Birgitta Nilsson (fp) samt riksdagsledamöterna Martin Nilsson (s) och Mikael Odenberg (m).

Som sakkunniga har deltagit generaldirektören Alf Carling, departementsrådet Håkan Heden, generaldirektören Kjell Jansson, professorn Arne Jernelöv, direktören Sven Erik Malmeblad, utredningssekreteraren Jan-Erik Moreau, chefen för Statens byggforskningsråd Bertil Pettersson, samt verkställande direktören Bengt Söderström.

Kommissionens huvudsekreterare är kanslirådet Sten Kjellman. För arbetet med detta betänkande har avdelningsdirektören Christina Oettinger-Biberg förordnats som sekreterare. I sekretariatets arbete har vidare deltagit assistenten Lena Eklund, filosofie kandidaten Peter Fritz

och kammarrättsassessorn Ronald Liljegren.

Till delbetänkandet fogas reservationer av ledamöterna Tomas Kåberger, Birgitta Nilsson samt Per-Richard Molén och Mikael Odenberg. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöter Dan Eriksson, Pär Granstedt, Per-Richard Molén, Birgitta Nilsson och Mikael Odenberg, ledamoten Gun Larsson samt sakkunnige Jan Erik Moreau.

Kommissionens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm i februari 1995

Gunnar Brodin

Inge Carlsson	Dan Ericsson	Pär Granstedt
Nina Jarlbäck	Birgitta Johansson	Tomas Kåberger
Gun Larsson	Per-Richard Molén	Rune Molin
Birgitta Nilsson	Martin Nilsson	Mikael Odenberg

/Sten Kjellman

Innehållsförteckning

Sammanfattning 9
Summary 16
Förslag till författningsändringar 24

1. Betänkandets disposition och utredningsarbetets organisation . . 36
   1.1 Betänkandets disposition 36
   1.2 Arbetets organisation 38

2. Utgångspunkter för kommissionens överväganden 39
   2.1 Uppdraget 39
   2.2 Bakgrund 40
   2.3 1991 års energipolitiska riktlinjer 41
   2.4 Några viktiga beslut efter år 1991 44
   2.5 Kommissionens uppdrag avseende elmarknadsreformen . 48

3. Kommissionens överväganden och förslag 53
   3.1 Inledning 53
   3.2 Möjligheterna att utnyttja styrmedel på den reformerade elmarknaden 56
   3.3 Försörjningstryggheten 60
   3.4 Utrikeshandel med el 69
   3.5 Glesbygdskundernas situation 77
   3.6 Övriga frågor 81
      3.6.1 Den småskaliga elproduktionen 82
      3.6.2 Avgifter och ersättning för inmatning av el på nätet 84
      3.6.3 Reglering av en särskild handelsplats för el 85

3.6.4 Giltighetstiden för leveranskoncession 86
3.6.5 Skydd för fjärrvärme och naturgas 87
3.6.6 Den svenska elmarknadsreformen förhållande till EU:s regler 89
3.7 Sammanfattande överväganden 90

4. Författningskommentarer 93
4.1 Förslag till ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar 94
4.2 Förslag till ändring i lagen (1994:1801) om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar 110
4.3 Förslag till ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m. 112

5. Reservationer 114

6. Särskilda yttranden 126

Bilagor

1. Kommissionens direktiv 133
2. Tilläggsdirektiv 151
3. Kommissionens ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat 155

Underlagspromemorior i särskild bilagedel

1. Akutella förutsättningar för svensk elförsörjning

2. Energipolitik på en reformerad elmarknad

3. Försörjningstrygghet

4. Utrikeshandel med el

5. Glesbygskundernas situation

6. Övriga frågor

Appendix: Kostnader, priser, skatter, miljörestriktioner m.m. i Sverige och grannländerna

SAMMANFATTNING

Bakgrund och utgångspunkter

Energikommissionen fick genom tilläggsdirektiv i november 1994 uppdraget att med förtur analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Kommissionen skulle snarast redovisa sina förslag i denna fråga och därvid också föreslå de förändringar eller kompletteringar av den nya ellagstiftningen som eventuellt bedöms vara nödvändiga. Kommissionen skulle också särskilt behandla konsekvenserna av en ökad utlandshandel med el och vissa regionalpolitiska frågor i anslutning till elmarknadsreformen.

Föreliggande delbetänkande är kommissionens redovisning av detta uppdrag.

Kommissionens uppdrag i övrigt är att dels granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder, dels lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställning av energisystemet.

1991 års riktlinjer för energipolitiken skall vara en utgångspunkt för kommissionens överväganden om energipolitikens utformning. Därmed är uppgiften att utforma en politik för energisystemets omställning som syftar till att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor, och att därvid utgå från vad natur och miljö kan bära. Kommissionens analys av elmarknadsreformens konsekvenser skall relateras till detta breda och krävande energipolitiska uppdrag.

Riksdagen beslöt i december 1994 att den nya ellagstiftningens ikraftträdande skulle uppskjutas för att ge kommissionen möjlighet att genomföra en bredare konsekvensanalys av reglerna för elmarknaden innan reformen träder i kraft.

Kommissionen har sett som sin uppgift att särskilt granska den vilande ellagstiftningens konsekvenser i ett elförsörjningsperspektiv. En huvudfråga är hur de ramar, som genom elmarknadsreformen skulle etableras för aktörerna på elmarknaden, kan beräknas komma att påverka leveranssäkerheten och försörjningstryggheten i det svenska elsystemet på både kort och lång sikt. Ytterligare en central fråga är om reformen skulle förändra möjligheterna för statsmakterna att utnyttja tillgängliga styrmedel på energi-, miljö- och näringspolitikens område.

Utifrån dessa utgångspunkter behandlas också utrikeshandeln med el och dess påverkan på elförsörjningen och elprisernas utveckling.

Vidare behandlas elmarknadsreformens betydelse för glesbygdskundernas situation. Kommissionen har dessutom funnit det angeläget att särskilt ta upp ytterligare några frågor som har aktualiserats vid granskningen av den vilande lagstiftningen.

Det är inte möjligt att på detta stadium bedöma vilka energipolitiska styrmedel som kommer att ingå i kommissionens slutliga förslag. Analysen av elmarknadsreformens konsekvenser har därför skett med avseende på den nya marknadsorganisationens påverkan av möjligheterna att utnyttja alla slag av energipolitiska styrmedel.

Det bör också understrykas att kommissionen har begränsat sina överväganden till en jämförelse mellan den gällande och den vilande ellagstiftningen. Frågor som inte är beroende av ett ikraftträdande av den vilande lagstiftningen har inte tagits upp.

Innehåll och slutsatser

Kapitel 1 är en kort redovisning av delbetänkandets disposition och av utredningsarbetets organisation.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för utgångspunkterna för kommissionens överväganden. Kapitlet innehåller en kort bakgrundsbeskrivning och en genomgång av vissa beslut som är viktiga för det aktuella uppdraget. Slutligen redovisas de avvägningar som har legat till grund för kommissionens arbete i denna fråga.

Kapitel 3 utgör en redovisning av kommissionens överväganden och förslag. I kapitlets första avsnitt beskrivs betydelsefulla förändringar som har inträffat under senare år, och som sammantagna har ändrat förutsättningarna väsentligt för producenternas, distributörernas och kundernas agerande på elmarknaden. Det konstateras att utvecklingen har medfört en ökad marknadsorientering hos företagen, som har ändrat verksamhetens inriktning mot ökad kundanpassning och konkurrens. Internationellt har också en utveckling ägt rum mot ökad konkurrens, vilket har påverkat villkoren och möjligheterna för den svenska elförsörjningen. Särskilt viktigt är i detta sammanhang utvecklingen i våra nordiska grannländer.

Förutsättningarna för den svenska elförsörjningen har således i viktiga avseenden ändrats under de senaste åren. Det är i flera fall fråga om förändringsprocesser som kan beräknas att fortsätta. Frågan om den

gällande ellagens ändamålsenlighet i framtiden har därför också varit av stor betydelse för kommissionens överväganden och slutsatser.

Avsnitt 3.2 behandlar frågan om statsmakternas möjligheter att använda energi- och miljöpolitiska styrmedel skulle påverkas väsentligt av elmarknadsreformen. De möjliga effekterna på olika styrmedels effektivitet av en övergång till det vilande regelverket diskuteras. I sammanhanget berörs hur den ändrade rollfördelningen på elmarknaden i vissa fall skulle kunna förstärka eller försvaga styreffektiviteten.

Förutsättningarna för att driva en aktiv energipolitik förefaller inte att bli sämre om den vilande ellagstiftningen träder i kraft. Det finns däremot anledning att vänta att vissa energipolitiska styrmedel kommer att kunna utnyttjas med ökad kraft med det nya regelverket.

Det följande avsnittet (3.3) behandlar elmarknadsreformens effekter på försörjningstryggheten. Frågan behandlas med avseende på både elsystemets leveranssäkerhet och den långsiktiga försörjningstryggheten. En god leveranssäkerhet innebär en låg risk för avbrott i elleveranserna till följd av tekniska fel eller på grund av kapacitetsbrist i produktionen eller överföringssystemet. Den långsiktiga försörjningstryggheten gäller främst systemets framtida tillräcklighet. I försörjningstryggheten ligger också en på lång sikt trygg tillgång på el på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor.

En betydelsefull fråga är om ny kraftproduktion kan tillkomma i tillräcklig omfattning för att tillgodose behovet av el, och om den kan byggas ut utan stora prisfluktuationer. I försörjningstryggheten ligger vidare att elförsörjningssystemet skall vara uthålligt och robust i det längre tidsperspektivet, och därför att det också skall uppfylla viktiga miljö- och säkerhetskrav.

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

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

Det finns i sammanhanget en osäkerhet om Vattenfalls roll i samband med energisystemets omställning. Kommissionen betonar att ägaren, staten, genom de riktlinjer som riksdagen fastställde i samband

med företagets bolagisering har slagit fast att Vattenfall bör agera utifrån samma grundprinciper som de övriga kraftföretagen.

Det finns anledning att noga följa den långsiktiga försörjningstryggheten på elmarknaden. Behovet är stort av prognoser för såväl användningen som tillförseln av el och annan energi. Genom utvecklade energiprognoser kan säkrare bedömningar göras bl.a. när det gäller behovet av nya kraftanläggningar. Också andra uppgifter som aktuella data om vattenmagasinens innehåll och aggregerad information om bilaterala handelsavtal är en viktig marknadsinformation som bör tas fram kontinuerligt. NUTEK bör som central energimyndighet ansvara för detta.

En fortlöpande information om förändringarna av såväl dagens priser som den framtida prisutvecklingen är väsentlig för såväl elkunder som producenter och leverantörer av el. En organiserad handel med el, en s.k. elbörs, skulle ge köpare och säljare betydligt bättre information och beslutsunderlag än om handeln sker enbart bilateralt. Den är också en nödvändig institution för elsystemets effektiva drift. Svenska kraftnät behöver kontinuerligt ett marknadsbestämt pris på kortsiktiga elleveranser för att kunna prissätta el för balansändamål, dvs. produktions- och förbrukningsavvikelserna i systemet.

I avsnitt 3.4 behandlas utlandshandeln med el. Handeln med våra grannländer medför stora fördelar i form av lägre produktionskostnader och en minskad miljöpåverkan. Utlandshandeln är av särskilt stor betydelse för Sverige i det aktuella perspektivet av en omställning av energisystemet. I en situation när ett större behov av nytillskott uppkommer på tillförselsidan kan import från utlandet bidra till att utjämna variationer i den inhemska produktionen och därav följande prisfluktuationer, som annars skulle kunna bli synnerligen besvärande.

I Norge och inom kort även i Finland finns elmarknader med konkurrens i produktion och försäljning. Ett ikraftträdande av den vilande svenska ellagstiftningen skulle då innebära att svenska elproducenter skulle kunna sälja el direkt till kunder i dessa länder. Svenska kunder skulle kunna upphandla el där. På sikt finns goda möjligheter att Norden utvecklas mot en alltmer integrerad marknad. Då kan de samlade produktionresurserna utnyttjas effektivare och de totala utsläppen av miljöskadliga ämnen reduceras.

Det finns i dag inte anledning att vänta någon omfattande svensk elexport med prishöjande effekter. De svenska utlandsförbindelserna är huvudsakligen kopplade till elsystem som inte kan väntas få några avgörande prishöjande influenser på den svenska elmarknaden. På

längre sikt ökar dock osäkerheten om utvecklingen i omvärlden.

Den vilande ellagen ger staten möjligheter att utöva en viss kontroll över utrikeshandeln med el. Kommissionen föreslår att den vilande lagstiftningen kompletteras i detta avseende. De bedömningskriterier för prövning av nätkoncession för utlandsförbindelse, som anges i förarbetena till den vilande ellagstiftningen (den allmänna tillgången till överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten) bör föras in i lagtexten.

Vidare föreslås att en särskild koncesssion för export och import av el införs. En sådan kraftutväxlingskoncession skall kunna ges den som uppvisar ett ingånget avtal om export och/eller import av el. Det bör finnas en presumtion för att koncession beviljas, men regeringen skall ha möjlighet att kunna avslå en sådan begäran om allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett beviljande av en sådan koncession.

Genom de ökade möjligheterna till övervakning och kontroll av utrikeshandeln som kommissionen föreslår skapas möjligheter för samhällsekonomiska konsekvensanalyser av en tilltagande handel. Inte minst i samband med en omställning av energisystemet kan sådana instrument behövas för att kunna säkra försörjningstryggheten.

Avsnitt 3.5 behandlar glesbygdskundernas situation. Det konstateras att det främst är utformningen av det vilande regelverket för nättjänster som är av betydelse i denna fråga. Den del av kundens total elpris som gäller den elektriska energin och inte elöverföringen, påverkas däremot inte av om elen tas ut i glesbygd eller i tätort.

Enligt den vilande lagstiftningen skall nättariffer vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Tariffernas skälighet skall kunna prövas utifrån bl.a. nätägarnas kostnader för verksamheten. Nätägarna är skyldiga att lämna en separat ekonomisk redovisning för nätverksamheten.

Det krävs att varje koncessionsområde behandlas för sig vid prövning av en nättariff. Kostnaderna inom det enskilda koncessionsområdet blir därigenom grunden för tariffprövningen. I dag finns på flera håll i landet angränsande koncessionsområden med samma ägare, för vilka en enhetlig eltariff tillämpas. Om nättarifferna där skulle sättas utifrån kostnaderna för nätverksamheten i varje enskilt område skulle tarifferna för de områden som har en större andel glesbygdskunder komma att höjas medan de skulle sänkas i övriga områden.

Kommissionen föreslår därför ett tillägg till den vilande ellagen som innebär att varje koncessionsområde skall redovisas för sig, men att nätmyndigheten, NUTEK, under vissa villkor skall kunna medge

undantag från detta krav. Om områdena får redovisas ihop skall de också vid skälighetsbedömning av nättariffen ses som ett område.

Vidare konstaterar kommissionen att det inte finns någon regel som förbjuder att avståndsberoende tariffer tillämpas på regional nivå. En konsekvens att detta är att NUTEK, mot bakgrund av bl.a. principen om kostnadsriktighet i tariffsättningen, i samband med en prövning av tariffer skulle kunna tvingas att fatta beslut som leder till ett ökat avståndsberoende i tariffsättningen.

Av denna anledning föreslår kommissionen att den vilande lagstiftningen kompletteras så att huvudprincipen i tariffsättningen blir att en avståndsoberoende tariff för uttag av el skall tillämpas för nätkoncession för linje med en spänning understigande 220 kilovolt (regionledning). Undantag från huvudprincipen bör dock kunna meddelas mot bakgrund av i dag existerande särskilda avtal mellan koncessionshavare och kunder. Vidare skall nätföretagets samtliga nätkoncessioner för linje på samma spänningsnivå utgöra grunden för skälighetsbedömningen av tariffen.

I avsnitt 3.6 behandlas ett antal särskilda frågor och flera förslag läggs fram om kompletteringar av den vilande lagstiftningen. Kommissionen föreslår bl.a. följande:

- innehavare av elproduktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW skall erlägga en förenklad nätavgift som endast motsvarar engångsavgift för anslutning och avgift för mätning, avräkning och mätutrustning.
- elproducent skall ha rätt till ersättning av nätägaren som motsvarar dels den minskning av energiförluster som produktionen medför i nätägarens nät, dels den reduktion av nätägarens avgifter för att vara ansluten till annat nät som produktionen möjliggör.
- en lagstiftning skall utarbetas som reglerar organiserad handel med el, elbörsverksamhet.
- det system med leveranskoncessioner som ingår i den vilande lagstiftningen skall gälla i fem år, i stället för i tre år.

Kommissionen konstaterar vidare att det för viss fjärrvärme- och naturgasverksamhet kan bli svårt att möta den nya konkurrensen, som elmarknadsreformen innebär, genom att sänka tarifferna. Kommissionen avser därför att återkomma med förslag som kan ge ett skydd för sådana verksamheter. Kommissionen avser att lämna ett förslag så att det kan träda ikraft samtidigt med den vilande lagstiftningen.

Kommissionen bedömer att den vilande svenska ellagstiftningen

innebär en minst lika långtgående reformering av elmarknaden som det direktivförslag som nu diskuteras inom EU. Ingenting talar därför emot att Sverige skall kunna tillämpa den vilande ellagstiftningen när ett EG-direktiv med tiden antas.

I avsnitt 3.7 sammanfattar kommissionen sina överväganden.

Kommissionen har funnit att förutsättningarna att driva en aktiv energipolitik inte skulle försämras om den vilande ellagstiftningen, med de föreslagna kompletteringarna, trädde i kraft.

Kommissionen sammanfattande bedömning är att avgörande skäl talar för att elmarknadsreformen bör träda i kraft. Den vilande lagstiftningen bör därför sättas i kraft med de ändringar av lagstiftningen som kommissionen föreslår.

Det är angeläget att den nya lagstiftningen kan träda i kraft så snart som möjligt. Kommissionens bedömning är att den bör träda i kraft den 1 januari 1996. Det är, med hänsyn till förberedelsetiden, angeläget att beslut härom kan fattas under våren 1995.

Under de första åren efter det att lagstiftningen har börjat att gälla bör NUTEK ha som ett särskilt uppdrag att övervaka elmarknadens funktion och fortlöpande rapportera till regeringen och lämna förslag om de åtgärder som eventuellt kan bedömas vara nödvändiga.

Summary

Background and starting-points.

In November 1994 the Energy Commission was given additional directives instructing it to give priority to an analysis of the possibilities of carrying out the reform of the electricity market in such a manner that the continued work of the Commission was not "locked" in any one particular direction. The Commission was to present its proposals on this question as soon as possible and at the same time suggest such changes in or completions to the new electricity legislation which it might consider warranted. The Commission was also to give special consideration to two particular aspects connected to the reform of the electricity market, i.e., the consequences of an increased foreign trade in electricity as well as a number of special issues relating to regional policy.

The present preliminary report constitutes the Commission's findings regarding the questions it had thus been commissioned to study.

The remaining tasks of the Commission consist on the one hand of an analysis of current energy policy programmes for the reorganization and development of the energy system, as well as of the need for changes and additional measures. On the other it is to make proposals regarding programmes for the reorganization of the energy system specifying a schedule with time-limits for this reorganization.

The 1991 guidelines for energy policy are intended as a starting-point for the Commission's deliberations on the appropriate formulation of energy policy. The task is to draw up a policy for the reorganization of the energy system which aims to secure both the short- and longer-term supply of electricity and other energy on terms which can compete with those prevailing in our surroundings. Another essential starting-point should be our knowledge of what nature and the environment can

tolerate. The Commission's analysis of the consequences of the reform of the electricity market should be related to the broad and demanding energy policy task thus assigned to it.

Parliament decided in December 1994 that the date on which the new electricity legislation was to come into force should be postponed. This was in order to give the Commission the chance of carrying out a broader analysis of the consequences of the regulations relating to the electricity market before the reform came into force.

The Commission has taken upon itself to make an in-depth examination of the consequences of the resting electricity legislation from the point of view of the electricty supply security. One of the main issues discussed is how the framework established by the reform of the electricity market for the actors on this market may come to affect delivery and supply security in the Swedish electricity system in both the short and longer terms. Another central question is whether the reform may alter the possibilities afforded to state authorities of making appropriate use of available control measures in the fields of energy policy, environmental policy and trade policy. Bearing these starting-points in mind, the issue of foreign trade in electricity is also treated, as well as the question of the effects of such trade on both the electricity supply security and electricity price developments.

The question of what the reform of the electricity market may entail for the situation of rural customers is also dealt with. The Commission has also found it important to pay special attention to a number of other issues which have arisen during its examination of the now resting legislation.

It is not at this stage possible to determine what energy political control measures may be included in the Commission's final proposals. The analysis of the consequences of the reform of the electricity market has therefore been based on the new market organization's effects on the possibilities of utilizing all kinds of energy political control measures.

It should also be underlined that the Commission has limited its considerations to a comparison between the current Electricity Act now in force and the proposed, and now resting, electricity legislation. Issues not connected with the enforcement of the new legislation have been omitted.

Contents and conclusions

Chapter 1 provides a short presentation of the disposition of this preliminary report and of the way the investigation was organized.

Chapter 2 contains an account of the starting-points for the Commission's deliberations. It includes a short description of the background and a presentation of a number of decisions considered relevant to the tasks at hand. Finally, the trade-offs which formed the basis of the Commission's work on this question are presented.

Chapter 3 consists of a presentation of the Commission's deliberations and proposals. The first section of the chapter describes the major changes which have occurred in recent years, and which together have significantly altered the conditions governing the actions of producers, distributors and customers on the electricity market. It is noted that developments have led to an increased market orientation among many firms, and this has changed the direction of the activities they engage in and made them more customer-oriented as well as more competitive. In international terms too, there has been a development towards increased competition, and this has also affected both the conditions governing the Swedish electricity supply and its development possibilities. Developments in neighbouring Nordic countries are of particular importance in this context.

The conditions governing the Swedish electricity supply have thus changed in certain crucial respects in recent years. In many cases the changes are in fact part of processes which may be expected to be on-going. The question of how appropriate the present Electricity Act may appear in the future has therefore also been central to the Commission's deliberations and conclusions.

Section 3.2 discusses the question of whether the state authorities' possibilities of using energy political control measures and measures relating to environment policy would be affected to any considerable extent by the reform of the electricity market. The possible effects on the efficiency of various control measures of a transition to the regulations under consideration are discussed here. The issue of how the altered role distribution on the electricity market may in various cases either reinforce or weaken the efficiency of controls is dealt with in this context.

The preconditions for pursuing an active energy policy would not appear to suffer from the introduction of the electricity legislation now under consideration. There are however reasons for expecting certain energy policy control measures to gain increased strength from the introduction of the new body of regulations.

The following section (3.3) deals with the effects of the reform of the electricity market on supply security. The issue is treated in terms

of both the electricity system's delivery reliability and long-term supply security. Reliable deliveries lead to small risks for delivery interruptions due to technical errors or to capacity shortage in either production or the transmission system. Long-term supply security mainly involves the future adequacy of the system. The concept of supply security also covers long-term secure access to electricity on terms that are competitive with those prevailing in the surroundings.

An important issue is whether sufficient new power generation can be created to meet electricity requirements and whether production can be expanded without major price fluctuations. The concept of supply security also involves the idea that the electricity supply system should be enduring and robust in the long-term perspective, and should therefore satisfy major environmental and safety requirements.

The opinion of the Commission is that the reform would not affect the conditions governing investments in new electricity generation or in the effectivization of electricity consumption in such a way that the continued work of the Commission is blocked.

It should in this context be pointed out that a basic uncertainty exists about future investment requirements in the electricity supply. This uncertainty is connected with the issue of nuclear power and with the conditions individual companies will be working under during the reorganization of the energy system. The broad energy policy task assigned to the Commission is therefore extremely important. Future decisions relating to the transformation and development of the energy system must be such that the objectives determined for energy policy remain credible over time.

In this context there is some uncertainty as to the role of Vattenfall in connection with the reorganization of the energy system. The Commission wishes to emphasize that Vattenfall's owners, the state, have asserted in the guidelines set out by Parliament regarding the reorganization of Vattenfall in the form of a limited company that Vattenfall's actions should be based on the same basic principles as those of other power companies.

There are good reasons for following the long-term supply security on the electricity market with great care. The need for forecasts relating to both consumption and supply of electricity and other energy is great. With the help of advanced energy forecasts, such questions as for example the need for new power plants can be assessed with greater certainty. Other information such as data on the contents of the water stores and aggregated information on bilateral trade agreements also constitute important market information which should be produced continuously and kept up to date. As the central energy authority,

NUTEK (The Swedish National Board for Industrial and Technological Development) should be responsible for the monitoring of such information.

Continuous and up-to-date information about both changes in current prices and future price developments is essential to electricity customers, as well as to the producers and distributors of electricity. An organized trade in electricity, a so-called electricity exchange, would give buyers and sellers considerably better information and a better foundation on which to base their decisions than if trade were simply bilateral. Such an institution is also necessary for the efficient operation of the electricity system. Svenska kraftnät (the Swedish national grid) needs to have continuous access to the prices set by the market for short-term electricity deliveries in order to be able to price electricity for balance purposes, i.e., to balance variations in production and consumption within the system.

In section 3.4, foreign trade in electricity is discussed. Trade with our neighbouring countries leads to considerable advantages in the form of lower production costs and reduced environmental impact. Foreign trade is of particular significance to Sweden in the current perspective of a reorganization of the energy system. In a situation where a greater need for additional capacity arises on the supply side, imports from abroad can contribute to evening out variations in domestic production and the consequent price fluctuations which would otherwise be extremely troublesome.

Norway has an electricity market with competition in both production and sales, and the electricity market in Finland will also shortly be similar. The introduction of the Swedish electricity legislation now under discussion would then lead to Swedish producers being able to sell electricity directly to customers in these countries. Swedish customers would also be able to buy electricity from them. In the long term there is a good chance that the Nordic countries will develop in the direction of a more and more integrated electricity market. It will then be possible to utilize total production resources more efficiently and total emissions of environmentally dangerous pollutants can be reduced.

There is at present no reason to expect extensive Swedish electricity exports which might increase prices. The Swedish connections abroad are mainly to systems which are not expected to have decisive price-increasing influences on the Swedish electricity market. In the longer term however developments in the world around us are more uncertain.

The resting electricity law gives the state the possibility of exercising a certain amount of control over foreign trade in electricity. The Commission proposes that the new legislation should be completed in this respect. The assessment criteria used for considering network concessions for foreign connections and described in the preliminary work on the new electricity legislation (general access to transmission capacity to other countries, operational safety within the Swedish electricity system and long-term reliability of deliveries) should be introduced into the text of the legislation.

The introduction of a special concession for imports and exports of electricity is also proposed. Such a power exchange concession could be granted to those able to prove they have entered into an agreement for the export and/or import of electricity. Such concessions should as a general rule be granted, but the government must have the right to refuse an application if general concerns for national supply security require it.

The increased possibilities of monitoring and control of foreign trade proposed by the Commission create conditions which facilitate economic analyses of the consequences for society of an increasing trade. These instruments may be required in order to ensure that supply security is maintained, not least in connection with the reorganization of the energy system now planned.

Section 3.5 deals with the situation of customers in rural areas. The observation is made that it is chiefly the formulation of the new regulations for network services which is central to this issue. The share of the customer's total electricity price related to electrical energy rather than electricity transmission remains however unaffected by whether electricity is consumed in rural or urban areas.

According to the new legislation, network tariffs should be reasonable and formulated on concrete grounds. It should be possible to examine whether tariffs are reasonable on the basis, amongst other things, of the network owners' costs for their operations. The network owners are also obliged to present separate economic accounts for network operations.

Each individual concession area is required to be treated separately when considering whether or not network tariffs are reasonable. The costs within individual concession areas thus form the basis for assessing whether or not tariffs are reasonable. In several parts of the country there are at present neighbouring concession areas which have the same owner and where a single electricity tariff is applied. If network tariffs were there to be determined on the basis of the costs for network operations in each individual area, the tariffs for the areas with

a larger number of rural customers would increase while decreasing in the remaining areas. The Commission therefore proposes an addition to the resting Electricity Act whereby separate accounts are to be drawn up for each concession area, but the network authority NUTEK can under certain conditions make exceptions from this requirement. If accounts are drawn up for several areas together, they should also be regarded as a single area when examining whether or not the tariffs are reasonable.

The Commission has also observed that there is no regulation forbidding the application of distance-related tariffs at a regional level. One consequence of this is that NUTEK, against the background amongst other things of the principle of strict cost correctness in tariff setting, may in connection with its tariff assessments be forced to take decisions which lead to an increased use of distance-related tariffs.

For this reason, the Commission proposes that the resting legislation should be completed so that the main principle for tariff setting is as follows: distance-unrelated tariffs should be applied for network concessions for lines with voltages below 220 kV (regional lines). It should however be possible to make exceptions from the main principle against the background of special agreements existing between concession holders and customers. The network company's total network concessions for lines at the same voltage level should moreover form the basis for the assessment of whether or not the tariffs applied are reasonable.

Section 3.6 deals with a number of special aspects, and several proposals are made for completions to the resting legislation. Amongst others the Commission has the following proposals to make:

- owners of electricity generation plants who can supply an effect of a maximum of 1 500 kW should pay a simplified network charge corresponding to no more than a non-recurring charge for connection as well as a charge for metering, settlement and metering equipment.
- electricity producers should have the right to compensation from the network owner corresponding to the reduction in energy losses which production leads to in the network owner's network, as well as the reduction brought about by production in the network owner's fees for connection to other networks.
- legislation should be formulated to regulate organized trade in electricity, so-called electricity exchange.
- the system involving delivery concessions included in the resting

legislation should be valid for five years instead of three.

The Commission also note that for certain district-heating and natural-gas operations it may be difficult to meet the new competition entailed by the reform of the electricity market by lowering their tariffs. The Commission therefore intends to make new proposals which also provide protection for operations of this type. The Commission intends to make a proposal which can be introduced at the same time as the new electricity legislation is passed.

The Commission believes that the new Swedish electricity legislation now under consideration implies a reform of the electricity market that is at least as extensive as that implied by the directive proposal now being discussed within the EC. There is thus no reason to believe that Sweden would not be able to apply its new electricity legislation when an EC-directive is in time adopted.

Section 3.7 summarizes the deliberations of the Commission.

The Commission has found that the conditions governing the pursuit of an active energy policy would not deteriorate if the new electricity legislation, including the proposed completions, were to be passed.

To summarize the Commission's findings, there are decisive reasons why the reform of the electricity market should be carried out. The resting legislation should therefore be passed with the alterations in the legislation proposed by the Commission.

It is important that the new legislation should come into force as soon as possible. In the opinion of the Commission, the date for its introduction should be set for 1st January 1996. Due to the lengthy preparation time, it is important that a decision on this matter should be taken during the spring of 1995.

During the first years after the introduction of the legislation, NUTEK should be specially commissioned to monitor the functioning of the electricity market and to report back continuously to the government. It should also make proposals regarding the measures it may consider necessary.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

dels att 2 § 2 och 7 mom skall ha följande lydelse
dels att det i 2 § skall införas tre nya moment, 2 § 9, 10 och 11 mom av följande lydelse.

Antagen lydelse	Föreslagen lydelse
2 § 2 mom	
Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.	**Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.** ***Vid meddelande av nätkoncession som avser utlandsförbindelse skall dessutom särskilt beaktas förbindelsens allmänna betydelse för landets elförsörjning.***

Nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen.

Nätkoncession för område får bara meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

Nätkoncession får inte strida mot en detaljplan eller

områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av nätmyndigheten. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av nätkoncession skall fjärde stycket tillämpas.

2 § 7 mom

Nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Nätverksamhet skall redovisas i enlighet med bestämmelserna i bokföringslagen (1976:125) och 11 kap. aktiebolagslagen (1975:1385). Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av nätverksamhet. Regeringen får därvid föreskriva undantag från bestämmelserna i bokföringslagen och 11 kap. aktiebolagslagen.	**Nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Nätverksamhet skall redovisas i enlighet med bestämmelserna i bokföringslagen (1976:125) och 11 kap. aktiebolagslagen (1975:1385).** ***Vid redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område skall, om inte nätmyndigheten på koncessionshavarens begäran medger undantag, varje område redovisas för sig. Sådant undantag skall meddelas om berörda områden ligger geografiskt nära varandra och områdena sammantaget utgör en för nätverksamhet lämplig enhet. Ett beviljat undantag är för sin giltighet beroende av att en enhetlig tariff tillämpas för***

samtliga av undantaget omfattade områden. När koncessionstiden för något av de områden som omfattas av det beviljade undantaget löper ut skall nätmyndigheten ompröva undantaget. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av nätverksamhet. Regeringen får därvid föreskriva undantag från bestämmelserna i bokföringslagen och 11 kap. aktiebolagslagen.

Revisor hos den som bedriver nätverksamhet skall särskilt granska redovisningen av nätverksamheten. Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av nätverksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av revisorn ges in till nätmyndigheten. Regeringen får meddela föreskrifter om revision av nätverksamhet.

Avgifter och övriga villkor för överföring av ström och anslutning till ledning (nättariffer) skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Nättariffer för område, utom engångsavgift för anslutning, får dock inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Nättariffer för överföring av ström skall utformas så, att betald avgift för en anslutning ger rätt att använda det elektriska nätet

Avgifter och övriga villkor för överföring av ström och anslutning till ledning (nättariffer) skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Nättariffer för område, utom engångsavgift för anslutning, får dock inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. *Nättariff för linje med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt (regionledning), utom engångsavgift för anslutning, får inom sam-*

inom landet, med undantag för utlandsförbindelserna.

Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall särskilt beaktas konsumentintresset. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Vid skälighetsbedömningen skall nättariffen för varje koncessionsområde bedömas för sig.

ma spänningsnivå inte ut formas med hänsyn till var en uttagspunkt för ström är belägen i förhållande till ledningens anslutning till annan koncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje. Tillstånd till avvikelse från vad som anges i föregående mening meddelas i enlighet med vad som anges i 9 mom. Nättariffer för överföring av ström skall utformas så, att betald avgift för en anslutning ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet, med undantag för utlandsförbindelserna.

Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall särskilt beaktas konsumentintresset. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Vid skälighetsbedömningen skall nättariffen för varje koncessionsområde bedömas för sig. *Om nätmyndigheten, enligt första stycket, har medgivit att ett antal nätkoncessioner för område får redovisas samlat skall dock vid skälighetsbedömningen dessa anses utgöra ett område. Vid skälighetsbedömningen av nättariff för linje, med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt, skall koncessionshavarens samtliga nätkoncessioner för*

linje, vid samma spänningsnivå, bedömas samlat.

Kostnaderna som en koncessionshavare som omfattas av nätkoncession för linje har för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledning skall i den utsträckning det är skäligt bedömas samlat. För nätkoncession för linje med en spänning om 220 kilovolt och däröver skall koncessionshavarens samtliga linjer, med undantag för utlandsförbindelserna, bedömas samlat.

Den som har nätkoncession skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om nättariffer och övriga villkor för överföring eller anslutning. Vid begäran om ny anslutning skall uppgiften om villkoren lämnas inom skälig tid. Den skriftliga uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos nätmyndigheten begära prövning enligt 4 mom. sista stycket.

Frågor om koncessionshavarens skyldigheter enligt första och femte styckena prövas av nätmyndigheten.

2 § 9 mom.

Nättariffen för en enskild kund på en regionledning skall, om nätmyndigheten meddelat tillstånd härtill, utformas med hänsyn till var på regionledningen den uttagspunkt är belägen varifrån kunden tar ut ström från regionledningen.

På ansökan av koncessionshavaren eller berörd kund skall nätmyndigheten meddela

tillstånd om följande förutsättningar är uppfyllda.

1. Den berörda uttagspunkten fanns den 1 januari 1996.

2. Ett avtal, innebärande att priset för överföringen av ström bl.a. baseras på uttagspunktens belägenhet, fanns den 1 januari 1996.

Om tillstånd meddelats skall, vid fastställande av nättariff för kunden, uttagspunktens belägenhet beaktas i samma utsträckning som gjorts i det avtal som nämns i föregående stycke, punkt 2.

Tillstånd skall gälla från viss dag samt meddelas för bestämd tid, högst trettio år.

Om uttagspunktens läge eller effekt ändras eller avses bli ändrad skall koncessionshavaren anmäla detta till nätmyndigheten. När en sådan anmälan har gjorts skall nätmyndigheten pröva om tidigare meddelat tillstånd alltjämt skall gälla och i så fall i vilken utsträckning. Vid en sådan omprövning skall nätmyndigheten med beaktande av ändringens omfattning bedöma om ett fortsatt tillstånd framstår som skäligt. Om nätmyndigheten beslutar om fortsatt tillstånd skall i beslutet anges hur länge tillståndet gäller.

2 § 10 mom.

Innehavare av elproduktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt skall för inmatning av ström inte erlägga annan del av nätavgiften än engångsavgift för anslutning och avgift för mätare samt för mätning och avräkning.

2 § 11 mom.

Innehavare av en produktionsanläggning har i enlighet med vad som anges i punkterna 1 och 2 nedan rätt till ersättning av innehavaren av den nätkoncession till vars ledningsnät anläggningen är ansluten. Ersättningen skall motsvara:
1) värdet av den minskning av energiförluster som produktion av ström från anläggningen medför i koncessionshavarens ledningsnät och
2) värdet av den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledningsnät som möjliggörs genom att produktionsanläggningen är ansluten till ledningsnätet.
Värdet under punkten 1

skall beräknas utifrån den minskning av förlusterna i koncessionshavarensledningsnät som uppstår på grund av att anläggningen matar in ström på nätet och ersättas i förhållande till mängden inmatad ström samt när denna inmatning sker. Vid beräkning av värdet under punkten 2 skall följande bedömningsgrunder beaktas.

a) Produktionsanläggningens effektleveransförmåga,

b) Produktionsanläggningens diftsäkerhet och den överenskommelse som kan finnas mellan koncessionshavaren och anläggningshavaren om när produktionsanläggningen planeras vara i drift,

c) Mängden inmatad ström samt när denna inmatning sker.

Frågor om ersättning enligt detta moment prövas av nätmyndigheten.

Övergångsbestämmelser

1.[1] Denna lag träder i kraft, i fråga om 15. 15a och 31 §§ den 1 januari 1995, och i övrigt den dag regeringen bestämmer. De nya föreskrifterna skall, med det undantag som anges i 2, tillämpas även på koncessioner som har beviljats före ikraftträdandet. Därvid skall linjekoncession anses som nätkoncession för linje och områdeskoncession som nätkoncession för område.

2. Beslut i ärenden som har prövats enligt 2 § 7 mom. i dess äldre lydelse får inte överklagas.

3. I ärenden där ansökan har gjorts före ikraftträdandet skall 2 § 2, 3, 6 och 7 mom. i dess äldre lydelse tillämpas.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 15. 15a och 31 §§ den 1 januari 1995, och i övrigt den *1 januari 1996*. De nya föreskrifterna skall, med det undantag som anges i 2, tillämpas även på koncessioner som har beviljats före ikraftträdandet. Därvid skall linjekoncession anses som nätkoncession för linje och områdeskoncession som nätkoncession för område.

2. Beslut i ärenden som har prövats enligt 2 § 7 mom. i dess äldre lydelse får inte överklagas.

3. I ärenden där ansökan har gjorts före ikraftträdandet skall 2 § 2, 3, 6 och 7 mom. i dess äldre lydelse tillämpas.

[1] Senaste lydelse 1994:1801

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1801) om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Härigenom föreskrivs att 31 § lagen (1994:1801) om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar skall ha följande lydelse.

Antagen lydelse	Föreslagen lydelse
	31 §
Beslut enligt 2 § 7 mom. får inte överklagas. Beslut om ersättning till den som enligt 15 a § tredje stycket beordrats att öka eller minska produktionen av ström får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.	*Beslut av nätmyndigheten enligt 2 § 4, 6, 7, 9 eller 11 mom. eller 3 § eller* beslut om ersättning till den som enligt 15 a § tredje stycket beordrats att öka eller minska produktionen av ström får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Nätmyndigheten får inträda som part i målet när myndighetens beslut prövas av domstol. Ändras nätmyndighetens avgörande i sak genom beslut av länsrätt eller kammarrätt, får nätmyndigheten överklaga beslutet.*

Föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut enligt 23 §, 24 § första eller andra stycket, 25 § eller 26 § eller med stöd av ett bemyndigande enligt lagen meddelas av regeringen.

Föreskrifter om överklagande av ett beslut av en riksprovplats meddelas av regeringen.

Övergångsbestämmelser

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

3 Förslag till lag om ändring i lag (1994:618) om handel med el, m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1994:618) om handel med el, m.m. skall ha följande lydelse

Antagen lydelse	Föreslagen lydelse
	7 §
Leveranskoncession får endast ges till den som från allmän synpunkt är lämplig att leverera ström inom leveransområdet.	
Leveranskoncession ges för en bestämd tid, längst tre år.	**Leveranskoncession ges för en bestämd tid, längst *fem* år.**
Leveranskoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av leveranskoncession skall första stycket tillämpas.	
Övergångsbestämmelser	
1 [2] Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer	**1. Denna lag träder i kraft den *1 januari 1996.***

2. Ges leveranskoncession i samband med ikraftträdandet till någon annan än den som vid utgången av 1994, med stöd av områdeskoncession enligt 2 § 4 mom. lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar i dess lydelse före den 1 januari 1995, bedriver distributionsverksamhet inom leveransområdet (områdeskoncessionshavaren) eller den som till honom står i förhållande som anges i 3 gäller följande.

[2] Senaste lydelse 1994:1802

a) Den som får leveranskoncession inom området har skyldighet att leverera ström i enlighet med vad som anges i 9 §.

b) Leveransskyldigheten enligt a omfattar dock inte elkonsumenter inom området som vid ikraftträdandet har tidsbestämda avtal eller avtal med en reglerad uppsägningstid som är längre än sex månader med den tidigare innehavaren av områdeskoncession inom området.

c) Det under b angivna undantaget från leveransskyldigheten gäller till utgången av år 1996. Avtal som avses under b blir ogiltigt vid utgången av år 1996.

d) Annat avtal mellan elkonsument och tidigare innehavare av områdeskoncession än som avses under b blir ogiltigt vid ikraftträdandet av denna lag.

3. Vid tillämpningen av 2 skall med områdeskoncessionshavaren likställas

a) personer som denne direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över,

b) personer som direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över områdeskoncessionshavaren och

c) personer som någon med sådant inflytande som avses i b direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över.

4. Sådan skriftlig anmälan som anges i 12 § första stycket får göras först vid ikraftträdandet av denna lag.

1 Betänkandets disposition och utredningsarbetets organisation

1.1 Betänkandets disposition

Föreliggande betänkande behandlar frågan om den vilande nya ellagstiftningens ikraftträdande allvarligt skulle försvåra Energikommissionens möjligheter att genomföra sitt uppdrag i övrigt. I sina huvuddrag är betänkandet disponerat enligt följande:

I det följande kapitlet redovisas utgångspunkterna för det aktuella uppdraget. Kapitlet innehåller bl.a. en kort översikt av viktiga energipolitiska beslut som har tagits under de senaste femton åren. De principiella huvuddragen i 1991 års energipolitiska riktlinjer redovisas, liksom bakgrunden till kommissionens tilläggsuppdrag avseende elmarknadsreformen. Därefter sammanfattas utgångspunkterna för kommissionens överväganden i frågan om reformen kan genomföras på ett sätt som inte låser det fortsatta arbetet.

I kapitel 3 redovisas kommissionens överväganden och förslag. Kapitlet inleds med en kort översikt av utvecklingen på den svenska elmarknaden, och särskilt av de förändringar som har inneburit, eller kan beräknas innebära, ändrade villkor för företagen och hushållen.

Avsnitt 3.2 är en genomgång av de energipolitiska styrmedlen. De tillgängliga styrmedlen beskrivs och granskas främst med avseende på eventuella skillnader i statsmakternas möjligheter att utnyttja dem med nu gällande ellag respektive den vilande lagstiftningen. I avsnitt 3.3 tas den mycket väsentliga frågan upp hur ett genomförande av den vilande ellagstiftningen kan beräknas komma att påverka tryggheten i elförsörjningen. Såväl leveranssäkerheten som den långsiktiga försörjningstryggheten behandlas. Den betydelsefulla frågan om hur elmarknadsreformen kan beräknas komma att påverka möjligheterna att få fram investeringar i ny kraftproduktion under en omställning av energisystemet ägnas därvid särskild uppmärksamhet.

I avsnitten 3.4 och 3.5 redovisar kommissionen sina överväganden om utrikeshandeln och glesbygdskundernas situation. Utrikeshandelns

stora betydelse för försörjningstryggheten beskrivs; särskilt det nordiska samarbetet på elområdet. Kapitlet om utrikeshandeln är i övrigt inriktat på att bedöma om det finns några potentiella problem med en ökande utlandshandel. I avsnitt 3.5 redovisar kommissionen förslag till kompletteringar av den vilande ellagen som gäller skälighetsbedömning av nättariffer och nätföretagens ekonomiska redovisning. Förslagen syftar till att förhindra en utveckling med ökade prisskillnader för överföring av el mellan tätorts- och glesbygdskunder.

I avsnitt 3.6 tar kommissionen upp ett antal särskilda frågor om den vilande lagstiftningen. Där motiveras och redovisas förslag till kompletterande lagstiftning som främst rör lokal och regional elproduktion. Kommissionen behandlar också behovet av ett stärkt skydd för fjärrvärme- och naturgasverksamhet. Kommissionen föreslår vidare en förlängd giltighetstid för leveranskoncessioner i det nya systemet samt att särskilda regler skall utarbetas för organiserad elhandel. Slutligen redovisas kommissionens överväganden beträffande den vilande lagstiftningens förenlighet med de bestämmelser på elområdet som för närvarande behandlas inom EU.

Avsnitt 3.7 innehåller kommissionens sammanfattande bedömning av möjligheterna att låta den vilande ellagstiftningen träda ikraft.

I kapitel 4 lämnas kommentarer till de författningsändringar som föreslås.

Som särskilda bilagor finns fogade kommissionens direktiv och tilläggsdirektiv (bil. 1 och 2) och en förteckning över ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat (bil. 3).

Det underlagsmaterial som har tagits fram under utredningsarbetet har samlats i sex underlagspromemorior som återfinns i en separat underlagsbilaga. Där finns också ett appendix om elpriser, produktionskostnader, skatter m.m. i Sverige och i våra grannländer.

1.2 Arbetets organisation

Kommissionens uppgifter är omfattande och skall genomföras under kort tid. Utredningsarbetets bredd och kommissionens behov att till sig knyta expertis inom de berörda områdena har nödvändiggjort en arbetsorganisation där underlaget för kommissionens överväganden behandlas i flera expertgrupper. Under den första utredningstiden har fyra grupper, vardera bestående av 10 - 16 experter, biträtt kommissionen. Expertgrupperna har regelbundet sammanträtt med en av kommissionens sakkunniga som ordförande. En förteckning över de personer som har varit involverade i kommissionens arbete återfinns som bilaga 3.

Kommissionens sekretariat har uppgiften att ställa samman underlagsmaterial, som sedan i en eller flera omgångar diskuteras i en eller flera av expertgrupperna. Därigenom har möjlighet givits att fånga in synpunkter från många håll och också att slita skilda uppfattningar i vissa frågor. Till expertgruppernas möten har inkallats specialister i särskilda frågor, och ett antal seminarier med ett större antal inbjudna har också arrangerats av grupperna.

Under arbetet med föreliggande delbetänkande har underlagspromemorior främst diskuterats i expertgruppen för elmarknadsfrågor. Experterna har i flera omgångar tagit del av materialet, och har bidragit med såväl underlag som kritiska synpunkter. Även experterna i grupperna för kraftproduktion och energitillförsel respektive samhällsekonomi och miljö har haft möjlighet att lämna synpunkter på delar av underlagsmaterialet.

De underlagspromemorior som på detta sätt har utarbetats med bistånd från kommissionens experter återfinns i den seperata underlagsbilagan. Det är viktigt att påpeka att experterna har lämnat synpunkter på detta underlag och i övrigt på olika sätt bistått sekretariatet vid dess utarbetande, men att de har inte haft att ställa sig bakom promemoriornas slutliga innehåll.

Underlagspromemoriorna har behandlats vid kommissionens sammanträden och har där utgjort en del av underlaget för överläggningarna. Kommissionen har dock inte funnit anledning att ta ställning till promemoriornas innehåll i alla detaljer.

2 Utgångspunkter för kommissionens överväganden

2.1 Uppdraget

Den uppgift som redovisas här gavs till kommissionen genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:120) i november 1994.[1]

Kommissionens tidigare uppdrag är i korthet att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder, och att lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställning av energisystemet (dir. 1994:67).[2]

De riktlinjer för energipolitiken som riksdagen beslöt om år 1991 skall utgöra grunden för kommissionens arbete. Enligt den centrala målformuleringen i riktlinjerna är energipolitikens mål "att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i Sverige. Energipolitiken skall utgå ifrån vad natur och miljö kan bära".

Kommissionens bedömningar av elmarknadsreformens konsekvenser skall således ske med avseende på hur reformen påverkar möjligheterna att utifrån 1991 års energipolitiska riktlinjer utforma energipolitiska åtgärder och utarbeta ett program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet.

I de närmast följande avsnitten lämnas en bakgrund till 1991 års energipolitiska beslut och en kort beskrivning av dess principiella innehåll. Därefter redovisas de grundläggande utgångspunkterna för kommissionens arbete i frågan om elmarknadsreformens konsekvenser.

---

[1] Tilläggsdirektiven återfinns i bilaga 2.

[2] Se bilaga 1.

2.2 Bakgrund

Energifrågan har funnits på den politiska dagordningen under de senaste tjugo åren. Det första samlade beslutet om energipolitiken fattades år 1975, mot bakgrund av oljekrisen (prop. 1975:30, bet. NU30). Under det därefter följande årtiondet var ett centralt mål för energipolitiken att minska importberoendet, i första hand oljeberoendet.

Reaktorhaveriet vid det amerikanska kärnkraftverket Three Mile Island utanför Harrisburg i mars 1979 fick stora återverkningar på energidebatten i Sverige. Bland annat beslutade riksdagen samma år om en rådgivande folkomröstning i kärnkraftsfrågan. Denna genomfördes ett år senare. På grundval av folkomröstningsresultatet lade regeringen fram förslag till nya allmänna riktlinjer för energipolitiken som också godkändes av riksdagen (prop. 1979/80:170, bet. 1979/80:NU70, rskr. 1979/80:410). Riksdagen uttalade att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Vidare angav riksdagen på förslag av Näringsutskottet att det bör slås fast att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010.

Från mitten av åttiotalet stod frågan om att förbereda och säkerställa kärnkraftens avveckling i centrum för intresset. I 1985 års energipolitiska beslut (prop. 1984/85:120, bet. 1994/85:NU30, rskr. 1984/85:362) ledde detta till åtgärder för bl.a. främjande av en effektiv elanvändning. Genom att oljeanvändningen i början av 1980-talet minskade snabbt uppfattades problemet med oljeberoendet som mindre akut. Insatser för oljeersättning ingick dock alltjämt som ett viktigt led i energipolitiken. Riksdagen antog år 1985 också en lag om hushållning med naturresurser (prop. 1985/86:3, bet. 1986/87:BoU3, rskr. 1986/87:34). I denna lag föreskrivs bl.a. att ett antal älvsträckor skall undantas från vattenkraftsutbyggnad. Vattenkraftverk, vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål fick inte utföras i de fyra orörda huvudälvarna och i ett antal mindre vattenområden.

År 1988 fastställdes riktlinjer för energipolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:90, bet. 1987/88:NU40, rskr. 1987/88:375). Riktlinjerna avsåg bl.a. frågor om elhushållning och behov av ny elproduktionskapacitet. I samband därmed fattades beslut om att kärnkraftsavvecklingen skulle inledas med att två reaktorer togs ur drift, en första år 1995 och en andra år 1996.

Riksdagen beslöt också om riktlinjer för naturgasanvändningen i Sverige. Tillförsel av gas skall ske i överensstämmelse med de

energipolitiska riktlinjerna. Vidare skall inköp av gas ske efter strikt kommersiella principer så att gasen av egen kraft kan konkurrera på den svenska energimarknaden.

Samtidigt med det energipolitiska beslutet fattades ett beslut om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:383). Riksdagen genomdrev därvid i vissa avseenden mer långtgående restriktioner än regeringen hade föreslagit. För första gången gavs stor uppmärksamhet åt frågan om risken för långsiktiga klimatförändringar till följd av bl.a. koldioxidutsläpp vid förbränning av fossila bränslen. Riksdagen uppmanade regeringen att klarlägga energianvändningens effekter på koldioxidhalten i atmosfären. Som ett nationellt delmål angavs att utsläppen av koldioxid inte borde ökas utöver 1988 års nivå.

De beslut om kärnkraftsavvecklingens start och om ett nationellt koldioxidmål som fattades år 1988 kom senare att förändras efter den s.k. energiöverenskommelsen.

2.3 1991 års energipolitiska riktlinjer

Den 15 januari 1991 träffades en överenskommelse om energipolitiken mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet. Överenskommelsen kom senare att ligga till grund för en proposition om energipolitiken och för ett följande riksdagsbeslut i juni 1991 (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373).

En trovärdig politik för omställningen och utvecklingen av energisystemet förutsätter konkreta åtgärder som förenar en stabil och tillräcklig tillförsel av energi med energipolitikens övriga mål. Under 1980-talet hade flera beslut fattats om energi- och miljöpolitiska åtgärder och mål, som av många uppfattades som svårförenliga eller olika starkt prioriterade. Ett grundläggande motiv för 1991 års energipolitiska beslut var att omställningen och utvecklingen av energisystemet bör grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut. Besluten måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden.

Energiöverenskommelsen inleds med ett programmatiskt avsnitt, i vilket vissa energipolitiska utgångspunkter anges. Några centrala meningar ur detta avsnitt anges här.

> Energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i

Sverige. Energipolitiken skall utgå ifrån vad natur och miljö kan bära.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energihushållning. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om miljön vid användning och utveckling av all energiteknik.

.....

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

Det framhålls i överenskommelsen att utsläpp av koldioxid vid förbränning av fossila bränslen påverkar klimatet och att det därför är angeläget att eldning med sådana bränslen i största möjliga utsträckning undviks. Biobränslen har mot den bakgrunden en viktig uppgift att fylla i omställningen och förnyelsen av energisystemet. Det kan komma att krävas särskilda åtgärder avseende bl.a. teknikutveckling för att främja en på sikt ökad användning på kommersiella villkor av biobränslen och andra förnybara energislag för storskalig elproduktion.

I ett avsnitt om åtgärder för ny kraftproduktion uttalas ett principiellt stöd för tanken på ett energiskattesystem i vilken skatten på fossila bränslen är beroende av de utsläpp som förbränningen ger upphov till snarare än vad den producerade energin används till. Emellertid sägs också att totalkostnaderna i den svenska elproduktionen och för den elintensiva industrin därigenom skulle höjas. Därför bör åtgärder mot koldioxidutsläpp från elproduktion samordnas med övriga länder i Europa. I avvaktan på en sådan samordning måste andra styrmedel än koldioxidskatten utnyttjas för att främja de förnybara energislagen och kraftvärmen. I överenskommelsen ingick att flera sådana styrmedel infördes, bl.a. en generell skattelättnad för kraftvärme och investeringsbidrag till biobränsleeldade kraftvärmeverk.

Ett viktigt inslag i energiöverenskommelsen var att 1988 års nationella mål för begränsning av koldioxidutsläppen ersattes med ett åtagande att, tillsammans med övriga EFTA-länder och EG, verka för att de totala utsläppen år 2000 inte överstiger den då aktuella nivån och

därefter minskar.

Vidare berörs i överenskommelsen frågan om konkurrensen mellan naturgas och biobränslen, en fråga som hade aktualiserats genom planerna på utbyggnad av ett naturgasnät i Mellansverige. Det framhålls att man mot bakgrund av den rådande starka kraftbalansen inte kan förutse någon nämnvärd utvidgning av naturgasområdet i södra och västra Sverige under tiden fram till mitten av 1990-talet. Genom de åtgärder till stöd för biobränslen som ingår i överenskommelsen kan dessa bränslen under perioden få en mer etablerad ställning på värme- och kraftvärmemarknaden.

Det betonas att de orörda älvarna och de älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis.

I samband med riksdagens behandling av de energipolitiska riktlinjerna beslöts om åtgärder för energitillförsel och energihushållning under en femårsperiod med ett medelsbehov på ca 3,8 miljarder kronor.

Regeringsskiftet hösten 1991 innebar inte någon ändring av de riktlinjer för energipolitiken som ingick i energiöverenskommelsen. I regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 uttalades bl.a. följande:

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

Därmed ställde sig även Moderata Samlingspartiet och Kristdemokratiska Samhällspartiet bakom 1991 års energipolitiska riktlinjer.

2.4 Några viktiga beslut efter år 1991

Klimatpolitiken

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Brasilien år 1992 undertecknade 153 stater, däribland Sverige, en klimatkonvention som syftar till att skydda jordens klimat. Riksdagen beslutade våren 1993 om åtgärder mot klimatpåverkan, innefattande bl.a. vissa klimatpolitiska insatser inom energiområdet (prop. 1992/93:179 bil. 4, bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93: 362). Beslutet innebar bl.a. att en nationell strategi antogs som innebär att koldioxidutsläppen från fossila bränslen stabiliseras i enlighet med FN:s klimatkonvention till 1990 års nivå år 2000, för att därefter minska.

Enligt beslutet skall de svenska insatserna inom energisektorn koncentreras till två områden: forskning, utveckling och demonstration av energieffektiv teknik och teknik för att utnyttja förnybara energikällor i Sverige samt energieffektivisering och övergång till förnybara energikällor i Baltikum, Polen och övriga Östeuropa.

Det klimatpolitiska beslutet innefattade inom energiområdet bl.a. ett program för energieffektiviseringsåtgärder och ökat utnyttjande av förnybara energislag i Baltikum och Östeuropa.

Det nya Europa

Sveriges medlemskap i EU innebär att Sverige aktivt kan delta i bl.a. unionens arbete med att ta fram åtgärder som minskar energianvändningens miljöpåverkan. En viktig fråga är arbetet med att söka uppnå en gemensam koldioxidbeskattning för energi, vilket är angeläget från bl.a. internationell konkurrenssynpunkt. Vidare bedriver EU inom energiområdet en omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Vid ett ministerrådsmöte med energiministrarna i november 1994 behandlades bl.a. det fortsatta arbetet med att skapa en inre elmarknad och med den s.k. grönboken om energipolitiska riktlinjer, som skall ligga till grund för en bred debatt inför regeringskonferensen år 1996. Nästa energirådsmöte planeras i juni 1995.

De snabba politiska förändringarna i Central- och Östeuropa har medfört nya förutsättningar för energiförsörjningen och för handel och annat samarbete på energiområdet. Arbetet med den Europeiska energistadgan (European Energy Charter) är i det sammanhanget viktigt.

Sedan energistadgan undertecknades i Haag år 1991 har förhandlingar förts om ett rättsligt bindande tilläggsavtal (Energy Charter Treaty). Förhandlingarna har numera avslutats i en första del när tilläggsavtalet undertecknades av flertalet parter i Lissabon den 16-17 december 1994. Tilläggsavtalet omfattar regler för handel med energivaror, investeringar, transitering, konkurrensfrågor, miljöaspekter och övergångsbestämmelser för transitionsländerna i Östeuropa. I fortsatta förhandlingar eftersträvas bl.a. utvidgningar av skyddet för investeringar i annat land.

Inom Norden har ett antal betydelsefulla förändringar skett på elmarknaden, som redan har ändrat förutsättningarna för handeln över gränserna. I Norge och Sverige har det centrala systemansvaret och ansvaret för stamnäten, inklusive utlandsförbindelserna, skilts från kraftproducenterna och förts över till företag/affärsverk utan egen kraftproduktion.

I Norge trädde en ny energilag i kraft den 1 januari 1991 som bl.a. öppnade handeln med el för konkurrens. Den svenska vilande elmarknadsreformen och det lagförslag som i Finland har överlämnats till riksdagen innehåller liknande ändringar. Sedan en tid tillbaka pågår ett samarbete direkt mellan nätföretagen i Finland, Norge och Sverige som gäller bl.a. hur mellanlandsförbindelserna skall utnyttjas för att skapa förutsättningar för en öppen nordisk elmarknad samt gemensamma metoder för mätning och avräkning.

1994 års energipolitiska beslut

I riksdagens beslut om energipolitiken våren 1994 behandlades bl.a. omställningen av energisystemet (bet. 1993/94:NU17, rskr 1993/94:356). Riksdagen föreslog att en kommission med parlamentarisk sammansättning skulle tillsättas för att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen bör också lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet. En utgångspunkt för kommissionens arbete bör vara att omställningen och utvecklingen av energisystemet i enlighet med 1991 års energipolitiska överenskommelse kan grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut.

Sommaren 1994 tillkallade regeringen Energikommissionen. Kommissionens uppdrag i sammanfattning är enligt direktiven att:

- granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar

och ytterligare åtgärder,
- mot bakgrund av elmarknadens avreglering följa utvecklingen på den svenska elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses vara motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning. Kommissionen bör särskilt behandla utlandshandeln och de regionalpolitiska frågorna,
- lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställning av energisystemet.

Kommissionens bedömningar avseende utlandshandeln med el och regionalpolitiska frågor skulle enligt direktiven redovisas med förtur senast den 30 november 1994 och arbetet skulle i sin helhet slutredovisas senast den 31 december 1995.

Den 3 november 1994 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv till Energikommissionen. Tilläggsdirektiven innebär att kommissionen med förtur skall analysera möjligheterna att genomföra den nu vilande elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete (se nedan). Tidpunkten för kommissionens slutredovisning tidigarelades till senast den 1 september 1995.

Elmarknadsreformen

Riksdagen beslöt våren 1994 om en reformering av elmarknaden (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358). Beslutet innefattade dels ändringar i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen), dels en ny lag (1994:618) om handel med el, m.m. Enligt beslutet skulle det nya regelverket träda i kraft den 1 januari 1995.

Förslaget om en elmarknadsreform låg i linje med flera tidigare beslut i syfte att skapa en effektivare elmarknad. Våren 1991 beslöt riksdagen att överföra huvuddelen av verksamheten i Statens vattenfallsverk till ett aktiebolag, Vattenfall AB, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 samt prop 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92). I regeringens proposition angavs att det viktigaste motivet till att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Vattenfall borde ges möjligheter att utvecklas inom de konkurrensutsatta områdena genom att verksamheten bedrivs i

aktiebolagsform. Det angavs vidare att kraftkonsumenternas ställning bör stärkas genom åtgärder som ökar konkurrensen mellan producenter i Sverige samt mellan svenska och utländska producenter. Dessutom borde småskaliga producenter tillförsäkras goda möjligheter att sälja el till marknaden.

Den 1 januari 1992 började Vattenfall AB sin verksamhet. Samtidigt inrättades Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) som driver och förvaltar storkraftnätet.

Våren 1992 beslöt riksdagen om mål och strategier för en reformering av den svenska elmarknaden och om riktlinjer för verksamheten med storkraftnätet (prop. 1991/92:133, bet. 1991/92:NU30, rskr. 1991/92:322). Målet för reformeringen av den svenska elmarknaden angavs vara att genom ökad konkurrens nå ett än mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser.

Regeringen tillkallade i mars månad 1992 en särskild utredare för att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet. Ellagstiftningsutredningen redovisade i juli 1993 den första etappen av sitt arbetet i delbetänkandet Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68). Utredningens lagförslag och remissinstansernas synpunkter låg till grund för det förslag till ny ellagstiftning som riksdagen antog våren 1994.

Elmarknadsreformen innebär förändringar av elmarknadens funktionssätt.[3] Den grundläggande förändringen ligger i att aktörernas ansvar på marknaden ändras och preciseras. Huvudprincipen är att produktion och försäljning av el skall ske i konkurrens, medan nätverksamheten som är ett naturligt monopol skall regleras och övervakas på särskilt sätt. Det samlade ansvaret för drift och leveranssäkerhet (systemansvaret) åläggs staten. Reformen innebär dock inte någon förändring av de grundläggande principerna för elsystemets drift.

Riksdagen har i december 1994 beslutat att skjuta upp elmarknadsreformens ikraftträdande för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna för elmarknaden innan reformen träder i kraft (prop. 1994/95:84, bet. 1994/95:NU10, rskr. 1994/95:141). Bakgrunden till reformens senareläggning och kommissionens uppdrag behandlas i nästa avsnitt.

---

[3] En kortfattad översikt av elmarknadsreformens innehåll återfinns i underlagspromemoria 1, avsnitt 1.5.

2.5 Kommissionens uppdrag avseende elmarknadsreformen

Bakgrund

Vid riksdagens behandling våren 1994 av förslaget om en reformering av elmarknaden konstaterades att reformen innebär genomgripande förändringar när det gäller elmarknadens funktionssätt och att det ligger i sakens natur att konsekvenserna av reformen i alla dess delar är svåra att förutsäga i detalj. Näringsutskottet uttalade därför att det är väsentligt att utvecklingen noga följs och att statsmakterna har hög beredskap när det gäller att komplettera och modifiera det föreslagna regelverket. En viktig arbetsuppgift för Energikommissionen, som utskottet tidigare föreslagit regeringen att tillsätta (bet. 1993/94:NU17), borde vara att noga följa utvecklingen på elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses vara motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning. Utskottet pekade också på att kommissionen särskilt borde analysera konsekvenserna av en utökad handel med el till kontinenten och belysa konsekvenserna för det svenska elförsörjningssystemets långsiktiga leveranssäkerhet av en utökad handel. Vidare borde kommissionen med förtur behandla frågan om elmarknadsreformen kommer att leda till ökade prisskillnader mellan glesbygd och tätortsområden.

I en reservation från den dåvarande oppositionen yrkades avslag på regeringens förslag med hänvisning till att utrymme därmed skulle skapas för att låta Energikommissionen analysera konsekvenserna av de föreslagna nya reglerna för elmarknaden.

Regeringen beslöt i juni 1994 att tillkalla Energikommissionen. Kommissionens bedömningar avseende utlandshandeln med el och regionalpolitiska frågor skulle enligt direktiven redovisas med förtur senast den 30 november 1994.

I oktober 1994 överlämnade den nytillträdda regeringen ett förslag till riksdagen om att skjuta upp elmarknadsreformen för att skapa möjligheter för analyser av konsekvenserna av de nya reglerna för elmarknaden (prop.1994/95:84). Enligt förslaget skulle endast de föreskrifter i ellagen som avser systemansvaret träda i kraft den 1 januari 1995, medan ikraftträdandet för de lagar som riksdagen beslöt om våren 1994 i övriga delar skulle ändras till den dag regeringen bestämmer. Riksdagen biföll i december 1994 förslaget och förutsatte därvid att regeringen återkommer till riksdagen innan de aktuella

lagarna sätts i kraft.

I november 1994 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv till Energikommissionen. Kommissionen fick i uppgift att med förtur analysera möjligheterna att genomföra den nu vilande elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Kommissionen skall väga in frågan om elmarknadens avreglering i ett större energi-, miljö- och näringspolitiskt perspektiv. Om kommissionen finner det vara möjligt att genomföra reformen skall den snarast till regeringen överlämna sitt förslag i frågan med de eventuella ändringar i regelverket som bedöms vara nödvändiga.

Tidpunkten för kommissionens slutredovisning tidigarelades genom tilläggsdirektiven till senast den 1 september 1995.

Tilläggsuppdraget

Genom tilläggsdirektiven vidgas kommissionens ursprungliga uppgifter avseende elmarknadsreformen och de kopplas direkt till kommissionens breda energi-, miljö- och näringspolitiska uppdrag.

Uppgiften är att analysera elmarknadsreformens konsekvenser i det större sammanhang som är utgångspunkten för kommissionens uppdrag i övrigt. Också de uppdrag om utrikeshandeln med el och regionalpolitiska frågor som gavs i kommissionens ursprungliga direktiv skall behandlas i detta sammanhang.

Kommissionen skall snarast redovisa sina förslag i frågan om den finner att det är möjligt att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser det fortsatta arbetet. Därvid kan kommissionen föreslå de förändringar eller kompletteringar av den nya ellagstiftningen som den eventuellt finner vara nödvändiga.

En central formulering i uppdragsbeskrivningen är att kommissionen skall analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt *som inte låser kommissionens fortsatta arbete*. Därigenom relateras tilläggsuppdraget till kommissionens uppdrag i övrigt.

Som nämnts skall kommissionen i sitt fortsatta arbete dels granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder dels lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställning av energisystemet.

Det understryks i direktiven att 1991 års riktlinjer för energipolitiken skall vara en utgångspunkt för kommissionens arbete. Några centrala formuleringar i den energipolitiska uppgörelsen har återgivits i avsnitt 2.3. Med 1991 års riktlinjer som utgångspunkt är kommissionens

uppgift således att utforma en politik för energisystemets omställning som syftar till att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor, och att därvid utgå från vad natur och miljö kan bära.

1991 års energipolitiska riktlinjer ställer därtill ytterligare viktiga krav och restriktioner på utformningen av energipolitiken:

- det svenska energisystemet skall i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energihushållning,
- stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om miljön vid användning och utveckling av all energiteknik
- energipolitiken skall utformas så att den svenska industrins internationella konkurrenskraft tryggas genom en säker tillgång på el till ett rimligt pris
- kärnkraftsavvecklingens inledning och takt avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga elpriser
- de orörda älvarna och de älvsträckor som har undantagits från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis.

Kommissionens överväganden skall göras mot bakgrund av nödvändigheten av att begränsa klimatförändringarna till en för samhället och naturen hållbar nivå. En utgångspunkt för kommissionens arbete skall därvid vara de åtaganden som Sverige har gjort i enlighet med FN:s klimatkonvention. Den strategi som antogs år 1993 innebär att koldioxidutsläppen från fossila bränslen skall stabiliseras till 1990 års nivå år 2000, för att därefter minska.

I kommissionens direktiv framhålls dels att klimatfrågans komplexitet och globala omfattning kräver ett internationellt samarbete, dels att Sverige även kan vidta nationella åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Inriktningen bör vara att de åtgärder som föreslås kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt och att de klimatpolitiska insatserna inom energiområdet bör koncentreras där de är effektivast.

Ett grundläggande motiv för 1991 års energipolitiska beslut var att omställningen och utvecklingen av energisystemet bör grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut. Besluten måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden. Detta skall också vara utgångspunkten för kommissionens arbete.

I kommissionens direktiv, liksom i 1991 års energipolitiska riktlinjer, påpekas att "det är kraftföretagens uppgift att med utgångspunkt i den

av statsmakterna fastlagda energipolitiken planera och utveckla kraftsystemet så att landets behov av el blir tillgodosett". Genom energipolitiken skall således de ramar anges inom vilka marknadens aktörer fattar sina självständiga beslut angående produktion, förbrukning m.m. Detta har traditionellt gällt hittills inom den svenska energiförsörjningen, och utgör således ingen förändring vad gäller dess framtida organisation.

Kravet på de energipolitiska beslutens långsiktighet och trovärdighet över tiden bör ses i detta sammanhang. Ett grundläggande krav på en marknadsorganisation som kan fungera effektivt för att på kort och lång sikt tillgodose behovet av el och annan energi på konkurrenskraftiga villkor är att marknadens aktörer kan räkna med stabila förutsättningar för sina beslut.

De krav och restriktioner på energipolitiken som här har berörts ställer mycket stora krav på utformningen av de energipolitiska åtgärderna. Elmarknadsreformens konsekvenser skall relateras till kommissionens breda och krävande energipolitiska uppdrag, att utforma förslag till åtgärder för en konkurrenskraftig och miljöriktig framtida svensk energiförsörjning och till ett program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet.

Kommissionen har sett som sin uppgift att särskilt granska den vilande ellagstiftningens konsekvenser i ett elförsörjningsperspektiv. En central fråga är hur de ramar, som genom elmarknadsreformen etableras för aktörerna på elmarknaden, påverkar leveranssäkerheten och försörjningstryggheten i det svenska elsystemet på både kort och lång sikt. I det sammanhanget behandlas också frågan huruvida reformen skulle förändra möjligheterna för statsmakterna att utnyttja tillgängliga styrmedel på energi-, miljö- och näringspolitikens område. Med samma utgångspunkter behandlas särskilt utrikeshandeln med el och dess påverkan på elförsörjningen och elprisernas utveckling.

Vidare behandlas, i enlighet med kommissionens ursprungliga direktiv, elmarknadsreformens betydelse för glesbygdskundernas situation. Kommissionen har dessutom funnit det angeläget att särskilt granska ytterligare några frågor som har aktualiserats i samband med den vilande ellagstiftningen. Det gäller nätavgifter för småskalig elproduktion, ersättning till producenter från nätägare för minskning av energiförluster m.m., behovet av ett regelverk för en organiserad elhandel, leveranskoncessionens giltighetstid, fjärrvärmens och naturgasens konkurrenssituation samt elmarknadsreformens relation till reglerna inom EU.

Inför den slutliga utformningen av sina energipolitiska åtgärdsförslag kommer kommissionen med säkerhet att behöva granska ett spektrum

av möjliga styrmedel. De styrmedel som används på energiområdet innefattar dels ekonomiska styrmedel i form av skatter, avgifter, stöd m.m., dels administrativa regler. Det är inte möjligt att på detta stadium bedöma vilka styrmedel som kommer att ingå i kommissionens slutliga förslag. Analysen av elmarknadsreformens konsekvenser måste därför ske med avseende på den nya marknadsorganisationens påverkan på möjligheterna att utnyttja alla slag av energipolitiska styrmedel.

Det måste understrykas att uppdraget om elmarknadsreformen betydelse för kommissionens fortsatta arbete gäller en jämförelse av den gällande och den föreslagna organisationen av elmarknaden. Det finns - vilket också kommer att visas längre fram - flera viktiga frågor rörande den svenska elförsörjningen som kräver en lösning, men som aktualiseras oberoende av den planerade elmarknadsreformen. Vissa sådana frågor ligger inom kommissionens energipolitiska uppdrag, och avses att bli behandlade i det sammanhanget, medan andra frågor är av mera teknisk natur och torde kunna lösas i annan ordning. I den föreliggande rapporten har arbetet koncentrerats till huvudfrågan om det vilande regelverkets konsekvenser.

3 Kommissionens överväganden och förslag

3.1 Inledning

En granskning av konsekvenserna för kommissionens huvuduppgift av att genomföra den vilande ellagstiftningen kan ses som en jämförelse mellan två framtidsbilder. Den ena bilden - där den vilande lagstiftningen har trätt i kraft - skall kontrasteras mot alternativet att lagen inte ändras. De frågor som skall besvaras vid jämförelsen gäller i första hand försörjningstryggheten med el och möjligheterna för statsmakterna att bedriva en aktiv energipolitik. I bilden skall också ligga arbetet med en krävande omställning av energisystemet som inkluderar avvecklingen av kärnkraft.

Det kan i förstone förefalla naturligt att göra en konsekvensbedömning av detta slag genom att jämföra de följder som det nya regelverket kan beräknas att få med den situation som har rått inom ramen för 1902 års ellag. En tillbakablick mot de närmast föregående årtiondena visar dock att villkoren har ändrats påtagligt för den svenska elförsörjningen, och också att skeenden i vår omvärld har haft stor inverkan på utvecklingen. De villkor som för ett eller ett par årtionden sedan gällde för den svenska elförsörjningen är inte längre för handen.

Uppbyggnadsskedet inom den svenska elsektorn varade från slutet av det föregående seklet till 1960-talet. Under denna tid elektrifierades landet och alla de tidiga lokala kraftverken och distributionsföretagen knöts samman till ett effektivt nationellt elsystem. Under uppbyggnadsskedet hade det fortfarande gällande regelverket med koncessioner en stor betydelse. Därigenom säkrades avsättningen av el för dem som investerade i produktions- och överföringsanläggningar. Staten har också haft en betydelsefull roll, som utövades genom Affärsverket Vattenfall. Verket fick en nyckelställning genom att svara för utbyggnaden av stamnätet och en merpart av elproduktionen och genom att ha det yttersta ansvaret för frekvenshållningen.

Under efterkrigstiden har det skett en fortlöpande företagskon-

centration. I dag äger ett tiotal kraftföretag större delen av de svenska elproduktionstillgångarna och svarar för drygt 90 % av Sveriges totala elproduktion. I detaljdistributionen av el har antalet företag minskat från ca 3000 till knappt 300. Detta är resultatet av en fortgående rationalisering i eldistributionen som har gynnat elkunderna.

Genom olika beslut har förutsättningarna för statens styrning av Vattenfall ändrats. Dess roll har efter hand blivit alltmer affärsinriktad, och efter bolagiseringen skall företaget i princip verka på elmarknaden på samma villkor som övriga kraftföretag. Ansvaret för att det nationella elsystemet fungerar som ett sammanhållet system med tillfredsställande driftsäkerhet ligger kvar hos staten, och utövas numera av Svenska kraftnät.

Riksdagen har uttalat att staten genom Svenska kraftnät skall äga och förvalta en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna för att svenska producenters och konsumenters möjligheter att sluta avtal om elaffärer med aktörer utomlands skall kunna tillfredsställas på neutrala villkor. Genom beslut den 19 januari 1995 om ändring i Elförordningen (1982:548) föreskrivs att ärenden som avser ansökan om koncession för utlandsförbindelse skall prövas av regeringen.

Riksdagen beslöt år 1992 om en ny konkurrenslagstiftning. Enligt konkurrenslagen är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att begränsa konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Vidare är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden förbjudet.

Några av de avtal på elmarknaden som har utgjort en grund för kraftföretagens produktionssamverkan har prövats av Konkurrensverket relativt den nya konkurrenslagen. Verket har avslagit ansökningar från företagen om s.k. icke-ingripandebesked avseende stamnätsavtalet och ett nytt avtal om produktionsoptimering. Företagen har överklagat besluten.

Under senare år har en påtagligt ökad aktivitet utomlands kunnat noteras bland de västeuropeiska elföretagen. Antalet internationella samarbetsavtal har ökat liksom det korsvisa ägandet mellan de större företagen. En anledning är att företagen önskar att på olika sätt positionera sig inför en förväntad ökad konkurrens. Genom delägarskap skapas en grund för samarbete över nationsgränserna, genom vilket företagen kan tillgodogöra sig know-how och sprida riskerna i den framtida avsättningen. Också svenska företag har tagit del i denna utveckling. Vattenfall har gått in som delägare i det danska företaget

Sjellandske Kraftverker. Sydkraft AB har mer än 25 % utländskt ägande. PreussenElektra är den största utländska ägaren, men även det franska statsägda Electricité de France (EdF) har förvärvat aktier i Sydkraft.

Såväl i de nordiska grannländerna som inom EU pågår ett arbete i syfte att öppna elmarknaderna för konkurrens och att öka handelsutbytet mellan länderna. Detta har inneburit att förutsättningarna för svensk utrikeshandel med el fortlöpande har ändrats och att nya möjligheter kommer att öppnas för det internationella elsamarbetet.

Inom EU bedrivs ett arbete i syfte att integrera el- och gasmarknaderna i den inre marknaden. Som ett första steg antog EG:s råd år 1990 två direktiv om pristransparens (nr 90/377/EEG) och eltransitering (nr 90/547/EEG). Dessa direktiv, liksom ett motsvarande transiteringsdirektiv för gassektorn, trädde i kraft år 1992 och togs in i EES-avtalet. För närvarande behandlas inom EU ett nytt direktivförslag från EG-kommissionen som bl.a. innebär att större industrikunder och eldistributörer under vissa villkor skall ha tillgång till andra ledningsägares överföringsnät. Vidare skall enligt förslaget exklusiva rättigheter för produktion av el och uppförande av elledningar avskaffas.

Sedan lång tid tillbaka har de största svenska kraftföretagen haft en omfattande elhandel med kraftföretag i de nordiska grannländerna. Förutom att kostnaderna för produktionen kan utjämnas och elförsörjningen därigenom effektiviseras uppnås ytterligare fördelar genom handeln över gränserna, exempelvis att variationerna i konsumtionen utjämnas och riskerna för driftstörningar minskas, att det krävs färre reservkraftverk och att användningen av de fossileldade kraftverken minskas. Den nordiska elhandeln har tidigare huvudsakligen skett inom ramen för Nordel, en samarbetsorganisation för de största nordiska kraftföretagen.

I Norge trädde en ny energilag i kraft den 1 januari 1991. Därigenom infördes krav på separata ekonomiska redovisningar för handel med el och överföring av el. Nätägare är skyldig att ställa ledig överföringskapacitet till förfogande för andra aktörer. En särskild omsättningskoncession skall innehas av den som köper, säljer eller överför el. Den vilande svenska ellagstiftningen är i stora delar utformad efter samma principer som det norska systemet. I Finland beslutade riksdagen den 10 februari 1995 att en lagstiftning, med liknande innehåll, skall träda i kraft den 1 juli 1995.

De förändringar som nu sker på de nordiska ländernas elmarknader har redan ändrat förutsättningarna för handel över gränserna. I Norge

och Sverige har det centrala systemansvaret och ansvaret för stamnäten, inklusive utlandsförbindelserna, skilts från elproducenterna och förts över till neutrala företag/affärsverk. Sedan en tid tillbaka pågår ett samarbete direkt mellan nätföretagen i Finland, Norge och Sverige. Samarbetet gäller bl.a. hur mellanlandsförbindelserna skall utnyttjas för att skapa förutsättningar för en öppen nordisk elmarknad och utformningen av gemensamma metoder för mätning och avräkning.

I Norge finns en elbörs etablerad över vilken den kortsiktiga handeln sker. Utländska köpare och säljare har tillträde till börsen på vissa villkor. Hittills har utrikeshandeln med el varit förbehållen de stora kraftföretagen. Norska Statnett och Svenska kraftnät utreder för närvarande utformningen av en norsk-svensk elbörs. Börsen beräknas att även bli öppen för aktörer i andra länder. I arbetet ingår också att samordna tariffsystemen för nättjänster i de båda länderna så att en fri och öppen handel oberoende av nationsgränserna främjas. Nordel arbetar också med frågan om en nordisk elbörs.

Förändringstakten har alltså varit hög inom elsektorn, och förutsättningarna för producenternas, distributörernas och kundernas agerande har väsentligt förändrats inom ramen för den lagstiftning från år 1902 som ännu i sina huvuddrag reglerar elförsörjningen. Det är en förändringsprocess som kan beräknas att fortsätta, och vars innehåll inte alltid helt kan förutses. Utvecklingen har redan medfört en ökad marknadsorientering hos företagen, som har ändrat verksamhetens inriktning mot ökad kundanpassning och konkurrens. Givetvis har också arbetet med den reformerade ellagstiftningen, som har pågått under flera års tid, medverkat till detta.

De här redovisade ändringarna av villkoren för elförsörjningen, som fortgår både nationellt och internationellt, gör att frågan om den gällande ellagens ändamålsenlighet i framtiden också är av stor betydelse för kommissionens överväganden och slutsatser.

3.2 Möjligheterna att utnyttja styrmedel på den reformerade elmarknaden

En grundläggande utgångspunkt för den svenska elförsörjningen har varit att företagen inom elsektorn skall verka utan någon detaljerad reglering av verksamheten. Riksdag och regering anger de förutsättningar som kraftföretagen skall arbeta inom. Det är företagens uppgift att med utgångspunkt i den av statsmakterna fastlagda energipo-

litiken planera och utveckla kraftsystemet så att landets behov av el blir tillgodosett. Statens styrning av Vattenfall har under de senaste åren anpassats till denna rollfördelning

För att nå de energipolitiska målen har statsmakterna många styrinstrument. Den statliga styrningen på energiområdet sker dels genom administrativa regler av olika slag, som kan vara av tvingande karaktär, dels genom ekonomiska styrmedel i form av skatter, avgifter eller stöd.

Till de admininstrativa styrmedlen hör den direkta regleringen av miljöstörningar från anläggningar för energiproduktion som sker främst genom miljöskyddslagstiftningen. När det gäller utsläppsnivåer finns tvingande regler för svavelutsläpp, som regleras i lagen om svavelhaltigt bränsle. Riksdagen har också beslutat om riktlinjer för utsläpp av kväveoxider. För industriella och andra verksamheter av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar krävs lokaliseringstillstånd enligt naturresurslagen. Enligt naturresurslagen krävs tillstånd av regeringen för att uppföra förbränningsanläggningar med en tillförd effekt av minst 200 MW. En tillståndsansökan för en förbränningsanläggning skall också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. I ellagen finns föreskrifter om bl.a. koncession för överföring och distribution av el.

Andra exempel på administrativa styrmedel är normerna för energieffektiviteten i nya fastigheter och kommunernas skyldighet enligt lagen om kommunal energiplanering att främja hushållning med energi och verka för en säker och tillräcklig energitillförsel.

Med ekonomiska styrmedel avses pris- och kostnadspåverkande åtgärder, dvs. främst skatter, avgifter och stöd. Exempel på punktskatter som är betydelsefulla som ekonomiska styrmedel inom energiområdet är koldioxidskatt, svavelskatt och energiskatt. Det finns också produktionsskatter på vattenkraft och kärnkraft. En kväveoxidavgift tas ut från större förbränningsanläggningar och återförs till de avgiftsskyldiga i förhållande till den producerade mängden nyttiggjord energi. Riksdagen beslöt i december 1994 om vissa ändringar av energibeskattningen, som är föranledda av bl.a. det svenska medlemskapet i EU (prop 1994/95:54, bet. 1994/95:SkU:04, rskr. 1994/95:152). Förändringarna trädde i kraft den 1 januari 1995.

Ett ikraftträdande av den vilande ellagstiftningen kommer att medföra ändrade relationer mellan producenterna, leverantörerna och kunderna på elmarknaden. En i detta sammanhang betydelsefull förändring är att planeringen av investeringarna i elproduktion och av

kraftstationernas utnyttjande, vilket hittills har utförts av kraftföretagen i samverkan, på den konkurrensutsatta marknaden i ökad utsträckning kommer att styras av överenskommelser mellan dem som är verksamma på marknaden. Leveransavtal mellan producenter, leverantörer och kunder kommer att utgöra viktiga grunder för utbyggnaden av produktionssystemet och anläggningarnas utnyttjande. Väsentligt i detta sammanhang är att kunderna kommer att få ett ökat inflytande genom den nya möjligheten att kunna vända sig till flera elleverantörer.

Det kan konstateras att möjligheten att påverka utvecklingen genom att använda administrativa styrmedel, dvs. olika typer av regleringar, inte kommer att påverkas nämnvärt av en övergång till den vilande lagstiftningen. Styreffektiviteten hos de tvingande reglerna, såsom utsläppsbegränsningar, bestämmelserna i naturresurslagen m.m., är inte beroende av de förändrade relationerna mellan producenter, leverantörer och kunder som elmarknadsreformen innebär.

Inte heller de ekonomiska styrmedlen torde komma att förlora i styrka. Liksom hittills kan skatter och avgifter användas för att i förbrukningsledet påverka användningen av energi och därmed exempelvis minska miljöbelastningen från skadliga ämnen som bildas och emitteras vid energianvändningen.

De ekonomiska styrmedlens effektivitet bör dessutom i vissa fall öka till följd av elmarknadsreformen. Med det gällande regelverket är känsligheten för kostnadsändringar i elproduktionen och distributionen tämligen svag, eftersom producenter och distributörer inom sina koncessionsområden kan sälja el utan konkurrens. Ökade kostnader kan därmed i stor utsträckning övervältras på slutanvändarna. På en konkurrensutsatt marknad bör därför företagens kostnadsmedvetande öka, eftersom de riskerar att förlora kunder vid en prishöjning. Styrkan i de ekonomiska styrmedel som utnyttjas för att påverka exempelvis produktionen av el torde därför öka. Sådana styrmedel, t.ex. miljöavgifter, bör dessutom få en förstärkt dynamisk effektivitet, eftersom företagens drivkrafter förstärks att utveckla tekniker och metoder för att minska de avgiftsbelagda miljöbelastande ämnena.

Genom 1991 års energipolitiska beslut infördes den 1 juli 1991 ett tidsbegränsat stöd för att främja investeringar i anläggningar för kraftvärmeproduktion med biobränslen. Ett motiv för investeringsstödet var att biobränslenas konkurrenskraft gentemot fossila bränslen på grund av skattereglerna var sämre i kraftvärmeproduktion än vid ren värmeproduktion. Ett stöd av detta slag påverkar det producerande företagets kostnader, och det torde snarast få en ökad styreffekt på en konkur-

rensutsatt marknad.

Till de aktuella styrmedlen hör också stöd till forskning och teknikutveckling. Ett framgångsrik teknikutveckling förutsätter samverkan mellan företag och de offentliga forsknings- och utvecklingsorganen. En sådan samverkan måste organiseras med hänsyn tagen till marknadsstrukturen, men en övergång till en konkurrensutsatt elmarknad torde inte medföra något hinder i detta avseende. Inom många andra konkurrensutsatta sektorer har framgångsrika forsknings- och utvecklingsinsatser genomförts.

Flera typer av styrmedel utnyttjas för att stimulera en effektivare användning av energi. Exempelvis beskattas energiförbrukningen och det finns ett omfattande program för stöd till utvecklingen av energieffektiv teknik. Också fortsättningsvis är det möjligt att utveckla nya tekniker i exempelvis energibeskattningen som premierar energieffektiviseringen. Som redan har berörts ovan torde inte den vilande lagstiftningen komma att påverka styrmedel av dessa slag. De styrmedel som i dag utnyttjas för energieffektivisering torde kunna utnyttjas lika väl också inom ramen för den vilande lagstiftningen.

Inom elsektorn har leverantörerna i varierande utsträckning erbjudit sina abonnenter insatser för elhushållning. Den ändrade rollfördelningen som följer av en övergång till den vilande ellagstiftningen - framför allt genom att överföring och försäljning av el skiljs åt - kommer dock sannolikt att märkbart påverka incitamenten för att tillhandahålla hushållningsåtgärder.

Nätföretagen kan ha ett intresse av att vidta åtgärder för att reducera elförbrukningen i sådana fall där alternativet vore en mer kostsam nätförstärkning. Sådana fall torde dock inte bli vanliga, särskilt i beaktande av att företagen har en god möjlighet att inom den reglerade verksamheten få skäliga kostnader täckta. Det finns dock inga hinder för tillsynsmyndigheten att inom ramen för den vilande lagstiftningen verka för att koncessionsinnehavaren vidtar sådana åtgärder när de kan visas vara att föredra framför en nätutbyggnad.

Producenter och leverantörer av el kommer givetvis på den nya elmarknaden att, liksom i dag, ha ett primärt intresse av att sälja el till så fördelaktiga priser som möjligt. I den konkurrenssituation som uppkommer i denna del av elsektorn kommer sannolikt kraftbolag och återförsäljare att få ett behov av att "förädla" sin produkt. El är i sig en mycket homogen vara, varför en produktdifferentiering kan komma att ta sig uttryck i att elleveranserna kombineras med olika tjänster. Kunden kan exempelvis erbjudas hushållningslösningar. Det kan innebära att

kunden erbjuds utrustning för att bättre kunna utnyttja el under låglasttid eller för att reducera sin totala förbrukning.

Från många håll pekar man dessutom på att den nya möjligheten att etablera sig på marknaden med tiden bör leda till att hittills okända affärsidéer utvecklas. Företag kan t.ex. erbjuda nya och bredare lösningar på kundernas energiefterfrågan genom att tillhandahålla de effektivaste lösningarna på deras uppvärmningsbehov. Ökad konkurrens på energiområdet kan vara en drivkraft till energieffektivisering. Det kan leda till ett närmare samarbete mellan energiföretag och utrustningstillverkare vad gäller utveckling och produktion av energisnål teknik.

Elmarknadsreformen ger dessutom elförbrukarna möjligheter att uttrycka sin efterfrågan på el från särskilda kraftslag. En ökad efterfrågan på el från förnybara källor bör stimulera elproducenter och utrustningstillverkare att utveckla mer miljöacceptabla produktionsmetoder.

Förutsättningarna för att driva en aktiv energipolitik förefaller inte att bli sämre om den vilande ellagstiftningen träder i kraft. Det finns däremot anledning att vänta att vissa energipolitiska styrmedel kommer att kunna utnyttjas med ökad kraft med det nya regelverket.

3.3 Försörjningstryggheten

Inledning

Ett ikraftträdande av den vilande ellagstiftningen innebär en ändrad roll- och ansvarsfördelning inom elförsörjningen.

I viss utsträckning har förändringar i denna riktning redan genomförts, t.ex. då Svenska kraftnät övertog systemansvaret i det svenska elsystemet, dvs. ansvaret för den momentana elbalansen, från Vattenfall. Den vilande lagstiftningen innebär att NUTEK som nätmyndighet kommer att övervaka nätverksamheten i landet och pröva skäligheten i nätföretagens avtalsvillkor. På dessa områden innebär en övergång till den vilande lagstiftningen att verksamheten i många avseenden blir mer reglerad, och att rollfördelningen på elmarknaden blir klarare än med den nu gällande ellagen.

Det är produktionen och försäljningen av el som konkurrensutsätts genom den vilande lagstiftningen, och det är där som möjligheterna till insyn och övervakning kan komma att minska.

Det är dock inte helt riktigt att hänföra denna förändring till ikraftträdandet av den vilande lagstiftningen. Tidigare har produktionen i det svenska elsystemet samordnats av de större kraftföretagen med Statens vattenfallsverk som den dominerande aktören. Det var genom Statens vattenfallsverk, och inte genom lagreglering, som statsmakterna tidigare hade insyn och kunde utöva kontroll. Denna möjlighet till övervakning av elmarknaden har reducerats genom bl.a. de nya riktlinjerna för Vattenfalls verksamhet.

De större kraftföretagen har etablerat leveranssäkerhetskrav, som uttrycks som högsta tillåtna risker för effektbrist och energibrist. Företagen har för att kunna delta i produktionssamarbetet att själva svara för sin leveranssäkerhet. I Sverige är risken för energibrist större än för effektbrist, varför det primära för varje företag har varit att ha en tillräcklig reserv för att klara det s.k. energikriteriet. Det innebär att elproducentens leveransförmåga skall vara tillräcklig i förhållande till leveransåtagandena även under exempelvis ett torrår. Företagen har även samarbetat i den långsiktiga planeringen av den nationella energibalansen och av en gemensam reservkapacitet.

I dessa avseenden innebär den nya konkurrensutsatta elproduktionen en viktig förändring. Producenterna och leverantörerna kommer fortsättningsvis att ha ett kommersiellt ansvar för sin leveranssäkerhet, dvs. det är ett ansvar gentemot kunderna att kunna klara sina åtagna leveranser. Givetvis kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt för producenterna att kunna säkra reservkapacitet genom avtal med andra producenter.

De ändrade villkoren kan också påverka den långsiktiga tillräckligheten i elförsörjningen. Tidigare skedde mellan kraftföretagen en viss samordning av investeringsplanerna. Planerna byggde på efterfrågeprognoser och prognoser över kraftsystemets produktionsförmåga. Som alla prognoser kunde de givetvis slå fel, vilket också har skett från tid till annan. På den reformerade elmarknaden kommer däremot leveransavtalen mellan elproducenterna och återförsäljare/större elkonsumenter att få en väsentligt större betydelse för elproducenternas investeringsplaner. Detta behandlas vidare längre fram.

I försörjningstryggheten ligger också, förutom elsystemets leveranssäkerhet, en på lång sikt trygg tillgång på el på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Denna aspekt betonas starkt i 1991 års energipolitiska riktlinjer.

Inför en krävande omställning av energisystemet är en ytterst betydelsefull fråga om ny kraftproduktion kan tillkomma i tillräcklig

omfattning för att tillgodose behovet av el, och om den kan byggas ut utan stora prisfluktuationer. I försörjningstryggheten ligger vidare att elförsörjningssystemet skall vara uthålligt och robust i det längre tidsperspektivet, och därför att det också skall uppfylla viktiga miljö- och säkerhetskrav.

Leveranssäkerheten

Tryggheten i elförsörjningen beror till viss del på risken för elavbrott eller elransonering. Leveranssäkerheten för en elkund beror på säkerheten i hela leveranskedjan från kraftstation till kundens anslutningspunkt. En god leveranssäkerhet innebär en låg risk för avbrott i elleveranserna till följd av tekniska fel eller på grund av kapacitetsbrist i produktionen eller överföringssystemet.

Det bör påpekas att den vilande lagstiftningen innebär en skyldighet för ett nätföretag att på skäliga villkor ansluta den som så begär till elnätet och överföra el. Nätverksamheten skall övervakas av nätmyndigheten (NUTEK). Leveranssäkerheten torde inte påverkas nämnvärt för kunden vad gäller överföringen av el på nätet.

Små och medelstora elkonsumenter, såsom hushållsabonnenter, bostadsrättsföreningar och mindre näringsidkare, kommer inledningsvis sannolikt att köpa sin el från innehavaren av leveranskoncession. De omfattas då av leveranskoncessionärens leveransskyldighet och behöver endast teckna ett förenklat leveransavtal. De har möjlighet att få de villkor som erbjuds av leveranskoncessionären prövade hos NUTEK. Samtidigt har de möjlighet att köpa kraften från en konkurrerande leverantör, förutsatt att de har erforderlig mätutrustning.

Leveranssäkerheten i övrigt - alltså säkerheten i att erhålla elleveranser - skall på den reformerade elmarknaden regleras i avtal mellan leverantör och kund. De elkonsumenter som köper kraft i konkurrens måste ha ett mer omfattande kraftleveranskontrakt. Normalt räcker det med att elkonsumenten tecknar ett kraftleveransavtal med producent eller återförsäljare. Återförsäljare och stora elkonsumenter kommer sannolikt att försäkra sig om flera kraftkontrakt med varierande löptid. De kommer också att tidigt försäkra sig om långa kontrakt om tillgången på el beräknas komma att minska.

Kundernas säkerhet i att fortlöpande erhålla avtalade leveranser kommer att vara beroende av villkoren i kraftleveranskontrakten. En förutsättning för att säkerheten skall bli fullt tillfredsställande är att

kontraktet är utformat så att leverantörens ansvar är noga specificerat i alla relevanta situationer, och att sanktionerna vid eventuella leveransavbrott är så kraftiga att leverantören i sin tur återförsäkrar sig med tillfredsställande reservkapacitet.

Det måste dock understrykas att kunden inte riskerar att eltillförseln avbryts, även om leverantörens leveransförmåga brister. För varje affärsrelation på elmarknaden finns ett balansansvarigt företag, som räknar av de obalanser som uppstår mot Svenska kraftnät. I en situation när kundens leverantör inte kan uppfylla sina åtaganden faller de centrala driftreserverna in för att upprätthålla balansen i systemet. Priset för den el som matas in i stället för den uteblivna leveransen kan dock bli ett annat än det avtalade.

Det är, mot bakgrund av det tidigare branschsamarbetet om bl.a. leveranssäkerheten, viktigt att kunderna uppmärksammar att det kommer att vara deras eget ansvar att i det nya systemet leveranssäkra sig genom kraftleveransavtalen. NUTEK bör särskilt informera kunderna om dessa förhållanden.

Det bör påpekas att för de kunder som erhåller el från leveranskoncessionären i sitt område föreligger inte detta behov. Deras situation blir i allt väsentligt densamma som i dag.

Försörjningstryggheten

Den långsiktiga försörjningstryggheten kommer att i hög grad vara beroende av investeringsutvecklingen i kraftproduktionen, dvs. av de etablerade elproducenternas vilja att investera i nya produktionsanläggningar och drivkrafterna för nya aktörer - producenter och finansiärer - att träda in på elförsörjningsområdet. Denna fråga är särskilt viktig i samband med en omställning av energisystemet, då det inte enbart blir fråga om en normal investeringsverksamhet utan om att under en begränsad tid ersätta en stor produktionskapacitet med nya anläggningar.

Övergången till en konkurrensutsatt elproduktion kommer med säkerhet att få delvis motverkande effekter på drivkrafterna att investera i nya produktionsanläggningar. I vissa avseenden kan den nya situationen komma att leda till en ökad försiktighet att investera i ny kapacitet, men det finns också faktorer som kan beräknas vara stabiliserande eller stimulerande för investeringsverksamheten.

En ökad osäkerhet om avsättningsmöjligheterna kan få en fördröjan-

de effekt i jämförelse med den reglerade marknaden, vilket kan resultera i senareläggningar av investeringar, ett högre avkastningskrav, en lägre fastkostnadsandel och ökad småskalighet i investeringarna. Den osäkrare bedömningen av framtida pris och försäljning som följer av konkurrenssituationen torde bl.a. innebära att en producent ogärna har en onödigt stor andel produktionsanläggningar med stor del fast kostnad och låg rörlig kostnad. Investeringskalkylerna blir under sådana omständigheter mer kortsiktiga, och det högre avkastningskravet innebär också att man kan komma att vänta längre än i det gamla systemet innan man investerar. Sådana krafter tenderar att fördröja investeringar och därmed också att höja elprisnivån. En senareläggning av investeringar som innebär en större anpassning till konsumtionsbehovet kan dock leda till lägre elpriser eftersom kapitalkostnader förskjuts framåt i tiden.

Det är i sammanhanget också viktigt att utvecklingen leder till en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnadsnivå, och inte till en alltför omfattande investeringsverksamhet och en onödigt stor produktionskapacitet. Erfarenheter från Norge visar på att konkurrens i produktionen leder till ökad kostnadseffektivitet och att onödigt dyrbara investeringar inte genomförs. Investerarna söker sig till de bästa investeringsobjekten. Under sådana omständigheter blir också investeringar i eleffektivisering och eleffektiva processer av ökat intresse när de är kostnadsmotiverade.

Det kommer dock att finnas stabiliserande krafter som motverkar fördröjningen av investeringsverksamheten och prishöjningarna på el. Både elkonsumenterna och elleverantörerna kommer att ha ett intresse av att minska sin osäkerhet och därmed av att teckna långsiktiga leveransavtal. Avtalen kommer att utgöra underlag för finansiering och genomförande av nya investeringar.

Flera aktörer får en reell möjlighet att agera på den nya elmarknaden, eftersom de får avsättningsmöjligheter genom tillträdet till näten. En viktig stabiliserande faktor, som framhävs i underlagspromemoria 3, är hotet om nyetableringar. De etablerade producenterna, som har anläggningar med låga kostnader i jämförelse med nya sådana, kommer enligt detta resonemang att investera i så god tid att elpriset inte stiger till en nivå som lockar till nyetableringar. Ett sådant beteende kommer att dämpa prisstegringarna och stimulera investeringsverksamheten hos de etablerade företagen.

Det har också pekats på att flera elleverantörer, exempelvis sådana som innehar leveranskoncession, kommer att få ett ökat incitament att kunna svara för en viss egen elproduktion. Därigenom kan leverantören i ökad utsträckning själv svara för elproduktion vid exempelvis

förbrukningstoppar, och får ett bättre förhandlingsläge vid upphandling av sin reguljära eltillförsel. I Storbritannien har de regionala distributionsföretagens investeringar i egen produktion varit mycket omfattande efter det att elmarknaden reformerades åren 1990-1991.

Ytterligare en stimulerande effekt kan hänföras till den intensifierade kundkontakt som uppstår genom konkurrensen. En möjlig utveckling är, som redan nämnts i föregående avsnitt, att också de tjänster som saluförs inom elsektorn alltmer differentieras för att anpassas till önskemålen hos olika kundkategorier. Möjligheterna till skräddarsydda lösningar och till kundinriktade strategier gör att det uppstår delar av marknaden som inte följer investeringsmönstret på elmarknaden i övrigt.

Överväganden och rekommendationer

I sammanfattning vill kommissionen framhålla att det finns faktorer som talar för både en ökande och minskande långsiktig investeringsutveckling på en reformerad elmarknad. Ett antal sådana påverkansfaktorer har berörts här, och redovisas mer utförligt i underlagspromemoria 3. Det är inte möjligt att med säkerhet avgöra om de olika faktorerna sammantagna leder till ökade eller minskade drivkrafter för investeringar på den konkurrensutsatta elmarknaden jämfört med den nuvarande. Vår bedömning är att reformen inte skulle påverka förutsättningarna för investeringar i ny elproduktion eller effektivisering av elanvändningen på ett sådant sätt att kommissionens fortsatta arbete hindras.

Mycket talar för att förutsättningarna inom det nya regelverkets ramar blir bättre för att investeringar skall tillkomma, när de är samhällsekonomiskt motiverade, jämfört med om den nuvarande ellagen skulle bibehållas. Denna uppfattning stärks av att den nu gällande lagstiftningen, med bl.a. monopolrättigheter inom försäljningen, inte bedöms komma att understödja en sund investeringsverksamhet hos de redan i dag marknadsorienterade elföretagen.

Kommissionen vill i detta sammanhang särskilt understryka att en grundläggande osäkerhet om det framtida investeringsbehovet i elförsörjningen hänger samman med kärnkraftsfrågan och under vilka förutsättningar de enskilda företagen kommer att kunna verka under omställningen av energisystemet. Väsentliga frågor är vilka krav som kommer att ställas på företagen i samband med en omställning av energisystemet och omställningens förläggning i tiden. Om en säker

grund skall kunna etableras för företagens investeringsbeslut måste dessa frågor klarläggas. Det måste dock samtidigt framhållas att denna situation inte blir en följd av elmarknadsreformen, men däremot att konsekvenserna skulle kunna förstärkas på en konkurrensutsatt marknad.

Energikommissionens uppdrag avseende omställningen av energisystemet är således i detta sammanhang mycket betydelsefullt. De framtida besluten om omställningen och utvecklingen av energisystemet måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden.

Statens innehav av ungefär halva den svenska elproduktionskapaciteten genom Vattenfall är en viktig tillgång om en situation skulle uppstå där landets försörjningstrygghet hotas. Det finns på sina håll en osäkerhet om Vattenfalls roll i samband med energisystemets omställning. Kommissionen vill understryka att en förutsättning för att en tillfredsställande investeringsverksamhet skall erhållas på den reformerade elmarknaden är att de producerande företagen verkar i konkurrens. Vi vill i det sammanhanget särskilt peka på att riktlinjerna för Vattenfalls verksamhet fastställdes av riksdagen i samband med bolagiseringen. Det framgår av dessa att Vattenfall genom bolagsformen gavs möjlighet att konkurrera på lika villkor med övriga företag på elmarknaden. Det är väsentligt att betona att ägaren, staten, genom riktlinjerna har slagit fast att Vattenfall bör agera utifrån samma grundprinciper som de övriga företagen.

Även om kommissionen har funnit skäl för att tillkomsten av samhällsekonomiskt motiverad ny elproduktion och åtgärder för effektiv elanvändning inte kommer att motverkas av en övergång till den vilande lagstiftningen, finns det ändå anledning att noga följa den långsiktiga försörjningstryggheten på elmarknaden. Det är särskilt viktigt i perspektivet av en krävande omställning av energisystemet att övervaka utvecklingen på elmarknaden, och att därvid bedöma det framtida behovet av ny kraftproduktion och förutsättningarna härför. Att sådana uppgifter tas fram är också väsentligt för Svenska kraftnäts möjligheter att planera stamnätets utbyggnad och utveckling.

Det finns ett stort behov av prognoser för såväl användningen som tillförseln av el och annan energi. Metodiken kan behöva utvecklas. Genom utvecklade energiprognoser kan säkrare bedömningar göras bl.a. när det gäller behovet av nya kraftanläggningar.

Det finns särskilda förhållanden i elsektorn som motiverar att uppgifter av detta slag tas fram. Ledtiderna är i allmänhet långa för utbyggnaden av ny produktionskapacitet och driften av det synkrona

elsystemet kräver en viss samplanering av produktions- och överföringsanläggningar. Ett viktigt motiv för att ta fram information av detta slag är också att den underlättar företagens investeringsverksamhet. Genom ett gott prognosunderlag tillförs varje enskilt företag en information som reducerar dess osäkerhet och underlättar dess investeringsavgöranden. Detta gäller inte endast produktionsföretagen. Också för investeringsverksamheten på förbrukningssidan, särskilt i elkrävande anläggningar, är information av detta slag nödvändig.

Det behövs också en ökad marknadsinformation för att underlätta företagens beslut. Exempel på uppgifter som kan behöva sammanställas och distribueras till både leverantörer och kunder är aktuella data om vattenmagasinens innehåll och aggregerad information om bilaterala handelsavtal. Vad gäller redovisningen av kontrakterade priser och avtalsvillkor är elleverantörerna enligt EG-direktivet om pristransparens (nr 90/377/EEG) skyldiga att redovisa sådana uppgifter.

Regeringen bör tillse att NUTEK som central energimyndighet utvecklar prognosmetoderna och i samarbete med andra berörda myndigheter tillser att prognoser för kapacitets- och efterfrågeutveckling i elsektorn samt aktuell marknadsinformation för elsektorn regelbundet redovisas.

I sammanhanget kan nämnas att det i det direktivförslag om en inre marknad för el som nu diskuteras inom EU har förutsatts att länderna har en övervakande myndighetsfunktion av detta slag. Vid energiministermötet i november 1994 uttalade medlemsländerna ett principiellt stöd för bl.a. denna del av direktivförslaget.

Det finns utöver detta ytterligare behov av aktuell prisinformation. Kunder, producenter och leverantörer behöver fortlöpande information om förändringarna i såväl dagens priser som den framtida prisutvecklingen. Detta förutsätter att handeln med el organiseras på ett liknande sätt som inom kraftföretagens s.k. produktionsoptimering, men med fri prisbildning och öppen prisinformation och med deltagande av både producenter, återförsäljare och förbrukare.

En sådan organiserad handel med el, en s.k. elbörs, skulle ge köpare och säljare betydligt bättre information och beslutsunderlag än om handeln sker enbart bilateralt. Därmed skulle det finnas möjligheter för alla att fortlöpande avläsa marknadspriset på el; både det för timmen aktuella priset och priset på framtida leveranser. Producenter och återförsäljare får möjlighet att till rådande marknadspriser alltid finna avsättning för sin icke kontrakterade produktion eller sina oförsålda inköp, och de får liksom elkunderna möjlighet att komplettera sina

kontrakterade inköp med köp av s.k. tillfällig kraft på börsen. Kostnaderna för att informera sig och för att göra inköp reduceras betydligt för alla parter.

Denna s.k. elbörs är också en nödvändig institution för elsystemets effektiva drift. Svenska kraftnät behöver kontinuerligt ett marknadsbestämt pris på kortsiktiga elleveranser för att kunna prissätta el för balansändamål dvs. produktions- och förbrukningsavvikelserna i systemet. Det är i det sammanhanget fråga om en omfattande elhandel, varför en felaktig prissättning kan resultera i stora effektivitetsförluster. Det måste också påpekas att den organisation som i dag används för s.k. tillfälligt kraftutbyte, kraftföretagens produktionsoptimering, enligt konkurrensverkets beslut f.n. har erhållit tidsbegränsat undantag till den 1 juli 1995.

Det är en viktig uppgift för regeringen att säkerställa att en sådan börsfunktion etableras. Det utvecklingsarbete som pågår hos Svenska kraftnät i syfte att utveckla en sådan bör påskyndas. Det är då också väsentligt att samhället skapar ett fast regelverk för en sådan verksamhet. Kommissionen utvecklar längre fram ett förslag om detta.

Kommissionen vill slutligen peka på ytterligare en faktor som kan bidra till en ökad osäkerhet och därmed kan fördröja investeringsverksamheten i elsektorn. Det gäller de långa tider som ofta krävs för att erhålla tillstånd att uppföra nya produktionsanläggningar, liksom också osäkerheten om de förutsättningar med vilka ett eventuellt tillstånd kommer att meddelas. Detta förhållande är inte beroende av vilken lagstiftning som gäller för elmarknaden. Det vore dock mycket värdefullt om tillståndsproceduren kunde förkortas, utan att miljö- och säkerhetskraven sänks. Särskilt viktigt är detta i perspektivet av en kärnkraftavveckling då osäkerheten i elförsörjningen också på annat sätt kan komma att öka. Kommissionen avser att i sitt fortsatta arbete granska denna fråga närmare.

3.4 Utrikeshandel med el

Sverige har under lång tid haft ett elhandelsutbyte med grannländerna. Det har varit ett ömsesidigt handelsutbyte som har varit lönsamt för företagen på båda sidor om gränserna och till nytta för konsumenterna.

Elhandelns fördelar är av flera slag. Genom att de nationella elsystemen kopplas samman kan stordriftsfördelar utnyttjas i produktionen och det samlade behovet av reservkapacitet nedbringas. Man kan utnyttja skillnader i produktionskostnader i länderna, vilket inte minst är fördelaktigt för de nordiska länderna vars produktionssystem är mycket olika. Även olikheter mellan ländernas förbrukningsmönster över tiden ger underlag för elhandel. Ett optimalt utnyttjande av vattenkraften minskar användningen av fossilbaserad elproduktion, vilket minskar miljöpåverkan.

I ett större sammankopplat elsystem kan de billigaste produktionsanläggningarna utnyttjas i första hand. Det sänker kostnaderna och elpriserna, som också tenderar att utjämnas mellan länderna vid en öppen handel. Detta bidrar till att hålla prisfluktuationerna på en lägre nivå.

Värdet av möjligheterna till en omfattande utrikeshandel kan inte nog understrykas. Det gäller i synnerhet i det för Sverige aktuella perspektivet av en omställning av energisystemet. I en situation när ett större behov av nytillskott uppkommer på tillförselsidan kan import från utlandet bidra till att utjämna variationer i den inhemska produktionen och därav följande prisfluktuationer, som annars skulle kunna bli synnerligen besvärande.

I Norge, och inom kort också i Finland, finns elmarknader med konkurrens i produktion och försäljning. Alla har då tillgång till elnäten i dessa länder och kunderna kan fritt välja leverantör, i princip även en utländsk sådan. Efter ett ikraftträdande av den vilande ellagstiftningen skulle svenska elproducenter kunna sälja el direkt till kunder i dessa länder. Svenska kunder skulle kunna upphandla el där. De norska handelsbegränsningarna utgör dock för närvarande ett hinder för en helt fri handel mellan länderna.

På sikt finns goda möjligheter att Norden utvecklas mot en alltmer integrerad marknad, som även inkluderar Danmark. På en sådan marknad kan de samlade produktionresurserna utnyttjas effektivare. Därigenom kan de totala utsläppen av miljöskadliga ämnen som kväveoxider och svavel reduceras. Även utsläppen av koldioxid, som är en s.k. växthusgas minskar när fossilbränslebaserad elproduktion inte tas

i anspråk i samma utsträckning som i en situation utan eller med mer begränsad utlandshandel med el (vilket redovisas i underlagspromemoria 4).

Minskningarna av utsläpp av exempelvis koldioxid beror på att vatten- och kärnkraft kan ersätta produktionen i fossilbränslebaserade anläggningar. En väl fungerande nordisk elmarknad kan utgöra ett effektivt redskap för att uppnå både en utbyggnad av och ett effektivt utnyttjande av en energiförsörjning som uppfyller miljöpolitiska mål. Det förutsätter dock att de energi- och miljöpolitiska styrmedlen utformas så i de enskilda länderna att de inte förorsakar konkurrenssnedvridningar i elhandeln.

Genom den ökade konkurrensen på en integrerad marknad minskar också riskerna för en alltför stark marknadsdominans på de nationella elmarknaderna. Det samlade behovet av ny produktionskapacitet kommer att bli lägre och utbyggnaden kommer att ske där den är mest kostnadseffektiv.

Försörjningstrygghet och elpriser

I samband med den planerade reformeringen av den svenska elmarknaden har det framförts farhågor om att ett öppnande av elnäten skulle leda till en ökning av utrikeshandeln med el som kan få negativa konsekvenser för den svenska industrins konkurrenskraft. I korthet innebär dessa farhågor att en ökad export av el till länder med högre elpriser, i första hand på kontinenten, skulle kunna leda till att den svenska prisnivån för el pressas uppåt. Detta skulle i sin tur försämra den internationella konkurrenskraften för framför allt den svenska elintensiva industrin. Det har också framförts åsikter om att en ökad handel på längre sikt kan äventyra försörjningstryggheten på den svenska elmarknaden.

I kommissionens uppdrag ingår att mot bakgrund av elmarknadens reformering analysera konsekvenserna av en utökad handel med el med avseende på elförsörjningssystemets långsiktiga leveranssäkerhet och effekterna på de svenska elpriserna.

Vid riksdagens behandling av regeringens proposition om en elmarknad med konkurrens (prop. 1991/92:133) betonade näringsutskottet det önskvärda i att ta hänsyn till behovet av internationell ömsesidighet för att konkurrenssnedvridningar skall undvikas (bet. 1991/92:NU 30).

Farhågorna om utlandshandelns inverkan på försörjningstryggheten är ofta kopplade till antagandet om att elpriserna skulle stiga som en följd av en ökad utlandshandel. Priset på elmarknaden kommer att bestämmas av utbud och efterfrågan. En mer omfattande export av el minskar utbudet på den inhemska marknaden och driver därmed upp elpriserna i landet. När priserna stiger blir det mera lönsamt att investera i nya elproduktionsanläggningar, effektivisera elanvändningen och importera mer el. Med en konkurrensutsatt elhandel är det därför betydelsefullt att producenter, leverantörer och kunder korrekt kan avläsa signalerna på marknaden. Med stigande elpriser kommer utbudet att öka och efterfrågan att tillfredställas. Dessutom kommer högre elpriser att leda till både ökade effektiviseringar och en ökad import, och därmed till en dämpning av efterfrågeökningarna.

Det bör betonas att det i dag inte finns anledning att vänta en sådan omfattande export med prishöjande effekter. De svenska utlandsförbindelserna är huvudsakligen kopplade till elsystem som inte kan väntas få några avgörande prishöjande influenser på den svenska elmarknaden.

Långa exportkontrakt, liksom långa fasta kontrakt i övrigt, ger drivkrafter att investera i ny kapacitet om så är nödvändigt för att åtaganden om framtida leveranser skall kunna uppfyllas. Den rådande osäkerheten om energipolitikens framtida utformning kan, som har berörts i det föregående avsnittet, verka avhållande för företagen att teckna långsiktiga kontrakt. Å andra sidan skulle långsiktiga exportåtaganden kunna komma att medföra svårigheter för den svenska försörjningstryggheten i samband med en omställning av energisystemet. En ökad insyn i utrikeshandeln kan därför vara motiverad med hänsyn till osäkerheten om den framtida försörjningssituationen.

En ökad handel med el, och de elprisförändringar som skulle kunna följa därav, är dock inte en följd av den ändrade ellagstiftningen utan av andra faktorer som ökad internationalisering och en utbyggnad av överföringsförbindelserna. Det nu gällande regelverket utgör således ingen garanti för att problem till följd av utrikeshandel inte uppstår.

Ömsesidighet

Som redan påpekats innebär handel mellan länder med öppna elmarknader betydande fördelar för de berörda länderna. På en marknad med monopolinslag blir däremot utrikeshandelns villkor annorlunda. När

dessa marknadssystem möter varandra i utrikeshandeln uppstår problem som är förknippade med olikheter i aktörernas ställning. Detta kan betecknas som brist på ömsesidighet. Elföretagen med monopolställning på hemmamarknaden kan i kraft av sin ställning som ensam köpare spela ut de utländska leverantörerna mot varandra och på så sätt pressa importpriserna. Motsvarande marknadsmakt utnyttjas när kraftföretagen i egenskap av ensam säljare kan hålla exportpriserna uppe. Aktörerna på den konkurrensutsatta marknaden hamnar således i ett underläge i båda fallen.

Risken för lågprisdumping, dvs. export till priser som understiger de inhemska, kan föreligga när aktörer på en öppen marknad säljer på en monopoliserad marknad. Visserligen blir möjligheterna till prisdiskriminering mindre när marknaden konkurrensutsätts, men om konkurrensen inte fungerar tillfredsställande kan dock stora producenter med tillräcklig marknadsmakt fortsätta att tjäna på ett sådant beteende, som dessutom kan vara svårt att förhindra genom konkurrensövervakning eftersom priserna inte är öppna.

Handel mellan länder med öppna marknader leder normalt till en prisutjämning mellan länderna och mellan kunderna. Anpassningar sker i båda länderna. På en marknad med reglerad avsättning behöver ingen sådan anpassning ske, eftersom det företag som kontrollerar utbudet också kan bestämma prisnivån på hemmamarknaden. Risken är då stor att det endast är elpriserna på den öppna marknaden som måste anpassas, vilket medför en större prispåverkan där.

Om det vilande lagförslaget i Sverige inte träder i kraft kommer den brist på ömsesidighet som i dag råder gentemot Norge att så småningom gälla även Finland. De norska handelsbegränsningarna kommer sannolikt att bestå, eftersom de vid införandet motiverades med bl.a. bristen på ömsesidighet vid handeln med grannländerna. Som vi tidigare har beskrivit finns det mycket stora fördelar med ökad integration av den nordiska elmarknaden, som Sverige i detta fall inte skulle bli delaktigt av.

Handeln mellan Sverige och kontinenten

Om den svenska elmarknaden reformeras kan det uppstå problem vid handel med länder som fortfarande har en monopolmarknad. Av de länder som vi idag har överföringsförbindelser med gäller detta främst Tyskland.

Idag är de tyska elpriserna bland de högsta i Europa. För en svensk exportör är dock inte de tyska konsumentpriserna på el relevanta. Mellan producentpriset och priset till slutkunden finns det många pålägg i form av skatter, överförings- och distributionskostnader, koncessionsavgifter m.m. Eftersom importerad el belastas med samma pålägg är det med det tyska producentpriset eller priset på import från andra länder som en svensk exportör skall konkurrera.

Mellan Sverige och Tyskland har handel med el hittills endast kunnat ske via transitering genom Jylland. Med sjökabeln Baltic Cable mellan Skåne och Lübeck kommer Sverige när alla anslutande ledningar är färdigställda att få en direkt överföringskapacitet till Tyskland på 600 MW. Om kabeln skulle utnyttjas maximalt för enbart export, dvs. ca 8 000 timmar, kan knappt 5 TWh el per år överföras.

Med dagens skillnader i elproduktionskostnader mellan Sverige och Tyskland är det med hänsyn till överföringskostnaderna inte lönsamt med en omfattande export av fast kraft från Sverige (se appendix i underlagsbilagan). Däremot finns ekonomiska motiv för handel med tillfällig kraft och reservkraft som kommer att verka kostnadspressande i båda länderna. Om hela kabeln trots allt skulle utnyttjas för svensk export av fast kraft kan detta få en viss prishöjande effekt i Sverige.

Hur den framtida handeln med Tyskland kommer att påverka den svenska elprisnivån beror till stor del på om det kommer att byggas fler kablar och hur dessa i så fall kommer att användas. Avgörande för om nya kablar kommer att vara lönsamma är hur kostnaderna för elproduktion och produktionssystemens utformning utvecklas i de båda länderna.

Bedömningarna om framtida kostnader och priser i Sverige och Tyskland är behäftade med ett stort mått av osäkerhet. I första hand gäller osäkerheten de båda ländernas framtida kraftbalans samt energi- och miljöpolitikens utformning. Kostnaderna för ny elproduktion är höga i Tyskland. I en situation där landet behöver bygga ut sin produktionkapacitet kan importerad el framstå som prismässigt mycket fördelaktig. Svensk exportel kommer dock att då konkurrera med el från andra länder, exempelvis Frankrike, Polen eller Norge.

Det finns, som berörts ovan, en risk för att energidelen av elpriset vid en svensk export skulle sättas lägre än priserna på den inhemska marknaden. Det räcker med att de handlade parterna har en viss marknadsmakt för att s.k. lågprisdumping ska vara möjlig. Detta problem har diskuterats i samband med andra problem som kan uppstå vid bristande ömsesidighet.

Överväganden och rekommendationer

Som framhållits ovan finns det - med de utlandsförbindelser vi nu har och med den koncessionprövning och anmälningsplikt som föreslås - små orsaker att befara att försörjningstryggheten skulle äventyras genom en ökande utlandshandel med el. Tvärtom medför utrikeshandeln med el stora fördelar, inte minst i perspektivet av en omställning av energisystemet.

Inte heller finns starka skäl till oro i ett längre perspektiv. Med en ökad siktlängd ökar dock osäkerheten om utvecklingen i omvärlden. Därmed ökar också möjligheterna att situationer kan uppstå, som det i dag inte finns förutsättningar att förutse. Med ändrade prisförhållanden och en ökning av överföringskapaciteten kan situationen förändras. Som har påpekats ovan skulle exempelvis handel med länder där stora enskilda aktörer har en mycket stark marknadsmakt kunna ge upphov till situationer där den svenska elprisnivån utsätts för en kraftig påverkan, framför allt med en öppen svensk elmarknad.

Det bör återigen framhållas att bedömningarna om de framtida förhållandena på elmarknaderna i Sverige och omvärlden är behäftade med stor osäkerhet. Sammantaget har kommissionen funnit att utlandshandel i de flesta fall är positivt för Sverige. Det kan dock bl.a. beroende på prisgenomslag och självförsörjningsaspekter samt hur utvecklingen kommer att gestalta sig på kontinenten finnas motiv för att införa ökade styrmöjligheter.

Kommissionen ser alltså inte att det inom ett kortare tidsperspektiv finns något behov av ökad styrning eller kontroll av utrikeshandeln med el. Enligt kommissionens uppfattning bör det dock finnas en möjlighet att ingripa mot utlandshandel med el om denna i framtiden skulle bedömas att vara till väsentlig skada för den svenska försörjningstryggheten. Medan utlandshandel normalt skall ses som en fördel för den svenska elförsörjningen bör ändå möjligheter finnas att ingripa mot handel som skulle inverka menligt på leveranssäkerheten i det svenska elsystemet. Även miljöskäl skulle kunna bli aktuella för sådana ingrepp, t.ex. för att reducera en export som förutsätter en omfattande utbyggnad av elproduktionen i Sverige.

Det är viktigt att en omställning av elsystemet leder till en mer miljövänlig produktionsstruktur. Det innebär att stränga miljökrav måste kunna upprätthållas även om en del av det framtida elbehovet tillgodoses genom import. Om kraftleveranser skulle komma att ske från anläggningar i utlandet som inte uppfyller våra miljökrav skulle detta

medföra allvarliga nackdelar. Vi har ett ansvar för att inte föranleda miljöskador i andra länder. Utsläpp i grannländer kan också komma att påverka Sverige, dels genom att bidra till en försämring av den globala miljösituationen, och dels direkt genom att luftburna föroreningar når oss. Regeringen bör därför också kunna pröva miljöeffekterna av den avsedda produktionen.

Det måste dock påpekas att det råder delade meningar när det gäller utrikeshandelns konsekvenser. Från kraftproducenternas sida ser man inget behov av en ökad övervakning och kontroll av utrikeshandeln, medan bl.a. den elintensiva industrin har framfört oro för höjda elpriser till följd av ökad svensk export av el.

Det finns i sammanhanget anledning att se på utvecklingen på den europeiska elmarknaden. Inom EU pågår sedan flera år ett arbete med att ta fram ett direktiv om en inre marknad för el (Elmarknadsdirektivet). EU:s ministerråd (energiministrarna) uttalade i november 1994 att elmarknadsdirektivet bör kunna medge att två principiellt olika regelsystem tillämpas för de nationella elmarknaderna.

Det ena regelsystemet, som i princip överensstämmer med den vilande svenska ellagstiftningen, medger tillgång till elnäten för tredje part. Det andra systemet är uppbyggt efter andra principer och bygger på att det skall finnas en central köpare och återförsäljare av all el som produceras i landet och som importeras.

För närvarande utreds inom EU om de båda systemen kan samexistera på en inre marknad. En viktig fråga är hur handel med el mellan de två systemen skall kunna ske så att principen om ömsesidighet tillgodoses. En viss reglering av medlemsländernas utlandshandel kan förutsättas i elmarknadsdirektivet för att ömsesidighet skall kunna nås.

Den vilande ellagen ger staten möjligheter att utöva en viss kontroll över utrikeshandeln med el. Det finns två bestämmelser i den vilande ellagen som explicit berör utlandshandeln, nämligen att ansökan om nätkoncession för utlandsförbindelser skall prövas av regeringen samt en generell anmälningsplikt för långsiktiga kontrakt.

Vad gäller koncessionsgivningen avseende utlandsförbindelser har staten, enligt lagens förarbeten, tämligen vida styrmöjligheter. I prop. 1993/94:162 anges i allmänmotiveringen att "I samband med prövningen av ansökan om nätkoncession för utlandsförbindelse bör därför ett flertal faktorer vägas in som exempelvis förbindelsens betydelse för den allmänna tillgången till överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten".

Lagtexten som sådan innehåller dock inga andra bedömningskriterier för en utlandsförbindelse än för nätkoncession för linje i allmänhet, dvs. ledningen skall vara lämplig från allmän synpunkt. I lagtexten anges dock att en nätkoncession som avser en utlandsförbindelse skall prövas av regeringen.

Anmälningsskyldigheten för långsiktiga kontrakt gäller avtal som avser export eller import under minst sex månader. Såväl muntliga som skriftliga avtal omfattas av anmälningsskyldigheten. Regeringen eller den myndighet regeringen utser kommer att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i en anmälan. Det anges dock särskilt i specialmotiveringen till lagen att det inte kommer att krävas att anmälan skall innehålla uppgift om priset och motparten. På denna punkt har kommissionen en delvis annan uppfattning. Det bör också finnas möjlighet att infordra uppgifter om motpart.

Kommissionen föreslår att de bedömningskriterier som finns angivna i förarbetena till den vilande ellagstiftningen, nämligen den allmänna tillgången till överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten, också bör återspeglas i lagtexten.

Förslaget utvecklas i de författningskommentarer som återfinns i kapitel 4.

Kommissionen föreslår vidare att det skall behövas en särskild koncession för export och import av el. För att få en sådan koncession bör man kunna visa upp att det finns ett ingånget avtal om export och/eller import av el som gäller under förutsättning att sökt koncession beviljas. Koncessionen skulle beviljas av regeringen. Det bör finnas en presumtion för att koncession beviljas, men regeringen skall ha möjlighet att kunna avslå en sådan begäran om allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett beviljande av en sådan koncession.

Som framhållits ovan finns det idag inget omedelbart behov av en sådan bestämmelse. Kommissionen har inte heller haft möjlighet att under den korta tid som stått till buds utarbeta ett förslag till författningstext. Det kan finnas behov av att djupare analysera vissa frågor innan ett konkret lagförslag tas fram. Exempel på sådana är hur handel med el skall behandlas i det föreslagna systemet med en kraftutväxlingskoncession, så att exempelvis inte en börshandel med el samtidigt försvåras. Andra aspekter som bör belysas är vad som skall gälla för redan ingångna kontrakt, om det skall finnas möjligheter att uppställa särskilda villkor i koncessionerna och i så fall hur man skall kunna

kontrollera att sådana villkor efterlevs m.m. Utformningen av lagförslaget bör också bedömas i förhållande till EG:s handelsregler.

Det bör vara regeringens uppgift att låta utarbeta reglerna för ett koncessionsförfarande i enlighet med riktlinjerna ovan, och att förelägga riksdagen ett förslag därom. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet avseende export- och importkontrakt bör, med den komplettering som kommissionen föreslår ovan, gälla tills vidare för att sedan ersättas av den nya bestämmelsen om en kraftutväxlingskoncession.

Genom de ökade möjligheterna till övervakning och kontroll av utrikeshandeln som här har föreslagits skapas möjligheter för samhällsekonomiska konsekvensanalyser av en tilltagande handel. Inte minst i samband med de påfrestningar på elförsörjningen, som kan bli aktuella i samband med en omställning av energisystemet, kan sådana instrument behövas för att kunna säkra försörjningstryggheten.

3.5 Glesbygdskundernas situation

Den vilande ellagstiftningen innebär att produktion och försäljning av el skiljs från överföring av el. Det pris som kunden betalar till elproducenten eller elleverantören blir då oberoende av var i landet elen tas ut från nätet. Kundens inköpsavtal reglerar när säljaren skall tillhandahålla el på elnätet och under vilka villkor det skall ske, men det är kunden som genom sitt avtal med ett nätföretag tillförsäkras att elen överförs på nätet. Det totala pris som kunden betalar består således dels av priset för själva elleveransen, dels av priset för överföringen av elen (nättjänsten).

Den del av det totala priset som elkunden betalar för den elektriska energin påverkas inte av om elen tas ut i glesbygd eller i tätort. De fördelar som följer av att elförsäljningen konkurrensutsätts kommer alltså att gynna alla kunder, oavsett om de bor i tätort eller i glesbygd. Det är därför den vilande ellagens regler för prissättning av nättjänster som bör bedömas med avseende på om glesbygdskundernas situation kan påverkas negativt.

I såväl den gällande som den vilande ellagen finns bestämmelser som reglerar priser och övriga villkor för de tjänster koncessionshavaren erbjuder. Enligt den gällande ellagen regleras pris och andra villkor för levererad el. Priset och övriga villkor kan prövas av Prisregleringsnämnden för elektrisk ström.

Den vilande lagstiftningen innehåller bestämmelser som reglerar anslutningsavgift och priset för överföring av el samt andra villkor för

anslutning och överföring. Priset på el regleras däremot inte, utom vad gäller leveranser från den som innehar en leveranskoncession. Det är vidare en stor skillnad mellan de båda regelverken vad gäller övervakningens organisation och innehåll.

Enligt den grundläggande bestämmelsen om prissättningen av nättjänster i den vilande lagstiftningen skall nättariffer vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Lagen anger också vilka kriterier som skall användas vid skälighetsbedömningen. Som den viktigaste faktorn anges konsumentintresset, dvs. konsumenternas intresse av låga och stabila nättariffer. Även kravet på en rimlig avkastning i verksamheten skall beaktas. Att nättariffen skall utformas på sakliga grunder innebär att tarifferna skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild, t.ex. kunder med elvärme eller tidstariff. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma nättariff.

Nättariffen på lokal nivå får inte vara avståndsberoende (utom engångsavgifter vid anslutning). Det innebär att geografiska indelningar inte får göras, t.ex. med olika tariffer för tätort och omgivande landsbygd. Zon-indelningar av ett koncessionsområde är inte heller tillåtna. Vid bedömningen av nättariffen på lokal nivå skall varje koncessionsområde behandlas för sig. Det är prisutvecklingen i det aktuella koncessionsområdet som skall beaktas.

Den vilande lagstiftningen innehåller däremot inga särskilda regler för hur nättariffer skall utformas på regional nivå. Den enda regleringen är den som nämnts ovan, att nättariffen skall vara skälig och utformad på sakliga grunder. Något förbud för avståndsberoende tariffer finns inte för regionala nät. I specialmotiveringen till den vilande lagen nämns uttryckligen att nättariffer för nätkoncession för linje får variera med hänsyn till var anslutningspunkten är belägen.

NUTEK kommer att vara tillsynsmyndighet beträffande lagens efterlevnad. För att möjliggöra kontroll av att lagen efterlevs innehåller den också bestämmelser om hur nätverksamhet skall redovisas. Nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. I lagens förarbeten anges vissa riktlinjer för redovisningen. Det anges bl.a. att den som har nätkoncession för område bör redovisa varje sådan koncession för sig. Den som har nätkoncessioner för såväl område som linje kan redovisa linjeverksamheten samlat. Om flera företag inom en koncern har nätkoncession för linje bör nätverksamheten redovisas separat för varje företag. Nätägaren bör, om nätmyndigheten begär det, kunna redovisa kostnaderna för var och en av linjekoncessionerna.

Avståndsberoende i nättarifferna

En huvudprincip i den vilande lagstiftningen är att priserna för nättjänster skall vara kostnadsriktiga och att all s.k. korssubventionering med produktion och handel med el skall förhindras.

I förarbetena till lagen framhålls att gällande praxis i tariffsättningen i flera fall skall bibehållas. Enligt praxis skiljer sig dagens eltariffer inte mellan abonnenter på samma säkringsnivå inom samma koncessionsområde. Motsvarande regler uttrycks explicit i den vilande ellagen vad gäller nättariffer för område.

Ett koncessionsområdes sammansättning av tätort- och glesbygdskunder har stor betydelse för tariffens nivå. Det förekommer också att samma tariffstruktur tillämpas i flera angränsande koncessionsområden om ägaren är densamma, eller om driften handhas av ett och samma företag. I samband med prövningar av områdeskoncessioner söker koncessionsmyndigheten åstadkomma områden med en lämplig blandning av tätorts- och glesbygdskunder för att nå en utjämning av tarifferna.

Enligt den vilande lagstiftningen krävs att varje koncessionsområde behandlas för sig vid prövning av en nättariff. Kostnaderna inom det enskilda koncessionsområdet blir därigenom grunden för tariffprövningen. Därigenom blir det omöjligt att vid prövningen behandla flera angränsande koncessionsområden som en enhet. Även om NUTEK skall kunna medge undantag från skyldigheten att redovisa varje område för sig måste skälighetsbedömningen av tariffer ske utifrån kostnaderna för verksamheten i varje enskilt område.

Det finns nu på flera håll i landet angränsande koncessionsområden med samma ägare för vilka en enhetlig eltariff tillämpas. Ett exempel är Vattenfalls Norrbottensdistrikt, som består av omkring ett dussin koncessionsområden av vilka en del är utpräglade glesbygdsområden. Om nättarifferna där skulle sättas utifrån kostnaderna för varje enskilt område skulle tarifferna för glesbygdsområdena bli flera gånger högre än i tätortsområdena.

Sådana situationer kan i många fall undvikas genom sammanläggningar av koncessionsområden, men det skulle ibland sannolikt vara fördelaktigare att behålla den existerande områdesindelningen och i stället tillåta att en enhetlig tariff användes över de angränsande områdena. Den vilande lagstiftningen bör därför kompletteras så att detta möjliggörs. Skäligheten i nättariffen skulle då bedömas utifrån de

samlade kostnaderna för nätverksamheten i alla berörda områden.

Enligt förarbetena till den vilande lagstiftningen krävs vidare av en nätägare med nätkoncession för linje att denne skall kunna redovisa för nätmyndigheten hur kostnaderna har beräknats för var och en av koncessionerna. Eftersom ett regionnätområde normalt innehåller ett stort antal ledningar, som var och en drivs enligt särskild koncession, innebär detta ett mycket långtgående krav på detaljerad redovisning.

Det finns, som tidigare nämnts, ingen regel som förbjuder att avståndsberoende tariffer tillämpas på regional nivå. Däremot synes kraftföretagen normalt ha tillämpat tariffer som är oberoende av avstånd på de regionala näten. I fall där en enskild kund begär prövning av den tariff som erbjuds av ett nätföretag kan dock situationer uppkomma där nätmyndigheten mot bakgrund av dels den angivna bestämmelsen om ekonomisk redovisning per linjekoncession, dels principen om kostnadsriktighet i tariffsättningen, tvingas att fatta beslut som innebär ett ökat avståndsberoende och en ökad uppdelning av tariffen.

Av denna anledning bör den vilande lagstiftningen kompletteras så att huvudprincipen i tariffsättningen blir att en avståndsoberoende tariff för uttag av el skall tillämpas för nätkoncession för linje med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt (regionledning). Undantag från huvudprincipen bör dock kunna meddelas mot bakgrund av i dag existerande särskilda avtal mellan nätägare och kunder. Vidare skall nätföretagets samtliga linjekoncessioner på samma spänningsnivå utgöra grunden för skälighetsbedömningen av tariffen.

I sitt förslag till riksdagen om ny lagstiftning på elområdet (prop. 1993/94:162) angav regeringen att det skulle vara en särskild uppgift för nätmyndigheten att tillse att de nya förhållandena på elmarknaden inte skulle leda till försämrade villkor vad gäller överföring av el för kunder i glesbygd och fortlöpande rapportera till regeringen i frågan. Kommissionen vill understryka att även med en kompletterad lagstiftning, enligt de förslag som lämnas nedan, kommer behovet av att särskilt övervaka kostnadsutvecklingen för glesbygdskunderna att kvarstå.

Förslag

Kommissionen föreslår mot bakgrund av vad som ovan framförts att den vilande ellagen kompletteras i följande avseenden.

- nätmyndigheten, NUTEK, bör på koncessionshavarens begäran kunna medge undantag från kravet att varje koncessionsområde

redovisas för sig. Områdena skall ligga geografiskt nära varandra och utgöra en för nätverksamhet lämplig enhet. Ett sådant undantagsbeslut är för sin giltighet beroende av att en enhetlig nättariff skall tillämpas i alla berörda områden. Om nätkoncessionerna får redovisas samlat skall de också vid skälighetsbedömning av nättariffen ses som ett område.

- nättariff för linje med spänning understigande 220 kilovatt (regionledning) får inte utformas med hänsyn till var uttagspunkten är belägen i förhållande till ledningens anslutning till annans ledning som omfattas av nätkoncession för linje. NUTEK bör dock kunna medge undantag för särskilda uppgörelser som finns när lagen träder ikraft. Vid skälighetsbedömning av nättariff för linje skall koncessionshavarens samtliga nätkoncessioner för linje vid samma spänningsnivå bedömas samlat. Vad gäller nätkoncessioner för linje med en spänningsnivå om 220 kilovolt och däröver skall dock koncessionshavarens samtliga linjer med undantag för utlandsförbindelser bedömas samlat.

Förslagen utvecklas i de författningskommentarer som återfinns i kapitel 4.

3.6 Övriga frågor

I detta avsnitt motiveras och redovisas förslag till vissa kompletterande bestämmelser i den vilande ellagstiftningen. I några fall utgörs föreslagen av tidsbegränsade regler som syftar till att underlätta övergången till det nya regelverket. I avsnittet behandlas också den vilande lagstiftningens förhållande till det pågående arbetet inom EU med nya bestämmelser på elområdet.

3.6.1 Den småskaliga elproduktionen

De små elproducenternas situation är speciell eftersom de inte kan väntas kunna agera på elmarknaden med samma kraft som större producenter. Det är viktigt att förutsättningarna är goda för den småskaliga, och ofta miljövänliga, produktionen. Därtill kommer att de ofta är viktiga från regional synpunkt. De små elproduktions-anläggningarna, som kan leverera med en effekt av högst 1 500 kW, består av mindre vattenkraftsstationer, vindkraftverk och mindre kraftvärmeanläggningar.

Enligt nuvarande ellag är den som innehar områdeskoncession skyldig att köpa el från produktionsanläggningar som är belägna inom området och som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW. För att åstadkomma en skälig prissättning är distributören skyldig att underkasta sig reglering av pris och övriga villkor för inköp av el från sådana produktionsanläggningar. Ersättningen till producenten skall utgå från leveranskoncessionärens alternativkostnad. Svenska Elverksföreningen har sedan år 1978 utgivit rekommendationer för ersättning av el som inmatas till en distributör från en mindre produktionsanläggning. Dessa rekommendationer tillämpas av merparten av föreningens medlemmar.

Enligt den vilande ellagstiftningen är den som har leveranskoncession skyldig att köpa el från en sådan liten produktionsanläggning. De små elproducenterna skall också ha möjlighet att få prövning hos nätmyndigheten av skäligheten i den ersättning som de får av koncessionshavaren. Regeringen noterade i proposition 1993/94:162 att ersättningen till producenterna på den reformerade elmarknaden inte längre kan fastställas utifrån distributörens alternativkostnad, utan angav att den i stället bör baseras på koncessionshavarens genomsnittliga försäljningsintäkter per kWh över året med avdrag för skäliga kostnader för administration m.m och skälig vinstmarginal för koncessionshavaren. Med försäljningsintäkter avsågs de tariffer som leveranskoncessionsinnehavaren tillämpar för hushållskunder och andra mindre förbrukare.

Från de små producenterna har önskemål framförts att ersättningen från leveranskoncessionären bör utformas med hänsyn till när under året inmatning sker.

Avsikten med förslaget var att de små elproducenterna med detta system skulle få en grundtrygghet. Leveranskoncessionen skall enligt den vilade lagstiftningen gälla för tre år. Därefter borde enligt regeringens förslag systemet med leveranskoncession utvärderas. Om det när leveranskoncessionen, och därmed mottagningsplikten, upphör att gälla

föreligger behov av fortsatt garanterad avsättning till skäligt pris för el för de små elproducenterna borde lämpliga åtgärder vidtas.

Näringsutskottet delade regeringens bedömning att övergången till en fri elmarknad på kort sikt kan innebära vissa problem för småskalig elproduktion (bet. 1993/94:NU22). Utskottet delade också bedömningen att det föreslagna systemet med mottagningsplikt ger ett tillfredsställande skydd för de små producenterna. Utskottet underströk betydelsen av att konsekvenserna för den småskaliga elproduktionen noga belyses i samband med att systemet med leveranskoncession ses över efter tre år. Utskottet ansåg vidare att den småskaliga elproduktionen bör ges ett skydd motsvarande den av regeringen föreslagna mottagningsplikten i ytterligare två år, även om man vid en utvärdering finner att systemet med leveranskoncessioner bör avvecklas.

En betydande skillnad jämfört med dagens förhållande är att de små producenterna enligt det vilande lagförslaget kommer att ha affärsrelationer med såväl innehavaren av leveranskoncession som med innehavaren av nätkoncession för område. De ekonomiska utbytet som producenten får av sin verksamhet är således skillnaden mellan de intäkter han får från leveranskoncessionären och de avgifter han betalar till nätägaren. Utformningen av nättarifferna för lokal produktion kommer därför att vara av avgörande betydelse för lönsamheten i de små kraftverken.

För de små elproducenterna, mindre än 1 500 kW, finns det enligt kommissionens uppfattning fördelar med en förenklad och schabloniserad nättariff. Innehavaren av en sådan elproduktionsanläggning bör inte erlägga annan nätavgift än engångsavgiften för anslutning samt avgifter som motsvarar nätägarens kostnader för mätning, avräkning och erforderlig mätutrustning. Av nätägaren skall producenten erhålla ersättning i enlighet med vad som anges i nästa avsnitt. I kombination med förslaget i den vilande lagstiftningen om köpskyldigheten för innehavaren av leveranskoncession bör de små producenterna erhålla ett lika gott skydd som i dag.

Kommissionen vill betona vikten av att den småskaliga miljövänliga elproduktionen får ekonomiska villkor som stimulerar en fortsatt utbyggnad. Kommissionen kommer att i det fortsatta arbetet återkomma till frågan om detta tillgodoses genom det här redovisade ersättningssystemet eller om ytterligare åtgärder är erforderliga.

Kommissionen föreslår senare (avsnitt 3.7) att NUTEK bör följa utvecklingen på den nya elmarknaden. En viktig del av uppdraget bör vara att följa utvecklingen av ersättningsnivån till småskalig produktion

och om denna skulle bli sämre än idag inkomma till regeringen med förslag till åtgärder.

Förslag

Kommissionen föreslår följande tillägg till den vilande lagstiftningen avseende nätavgifterna för små elproducenter.

- innehavare av elproduktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW skall inte erlägga annan nätavgift än engångsavgift för anslutning och avgift för mätning, avräkning och mätutrustning.

Förslagen utvecklas närmare i kapitel 4 (författningskommentarer).

Dessutom föreslår kommissionen att ersättningen för den el som leveranskoncessionären köper från de små producenterna bör utformas så att hänsyn kan tas till när under året inmatning av el sker. Detta kan ske inom ramen för den vilande lagtexten, som anger en rätt att få skäligheten prövad i det pris som producenten erhåller.

3.6.2 Avgifter och ersättning för inmatning av el på nätet

Det vilande regelverket skiljer inte mellan nätavgifter för inmatning och uttag av el. I föregående kapitel föreslår kommissionen att nätavgift som avser uttag av el på regionledningar inte får vara avståndsberoende, medan inga särskilda regler föreslås för inmatning av el. På lokalnät får tariffer för varken inmatning eller uttag vara avståndsberoende.

Eftersom lagstiftaren inte i övrigt har särskilt berört frågan om nättariffer för inmatning av el finns det en risk för att en producent kan drabbas av höga nätkostnader, trots att produktionen normalt minskar de totala kostnaderna för nätbolaget. Detta kan bli ett generellt problem för all produktion men kan antas främst komma att beröra lokal och regional produktion.

Eventuella fördelar för nätägaren av att det finns produktion på nätet, såsom minskade energiförluster i näten och lägre kostnader för anslutning till angränsande nät, bör tillfalla producenterna. Konsekvensen av att inte utforma nättariffen i enlighet med denna princip skulle vara att konkurrenskraften för viss produktion kan att försämras jämfört med i dag.

Ett problem med vissa bestämmelser i den vilande lagstiftningen är att de uttryckligen reglerar avgifter för överföring av el och anslutning till ledning (nättariff). Som beskrivits ovan kan en produktionsanläggning som ansluts till en ledning innebära fördelar för nätägaren. I ett sådant fall borde avgiften betalas av nätägaren och inte tvärt om. Det är dock tveksamt om den vilande lagstiftningen vid en formell prövning medger en tolkning som innebär att nätägaren betalar en avgift till producenten och inte tvärt om.

Det finns därför behov av att införa en särskild bestämmelse som tillförsäkrar en producent ersättning som motsvarar värdet av de minskade energiförluster som produktionen medför i koncessionshavarens nät. Producenten bör också erhålla ersättning när koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annans ledningsnät kan reduceras på grund av att produktionsanläggningen finns ansluten till nätet.

Kommissionen förutsätter att branschorganisationerna kommer att utarbeta rekommendationer i enlighet med dessa regler.

Kommissionen föreslår att innehavaren av nätkoncession till vilken en produktionsanläggning är ansluten skall utge ersättning till innehavaren av sådan anläggning, som motsvarar värdet av dels den minskning av energiförluster som produktion från produktionsanläggningen medför för koncessionshavarens nät, dels den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annans ledningsnät som möjliggörs genom att anläggningen är ansluten på nätet.

Förslaget utvecklas närmare i kapitel 4 (författningskommentarer).

3.6.3 Reglering av en särskild handelsplats för el

Kommissionen har tidigare (avsnitt 3.3) redovisat de fördelar som en organiserad marknad, en elbörs, har för elprisutvecklingen och den långsiktiga försörjningstryggheten. Det finns för framför allt elkunder och små producenter ett behov av den öppna prisinformation som tryggas genom en organiserad handel. Som också har nämnts pågår arbete, främst i samarbete mellan norska Statnett och Svenska kraftnät, med att organisera en sådan marknad.

I Sverige saknas dock lagstiftning på detta område. En elbörs är av stor betydelse för det nationella elsystemets funktion, och särskilt en organiserad kortsiktig elhandel - handel med s.k. tillfällig kraft - är nödvändig för att det nationella elsystemet skall kunna skötas effektivt.

En elbörs på nordisk bas skulle på motsvarande sätt fylla en viktig

funktion för hela det synkrona nordiska elsystemet.

Även om beteckningen elbörs kan föra tankarna till börsfunktioner av annat slag är syftet och funktionen med en sådan handelsplats i många avseenden mycket olik exempelvis den finansiella börshandeln. Den nuvarande börs- och värdepapperslagstiftningen och reglerna om tillsyn på det finansiella området lämpar sig därför knappast för att omfatta elhandel av detta slag. Sådan handel skiljer sig i betydelsefulla hänseenden från finansiell börshandel och bör därför särregleras.

Kommissionen rekommenderar regeringen att låta utarbeta förslag till en lagstiftning som reglerar organiserad handel med el. En sådan lagstiftning bör innehålla bl.a. lämpliga regler avseende neutralitet, fritt tillträde, insyn, information, sekretess och tillsyn.

3.6.4 Giltighetstiden för leveranskoncession

Den bestämmelse om leveranskoncession som ingår i det nya regelverket har tillkommit i syfte att skapa stabilitet och skydda mindre kunder och den småskaliga elproduktionen. Leveranskoncessionerna ges för en tid av högst tre år. Inför koncessionstidens utgång och en eventuell omkoncessionering skall systemet utvärderas.

Vid behandlingen i riksdagen bifölls regeringens förslag i detta avseende, men riksdagen uttalade att den småskaliga elproduktionen bör ges ett skydd jämförbart med den för innehavaren av leveranskoncession föreslagna mottagningsplikten i ytterligare två år även om man vid utvärdering av leveranskoncessionssystemet finner att detta bör avvecklas och att regeringen därför bör anmodas att återkomma med erforderliga förslag för att säkerställa detta.

Kommissionen finner att systemet med leveranskoncessioner är av sådant värde att det redan inledningsvis borde gälla för en längre tidsperiod än tre år. En längre tidsperiod ger koncessionsinnehavarna bättre planeringsförutsättningar. Kunderna och de små elproducenterna får under en längre tid möjlighet till en priskontroll av inköps- respektive leveransvillkoren. Tre år måste också anses vara en allt för kort tid för att kunna utgöra underlag för en utvärdering av systemet. Genom en förlängning av giltighetstiden med två år skulle också riksdagens önskemål om ett ytterligare skydd i två år för den småskaliga elproduktionen vara tillgodosett.

Kommissionen föreslår att systemet med leveranskoncessioner förlängs till att gälla i fem år. Det bör ankomma på regeringen att i god

tid före utgången av koncessionstiden utvärdera systemet med särskilt beaktande av de små konsumenternas och producenternas villkor. Om regeringen därvid finner skäl att förlänga koncessionstiderna bör den se till att en omkoncessionering kan göras på ett administrativt lätthanterligt sätt, som ändå på ett tillfredsställande sätt tillgodoser konsumentintresset.

Förslaget finns preciserat i kapitel 4 (författningskommentarer).

3.6.5 Skydd för fjärrvärme och naturgas

Enligt gällande ellag har den som innehar områdeskoncession en skyldighet att tillhandahålla el till alla inom området som behöver el för normala förbrukningsändamål. Det finns dock, med undantag för leverans till värmepumpar, enligt nuvarande bestämmelser inte någon leveransskyldighet av el för värmeförsörjning inom ett område där fjärrvärme eller naturgas distribueras eller avses att bli distribuerat. Genom denna regel skyddas fjärrvärme- och naturgasverksamhet från konkurrens från el, eftersom el-, fjärrvärme- och naturgasverksamheten normalt har samma huvudman. Elleverantören kan genom denna regel vägra att leverera el för uppvärmning till det aktuella området. El för drift av värmepumpar i områden med fjärrvärme eller naturgas kan också, om kommunfullmäktige så beslutar, undantas från leveransskyldigheten.

Vid införandet av den nämnda inskränkningen av leveransplikten var huvudmotivet att förhindra en orationell utbyggnad av distributionsnäten. Med tiden har de miljörelaterade motiven för att stödja fjärrvärme- och naturgasanläggningar blivit starkare, då dessa kan utrustas med en högre grad av rening än individuella värmepannor. Möjligheterna att utnyttja miljövänliga och förnybara bränslen ökar också. Skyddet har förbättrat konkurrenskraften för den kapitalkrävande utbyggnaden av fjärrvärme och naturgas.

Den vilande lagstiftningen innebär att skyddet för fjärrvärme och naturgas minskas. Enligt dessa regler är visserligen en leveranskoncessionär inte skyldig att leverera el för uppvärmning inom ett område där fjärrvärme eller naturgas distribueras eller avses att bli distribuerad. Kunden har dock i detta fall möjlighet att vända sig till en annan elleverantör för att köpa den el han önskar för uppvärmningsändamål. Detta förutsätter dock att kunden bekostar en mer avancerad mätutrustning än den som behövs hos leveranskoncessionären.

Enligt den vilande lagstiftningen skall kommunala elföretag undantas från de kommunalrättsliga självkostnads-, lokaliserings- och likställighetsprinciperna. Kommunala företag undantas också från självkostnads- och likställighetsprinciperna vid produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas. En förutsättning för att dessa kommunalrättsliga principer inte skall gälla är att verksamheterna bedrivs i privaträttslig form.

Som redovisas i underlagspromemoria 6 finns i dag en stor spridning mellan fjärrvärmeverkens taxor. Konkurrensen på värmemarknaden kan antas att öka om den vilande ellagstiftningen sätts ikraft. Elföretag skulle kunna utnyttja den nya konkurrenssituationen till att sälja elvärme i områden som i dag har fjärrvärme eller naturgas. För vissa fjärrvärmeverk - troligen nyare verk med höga fasta kostnader - kan det bli svårt att möta den nya konkurrensen genom att sänka fjärrvärmetarifferna. Om några större värmekunder övergår till elvärme kan konsekvenserna för mindre fjärrvärmeföretag bli svåra.

På sikt torde även dessa företags konkurrenskraft stärkas gentemot elvärmen. Det är därför motiverat att komplettera den vilande lagstiftningen med regler som innebär ett ökat skydd för fjärrvärme- och naturgasverksamhet under en övergångsperiod.

Som framgår av redovisningen i underlagspromemoria 6 ger den gällande lagstiftningens möjlighet för eldistributörerna att vägra elleveranser för uppvärmning i fjärrvärme- och naturgasområden inte ett skydd som omfattar alla områden. I de fall när eldistributören inte har samma huvudman som fjärrvärme- eller naturgasverksamheten i området finns knappast något skäl för eldistributören att utnyttja möjligheten att vägra elleveranser för uppvärmningsändamål. Skyddet är verkningsfullt endast i vissa av de områden där fjärrvärmeverken kan beräknas att bli utsatta för en ökad konkurrens.

Det är kommissionens uppfattning att det är angeläget att konkurrenssituationen för fjärrvärmen och naturgasen inte får tillåtas att bli så svag att verksamhetens ekonomi riskeras. Kommissionen avser därför att i sitt fortsatta arbete analysera frågan närmare och återkomma med förslag om åtgärder som kan möjliggöra ett skydd för verksamheten i de fjärrvärme- och naturgasområden där sådant särskilt behov föreligger.

Kommissionen avser att framlägga detta förslag i sådan tid att det kan träda i kraft samtidigt med elmarknadsreformen.

3.6.6 Den svenska elmarknadsreformen i förhållande till EU:s regler

Inom EU har sedan slutet av 1980-talet funnits en strävan att utvidga den inre marknaden till att omfatta även energi. Denna strävan har resulterat i att två direktiv har antagits, det s.k. eltransiteringsdirektivet som avser att underlätta gränsöverskridande elhandel och direktivet om pristransparens som ålägger el- och gasleverantörer en skyldighet att redovisa kontrakterade priser och avtalsvillkor för industriella slutförbrukare. Dessa direktiv, liksom ett motsvarande transiteringsdirektiv för gassektorn, trädde i kraft år 1992.

Sedan början av 1990-talet har flera direktivförslag diskuterats som bl.a. har syftat till att underlätta ett ökat handelsutbyte mellan länderna och att minska monopolinslagen på de nationella elmarknaderna. Viktiga och i väsentliga avseenden motstridiga delförslag har därvid förts fram om dels införandet av en skyldighet att under vissa villkor ombesörja transitering på elnäten åt andra (third party access, TPA), dels ett ensamköparsystem som innebär att en särskilt utsedd aktör skall ha det fulla ansvaret för att elproduktionskapacitet och överföringskapacitet byggs ut på lämpligt sätt samt ombesörja all överföring av el till eldistributörer och andra köpare.

Vid energiministrarnas möte den 29 november 1994 beslutades om ett ställningstagande med följande huvudsakliga innehåll:

- Rådet bekräftar vikten av att en inre energimarknad genomförs, som en väsentlig del av den inre marknaden, och att de historiskt betingade skillnaderna mellan ländernas elmarknader kräver flexibla lösningar.
- Rådet konstaterar att det numera råder enighet i flera av de huvudfrågor som har identifierats, bl.a. avseende gemensamma regler för att främja konkurrens i elproduktionen.

Vidare framhölls att en fortsatt diskussion krävs i frågan om direktivet bör medge tillgång till näten, särskilt när det gäller möjligheterna att låta medlemsländerna välja mellan de båda alternativen TPA och ensamköparsystemet. Arbetet bör bedrivas enligt ovanstående principer och så att en gemensam ståndpunkt formellt kan antas under år 1995.

Den vilande svenska ellagstiftningen innebär en minst lika långtgående reformering av elmarknaden som det direktivförslag som nu diskuteras inom EU. Ingenting har ännu framkommit som talar emot att

Sverige skall kunna tillämpa den vilande ellagstiftningen när ett EG-direktiv slutligen antas.

3.7 Sammanfattande överväganden

Kommissionen har i de föregående avsnitten redovisat sina överväganden i ett antal specifika frågor som har uppkommit i samband med bedömningen av de konsekvenser ikraftträdandet av den vilande ellagen skulle kunna ge upphov till. Ett antal förslag till ändringar av det vilande regelverket har också framlagts, liksom rekommendationer om vissa åtgärder i övrigt som skulle förbättra försörjningstryggheten vid en övergång till det nya systemet.

Kommissionen har funnit att förutsättningarna att driva en aktiv energipolitik inte skulle försämras om den vilande ellagstiftningen trädde ikraft. Det finns däremot anledning att vänta att vissa energipolitiska styrmedel kommer att kunna utnyttjas med ökad kraft på den nya marknaden. Detta gäller särskilt de ekonomiska styrmedlen. Det är viktigt för effektiviteten på elmarknaden att kostnadsansvaret för den miljöpåverkan som energiomvandlingen ger upphov till fördelas på ett riktigt sätt. Principen om att förorenaren skall betala bör därvid vara en utgångspunkt. Dessa frågor kommer att ges en utförligare behandling i kommissionens fortsatta arbete med anledning av omställningen av energisystemet.

Som redan inledningsvis påpekades i kapitel 1 bör den samlade bedömningen av huruvida det nya regelverket bör träda i kraft göras också mot bakgrund av de förändringar av förutsättningarna för elförsörjningen som ägt rum och håller på att äga rum. Det gäller både ändrade villkor på det nationella planet inom ramen för den gällande ellagen och ändrade förutsättningar i vår närmaste omvärld.

Kommissionen kan konstatera att denna utveckling - där betydelsefulla faktorer är den ökade internationaliseringen, bolagiseringen av Vattenfall och kommunala verk - har lett till en ökad marknadsorientering av elföretagen. Denna utveckling har redan medfört en ökad rationaliseringsaktivitet inom elsektorn och en betydande strukturomvandling. En tilltagande kundanpassning kan också noteras. Detta är förändringar som kommer elkunderna till godo i form av lägre priser och en ökad servicegrad. Givetvis har arbetet med den reformerade ellagstiftningen, som har pågått under flera års tid, medverkat till denna omställning.

Den gällande ellagstiftningen är emellertid inte utformad med hänsyn till denna mera konkurrensinriktade situation. Dagens elmarknad är i själva verket ett mellanting mellan den organisation av elförsörjningen som rådde för några årtionden sedan - ett samarbete under ledning av vattenfallsverket - och den vilande lagstiftningens konkurrensutsatta elmarknad. Dagens mellanläge innebär att de stora kraftföretagen kan agera relativt fritt i skydd av lagens monopolrättigheter utan den motvikt som konkurrensen på en marknad innebär. Den tidigare öppenheten vad gäller prissättningen, när elen till den större delen såldes efter offentliga tariffer, har numera förändrats till en slutenhet med vanligen hemliga kontrakt. Ett permanentande av dagens situation skulle vara till nackdel för elkunderna.

De ökade möjligheterna till internationell elhandel och till en vidare utveckling av det nordiska elsamarbetet riskerar vidare att omintetgöras under dessa förutsättningar. Den norska elmarknadsreformen kommer att inom kort följas av en liknande reform i Finland. Om det nu gällande svenska regelverket bibehålls uppkommer då en brist på ömsesidighet gentemot grannländerna. En följd av en sådan bristande ömsesidighet kan bli en prisdiskriminering som missgynnar de svenska kunderna och en möjlighet för större svenska företag att påverka prisbildningen på den öppna marknaden. Handelshinder torde byggas upp på andra sidan av våra gränser.

Med den vilande svenska ellagen i kraft skulle däremot en omfattande nordisk elmarknad kunna skapas. Elhandeln med dessa länder är av mycket stor betydelse för den svenska elförsörjningen.

Kommissionen kan konstatera att den nu gällande ellagstiftningen inte är ett fullgott alternativ till den vilande ellagstiftningen.

Kommissionens bedömning är att avgörande skäl talar för att elmarknadsreformen bör träda i kraft. Den vilande lagstiftningen bör sättas i kraft med de ändringar av lagstiftningen som har föreslagits ovan.

Det är angeläget att lagstiftningen kan träda ikraft så snart som möjligt. Kommissionens bedömning är dock att företagen i elsektorn måste ges en viss tid att genomföra de organisationsförändringar som är nödvändiga för att kunna verka inom ramen för det nya regelverket. Det gäller främst den uppdelning som blir nödvändig av eldistributionsverksamheten på skilda verksamheter för produktion och handel respektive nätverksamhet. Det är vidare knappast rimligt att kräva en övergång till särredovisning av nätverksamhet under löpande kalenderår. Avgörande skäl talar därför enligt kommissionens mening för att

lagstiftningen bör träda ikraft den 1 januari 1996. Det är, med hänsyn till förberedelsetiden, angeläget att beslut härom kan fattas under våren 1995.

Kommissionen har regeringens uppdrag att mot bakgrund av elmarknadens avreglering följa utvecklingen på den svenska elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning. När detta uppdrag beslutades väntades den nu vilande ellagen träda ikraft den 1 januari 1995. Med ett ikraftträdande den 1 januari 1996 kommer kommissionen inte att kunna utföra uppdraget. Det är dock kommissionens uppfattning att det finns ett stort behov av att utvecklingen på elmarknaden följs och övervakas under en första tid efter det att den nya lagstiftningen träder ikraft.

Kommissionen har tidigare föreslagit att NUTEK som central energimyndighet bör ha vissa övervakande myndighetsfunktioner. I detta uppdrag skall ingå att bl.a. utveckla prognosmetoderna och att regelbundet ta fram prognoser för kapacitets- och efterfrågeutveckling i elsektorn. Till NUTEK:s uppgifter bör dessutom läggas uppdraget att särskilt bevaka elmarknadens funktion under de första åren efter det att den nu vilande ellagstiftningen har börjat att gälla. En viktig del av detta uppdrag bör vara att granska utvecklingen och upprätta omfattande och återkommande kontakter med elföretag, nätföretag och kunder med syftet att snabbt kunna notera eventuella brister i marknadens funktion och till regeringen inkomma med redovisning och förslag till åtgärder.

4 Författningskommentarer

De förslag till ändringar i ellagen som Energikommissionen lägger fram avser att stärka glesbygdskundernas situation, att tillförsäkra producenter med en produktionsförmåga om högst 1 500 kilowatt en ersättningsnivå som inte försämrar deras framtidsmöjligheter samt att garantera alla producenter en ersättning från nätägarna som motsvarar värdet av dels den minskning av energiförluster som produktion från anläggningen medför i dennes ledningsnät, dels den reduktion av nätägarens avgifter för att vara ansluten till annan nätägares ledningnät som möjliggörs genom att produktionsanläggningen finns ansluten och matar in kraft på nätägarens ledningsnät. Det föreslås också en kompletterande bedömningsgrund vid beviljande av nätkoncession som avser en utlandsförbindelse, nämligen att det särskilt skall beaktas förbindelsens betydelse för landets elförsörjning. Inom regeringskansliet pågår en översyn av mera teknisk natur av det antagna lagverket. Detta gäller även de antagna övergångsbestämmelserna, varför kommissionen inte gjort några konsekvensändringar i dessa bestämmelser.

Förslagen läggs fram inom ramen för ellagens nuvarande ålderdomliga och delvis svåröverskådliga natur. Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04) arbetar dock med att ta fram förslag till en ny och modern struktur på regelverket, varför dessa problem är av övergående natur. Vid utformningen av lagförslagen har samråd skett med Ellagstiftningsutredningen.

4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

2 § 2 mom. Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. ***Vid meddelande av nätkoncession som avser utlandsförbindelse skall dessutom särskilt beaktas förbindelsens allmänna betydelse för landets elförsörjning.***

Nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen.

Nätkoncession för område får bara meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

Nätkoncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av nätmyndigheten. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av nätkoncession skall fjärde stycket tillämpas.

I första stycket har gjorts ett tillägg som avser beviljande av nätkoncession för en utlandsförbindelse.

I prop. 1993/94:162, s. 99, anförs att vid prövningen av en ansökan om nätkoncession som avser en utlandsförbindelse bör ett flertal faktorer vägas in som exempelvis förbindelsernas betydelse för den allmänna

tillgången till överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten.

I den antagna lagtexten anges att nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Detta gäller för såväl nätkoncession för område som nätkoncession för linje och oberoende av om det är fråga om en ledning inom landet eller en utlandsförbindelse. I förarbetena (prop. 1993/94:162, specialmotiveringen s. 146f) anges att lämplighetsprövningen främst kommer att syfta till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man.

Den nu föreslagna kompletteringen av första stycket innebär att det direkt av lagtexten framgår att det är ytterligare faktorer som skall beaktas vid beviljande av nätkoncession som avser en utlandsförbindelse.

Den nu föreslagna bedömningsgrunden kommer med stor sannolikhet att vara den viktigaste vid en koncessionsprövning som avser en utlandsförbindelse. Detta har i lagtexten markerats med orden "särskilt beaktas".

I begreppet "förbindelsens allmänna betydelse för landets elförsörjning" ligger behovet av förbindelsen ur ett långsiktigt försörjningstrygghetsperspektiv, varvid självfallet både möjligheten att exportera eller importera el till och från det aktuella landet måste vägas in. Vidare ingår en bedömning av vilken betydelse förbindelsen kan ha för driftsäkerheten av det svenska elsystemet. I detta kan ligga att en ny utlandsförbindelse för att klara driftsäkerheten skulle kräva alltför omfattande förstärkningar av exempelvis storkraftnätet. Eftersom utlandsförbindelserna utgör en mycket viktig del av landets infrastruktur, som så många som möjligt bör ha tillgång till, torde detta också genom nu föreslagen skrivning kunna vägas in. I detta moments fjärde stycke stadgas att nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. I prop. 1993/94:162 specialmotivering s. 148, anges att när det gäller nätkoncession som avser en utlandsförbindelse så ingår i lämplighetsprövningen att Affärsverket svenska kraftnät skall äga och förvalta en tillräckligt stor andel av utlandsförbindelserna för att svenska producenters och konsumenters möjligheter att sluta avtal om kraftaffärer utomlands skall kunna tillfredsställas. Enligt 2 § 3 mom. skall en nätkoncession förenas med de villkor som behövs för att bl.a. skydda allmänna intressen, samt villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av

säkerhetsskäl eller som annars behövs från allmän synpunkt. Det finns således utrymme för att vid beviljandet av en koncession skriva in särskilda koncessionsvillkor i den mån bl.a. allmänna intressen behöver särskilt skyddas.

2 § 7 mom. Nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Nätverksamhet skall redovisas i enlighet med bestämmelserna i bokföringslagen (1976:125) och 11 kap. aktiebolagslagen (1975:1385). ***Vid redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område skall, om inte nätmyndigheten på koncessionshavarens begäran medger undantag, varje område redovisas för sig. Sådant undantag skall meddelas om berörda områden ligger geografiskt nära varandra och områdena sammantaget utgör en för nätverksamhet lämplig enhet. Ett beviljat undantag är för sin giltighet beroende av att en enhetlig tariff tillämpas för samtliga av undantaget omfattade områden. När koncessionstiden för något av de områden som omfattas av det beviljade undantaget löper ut skall nätmyndigheten ompröva undantaget.*** **Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av nätverksamhet. Regeringen får därvid föreskriva undantag från bestämmelserna i bokföringslagen och 11 kap. aktiebolagslagen.**

Revisor hos den som bedriver nätverksamhet skall särskilt granska redovisningen av nätverksamheten. Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av nätverksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av revisorn ges in till nätmyndigheten. Regeringen får meddela föreskrifter om revision av nätverksamhet.

Avgifter och övriga villkor för överföring av ström och anslutning till ledning (nättariffer) skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Nättariffer för område, utom engångsavgift för anslutning, får dock inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. ***Nättariff för linje med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt (regionledning), utom engångsavgift för anslutning, får inom samma spänningsnivå inte utformas med hänsyn till var en uttagspunkt för ström är belägen i förhållande till ledningens anslutning till annan koncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje. Tillstånd till avvikelse från vad som anges i föregående mening meddelas i enlighet med vad som anges i 9 mom.*** **Nättariffer för överföring av ström**

skall utformas så, att betald avgift för en anslutning ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet, med undantag för utlandsförbindelserna.

Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall särskilt beaktas konsumentintresset. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Vid skälighetsbedömningen skall nättariffen för varje koncessionsområde bedömas för sig. ***Om nätmyndigheten, enligt första stycket, har medgivit att ett antal nätkoncessioner för område får redovisas samlat skall dock vid skälighetsbedömningen dessa anses utgöra ett område. Vid skälighetsbedömningen av nättariff för linje, med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt, skall koncessionshavarens samtliga nätkoncessioner för linje, vid samma spänningsnivå, bedömas samlat. Kostnaderna som en koncessionshavare som omfattas av nätkoncession för linje har för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledning skall i den utsträckning det är skäligt bedömas samlat. För nätkoncession för linje med en spänning om 220 kilovolt och däröver skall koncessionshavarens samtliga linjer, med undantag för utlandsförbindelserna, bedömas samlat.***

Den som har nätkoncession skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om nättariffer och övriga villkor för överföring eller anslutning. Vid begäran om ny anslutning skall uppgiften om villkoren lämnas inom skälig tid. Den skriftliga uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos nätmyndigheten begära prövning enligt 4 mom. sista stycket.

Frågor om koncessionshavarens skyldigheter enligt första och femte styckena prövas av nätmyndigheten.

I första stycket har införts bestämmelser om hur nätkoncession för område skall redovisas. Huvudregeln är därvid att varje koncessionsområde skall redovisas för sig. Mera detaljerade föreskrifter om hur redovisning skall ske får utfärdas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av nätmyndigheten.

Nätmyndigheten har erhållit en möjlighet, att på koncessionshavarens begäran, medge att ett antal nätkoncessioner för område får redovisas samlat. Behovet härav omnämndes redan i prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens (s. 105) men kom inte till uttryck i lagtexten. Avsikten var istället att en bestämmelse härom skulle tas in i en särskild förordning om särredovisning. Vad som härvid förbisågs var att även om koncessionshavaren i enlighet med vad som skulle komma att anges

i förordningen erhållit tillstånd att redovisa ett antal områden samlat så skulle skälighetsbedömningen enligt den antagna lagtexten ske för varje koncessionsområde för sig. Genom att lagstiftningen nu kompletteras dels med den här redovisningsmöjligheten och dels med att skälighetsbedömningen skall göras med utgångspunkt från alla de gemensamt redovisade områdena, så elimineras ovan nämnd problematik.

Det vanligaste fallet torde vara att en koncessionshavare som av olika anledningar har ett antal koncessionsområden, men avser att tillämpa samma tariff för alla områdena begär att dessa skall få redovisas samlat. Av rent redovisningsmässiga skäl torde det inte vara möjligt att skilda juridiska personer får redovisa sina koncessioner samlat. Vid undantagsprövningen skall nätmyndigheten beakta att de olika koncessionsområdena ligger geografiskt nära varandra. Detta innebär inte att de olika områdena direkt måste gränsa till varandra. Avsikten är dock inte att det skall finnas möjlighet till någon gemensam redovisning för alla områden som en koncessionshavare har men som ligger i helt skilda delar av landet och som skulle leda till en total tariffutjämning. Det får ankomma på nätmyndigheten att i varje enskilt fall bedöma när kriteriet kan anses uppfyllt. Därjämte skall nätmyndigheten göra en avvägning så att de områden som skall få redovisas samlat innebär en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsområden. Detta har i lagtexten angivits med att "områdena sammantaget utgör en för nätverksamhet lämplig enhet". Denna avvägning är särskilt viktigt eftersom man, enligt fjärde stycket i detta moment, vid bedömning av nättariffens skälighet skall utgå från hela det område som redovisas gemensamt. Om dessa två förutsättningar föreligger skall undantag beviljas. Eftersom det här är fråga om undantag som kan komma att ändras av olika anledningar så måste koncessionshavaren oaktat att han får redovisa områdena gemensamt ändå hålla reda på vilka *kapital*kostnader som är hänförliga till de olika områdena. Det kan därför vara lämpligt att nätmyndigheten i samband med att den får in en begäran om undantag tar upp en diskussion med koncessionshavaren ifall en sammanslagning av områdena inte är en mer rationell lösning, alternativt att nätmyndigheten prövar om en sammanläggning kan genomföras med stöd av 5 mom. En anledning till att koncessionshavaren inte vill göra en sammanslagning kan vara att denne någon gång i framtiden vill ha möjligheter att ur strukturrationaliseringssynpunkt ändra sitt koncessionsinnehav, varvid det då kan vara till nackdel för honom att ha alltför stora koncessionsområden.

Vidare anges i lagtexten att så länge undantaget gäller så måste

koncessionshavaren tillämpa en enhetlig tariff för alla områden som omfattas av undantaget. Detta kan sägas följa av momentets fjärde stycke där det anges att om undantag, enligt första stycket meddelats, så skall vid skälighetsbedömningen i undantaget ingående områden anses utgöra ett område. Att en enhetlig tariff skall tillämpas är dock så viktigt att det bör komma till uttryck direkt i lagtexten och utgöra en förutsättning för undantagets bestånd. Undantagsbeslutet bör endast gälla så länge samtliga områden för vilket undantaget beviljats ingår i det område för vilken koncessionshavaren tillämpar en enhetlig tariff. Om koncessionshavaren t.ex. överlåter ett område som ingår i det beviljade undantaget till någon annan så gäller inte undantaget till någon del längre. Om koncessionshavaren vill ha ett undantag för de kvarvarande områdena får denne ansöka om en förnyad prövning.

Ett beviljat undantag skall omprövas när koncessionstiden för någon av däri ingående koncessionsområden löper ut. Om därvid inga förändringar görs i den befintliga koncessionsstrukturen och förutsättningarna för undantag alltjämt föreligger skall nätmyndigheten besluta om att det tidigare beviljade undantaget skall bestå. Om däremot nätmyndigheten vid prövningen av en begäran om förnyelse av någon eller några av de nätkoncessioner som omfattas av undantaget finner att en förändring av dessa bör ske får omprövningen av undantaget ske med utgångspunkt från vad som gäller vid beviljande av ett nytt undantag.

I tredje stycket finns bl.a. bestämmelser om hur nättariffer skall vara utformade. För nättariff för område finns en reglering som innebär att tariffen inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Detta gäller såväl inmatnings- som uttagspunkter. Nu införs en likartad bestämmelse för nätariff för linje med en spänningsnivå understigande 220 kilovolt. Det är således vanligen fråga om ledningar som binder samman storkraftnätet med de lokala näten och omfattar normalt spänningsnivåer mellan 20-130 kilovolt. Dessa ledningar benäms inom branschen regionledningar. Det är vanligt att en och samma koncessionshavare har ett stort antal sådana ledningar inom ett sammanhängande område. Dessa ledningar innehas och drivs normalt av de stora producentföretagen. Anslutna till dessa ledningar är större industrikunder samt lokala nät som ägs av återdistibutörer. Regionledningsnäten är i en eller flera punkter anslutna till storkraftnätet. Inom det sammanhängande regionledningsnätet som ägs av samma koncessionshavare och består av ett flertal nätkoncessioner för linje transformeras den elektriska energin ned i flera led från stamnätsnivån. Kunderna tar ut el på olika spänningsnivåer på detta ledningsnät och

deras uttagspunkter kan vara så belägna att det inom samma spänningsnivå kan ha förekommit olika många transformeringssteg fram till uttagspunkten (se närmare underlagspromemoria 5, avsnitt 1).

Till skillnad från nättariff för område så avser denna reglering *enbart uttagspunkter*. Det är således tillåtet att ha en lägesberoende faktor vid tariffsättningen för inmatningspunkter på regionledningar. Likaså är det tillåtet med ett sådant förfarande på storkraftnätet både vad gäller inmatning och uttag av el.

I vissa speciella fall kan det dock finnas behov av undantag från bestämmelsen om att tariffen för uttag av ström inte får vara lägesberoende. Det har därför införts regler för när undantag skall kunna beviljas. De närmare förutsättningar för när ett sådant undantag skall meddelas och vem som kan begära detta finns reglerat i 9 mom.

I fjärde stycket finns kriterier som skall användas vid bedömningen av en nättariffs skälighet och då bl.a. att vid skälighetsbedömningen varje koncessionsområde skall bedömas för sig. Denna bestämmelse kompletteras nu med att om nätmyndigheten har medgivit att ett antal koncessionsområden får redovisas gemensamt så skall vid skälighetsbedömningen dessa anses utgöra ett område. Om inte en sådan bestämmelse finns så skulle det inte vara någon vinst med att få redovisa de olika områdena gemensamt, eftersom skälighetsprövningen skulle leda till att bara de kostnader som är hänförliga till varje område för sig skulle beaktas. Som framgår av kommentaren till första stycket så skall nätmyndigheten vid sin prövning av det begärda undantaget göra en avvägning av att i de samredovisade områdena ingår en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsområden. Härigenom tillgodoses det allmännas krav på att en lämplig tariffstruktur uppstår. Detta är då visserligen ytterligare ett avsteg från kostnadsriktiga tariffer, men står helt i överenstämmelse med en utökad glesbygdshänsyn.

Vidare införs i samma stycke en bestämmelse om att vid skälighetsbedömningen skall alla koncessionshavarens nätkoncessioner för linje *på samma spänningsnivå* bedömas samlat. För nätkoncession för linje med en spänning om 220 kilovolt och däröver skall dock alla koncessionshavarens linjer oavsett spänningsnivå, med undantag för utlandsförbindelser, bedömas samlat. Sistnämnda förhållande rör enbart det av Affärsverket svenska kraftnät förvaltade storkraftnätet.

Det antagna regelverket berör inte alls hur många nätkoncessioner för linje som skall utgöra grund för skälighetsbedömningen. Detta skulle i extremfallet kunna leda till att varje nätkoncession för linje måste bedömas för sig, eftersom detta mycket väl skulle kunna vara kostnads-

riktigt sett ur någon enskild kunds perspektiv. Samtidigt skulle detta innebära ökad administration genom att koncessionshavaren tvingas att fördela ut sina kostnader på varje nätkoncession för linje, vilket leder till en icke önskvärd kostnadsfördyring. Vidare skull det innebära avsteg från vad som hittills tillämpats (se underlagspromemoria 5) samt ingen kostnadsutjämning mellan glesbygd och tätort. Det är oftast transformeringen ner till lägre spänningsnivåer som medför kostnadsfördyringar. En lämplig avgränsning vid skälighetsbedömning torde därför vara att alla koncessionshavarens linjer på samma spänningsnivå utgör bedömningsgrund. Detta innebär att koncessionshavaren vid tariffsättningen har att lägga samman alla kostnader som är direkt hänförliga till dennes ledningar på just den spänningsnivån. Givetvis måste också en skälig andel av icke direkt till de olika ledningarna hänförliga kostnader såsom administrationskostnader och liknande kostnader fördelas ut på respektive spänningsnivå. Som framgår av underlagspromemoria 5 så kan det ha använts olika många transformeringssteg och den elektriska energin kan även ha transporterats på nät med högre spänningsnivåer innan den når till aktuell uttagspunkt. I sådana fall måste givetvis i skälighetsbedömningen ingå kostnader för dessa transformeringar och en skälig andel av kostnaderna för koncessionshavarens ledningar för överliggande spänningsnivåer. Detta innebär att en koncessionshavare kan ha olika tariffer på samma spänningsnivå beroende på hur många transformeringssteg och hur många ledningar på överliggande spänningsnivåer som har använts för att överföra den elektriska energin till aktuell uttagspunkt. Vid tariffsättningen för uttagspunkterna måste koncessionshavaren givetvis beakta de intäkter han får från inmatningspunkterna på samma spänningsnivå. Vad gäller koncessionshavarens kostnader för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledningsnät som omfattas av nätkoncession för linje skall dessa bedömas samlat i den utsträckning det är skäligt. I detta hänseende får koncessionshavaren således själv välja strategi som sedan kan bli föremål för prövning utifrån att åsatt tariff är skälig i nu nämnt avseende.

2 § 9 mom. ***Nättariffen för en enskild kund på en regionledning skall, om nätmyndigheten meddelat tillstånd härtill, utformas med hänsyn till var på regionledningen den uttagspunkt är belägen varifrån kunden tar ut ström från regionledningen.***

På ansökan av koncessionshavaren eller berörd kund skall nätmyndigheten meddela tillstånd om följande förutsättningar är uppfyllda.

1. Den berörda uttagspunkten fanns den 1 januari 1996.
2. Ett avtal, innebärande att priset för överföringen av ström bl.a. baseras på uttagspunktens belägenhet, fanns den 1 januari 1996.

Om tillstånd meddelats skall, vid fastställande av nättariff för kunden, uttagspunktens belägenhet beaktas i samma utsträckning som gjorts i det avtal som nämns i föregående stycke, punkt 2.

Tillstånd skall gälla från viss dag samt meddelas för bestämd tid, högst trettio år.

Om uttagspunktens läge eller effekt ändras eller avses bli ändrad skall koncessionshavaren anmäla detta till nätmyndigheten. När en sådan anmälan har gjorts skall nätmyndigheten pröva om tidigare meddelat tillstånd alltjämt skall gälla och i så fall i vilken utsträckning. Vid en sådan omprövning skall nätmyndigheten med beaktande av ändringens omfattning bedöma om ett fortsatt tillstånd framstår som skäligt. Om nätmyndigheten beslutar om fortsatt tillstånd skall i beslutet anges hur länge tillståndet gäller.

Detta moment är helt nytt och innehåller bestämmelser som möjliggör att en nättariff för en enskild kund på en regionledning utformas med hänsyn till var på koncessionshavarens regionledningsnät utagspunkten är belägen i förhållande till regionledningens anslutning till andra ledningsnät som omfattas av annan koncessionshavares nätkoncession för linje. Denna bestämmelse möjliggör således undantag från vad som anges i 7 mom. tredje stycket.

I andra stycket finns bestämmelser om vilka som får begära undantag. Förutom koncessionshavaren så har även den som innehar en sådan uttagspunkt som kan bli föremål för undantag rätt att framställa en sådan begäran. Om det av ingivna handlingar inte framgår att såväl koncessionshavaren som den som tar ut el från uttagspunkten står bakom ansökan så måste givetvis myndigheten före beslut kommunicera handlingarna med den andra parten.

I samma stycke anges också vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att nätmyndigheten skall kunna bevilja begärt tillstånd.

En första förutsättning för ett sådant undantag är att uttagspunkten redan existerade vid lagens ikrafttädande. För anslutningspunkter för uttag av el som tillkommer efter lagens ikraftträdande kan således undantag inte beviljas. För nya uttagspunkter får liknande problem lösas i samband med en eventuell prövning av de anslutningsvillkor som koncessionshavaren erbjuder. Ett annat alternativ kan vara att den som har behov av en ny uttagspunkt själv ansöker om koncession för att

bygga en ny ledning för anslutning till t.ex. storkraftnätet, varvid nätmyndigheten har att pröva denna begäran enligt 2 mom.

Vidare måste för uttagspunkten ifråga ha funnits en särskild uppgörelse som inneburit att avgiften bestämts med särskilt beaktande av uttagspunktens belägenhet i förhållande till regionledningens anslutning till annan koncessionshavares ledningsnät som omfattas av nätkoncession för linje. I några enstaka fall finns en uppgörelse som endast innefattat överföringskostnader. I det helt avgörande antalet fall har dock uppgörelsen träffats som en paketlösning där såväl överföringskostnader som betalning för levererad el ingått. Detta har sin förklaring i att koncessionshavaren i normalfallet samtidigt är producent och genom den nu gällande lagstiftningen inte varit skyldig att upplåta sitt nät så länge som han själv kunnat leverera begärd kvantitet. Självfallet omfattar möjligheten att få undantag båda dessa kategorier av uppgörelser. Det ankommer dock på den som begär undantaget att visa att den åberopade uppgörelsen särskilt beaktat uttagspunktens belägenhet när avgiften bestämts. Om de under punkterna 1 och 2 nämnda förutsättningarna är uppfyllda skall undantag beviljas.

I tredje stycket anges att om tillstånd meddelats ankommer det på koncessionshavaren att bestämma tariffen så att uttagspunktens belägenhet påverkar tariffen i samma utsträckning som den gjort i den uppgörelse som tidigare varit mellan kunden och koncessionshavaren. Nätmyndigheten bör i sin tillsynsroll noga följa detta. Givetvis kan denna fråga också prövas på begäran av berörd part.

I fjärde stycket anges att nätmyndigheten i sitt undantagsbeslut skall ange från vilken tidpunkt detsamma skall gälla. För det övervägande antalet fall kommer en begäran säkert att ha behandlats i sådan tid att koncessionshavaren kan beakta undantagen när denne bestämmer sin tariff. Om en begäran inkommer när det redan finns en av koncessionshavaren fastställd tariff så påverkar ett undantag hela nätariffens utformning och får förmodligen även vissa konsekvenser för nättarifferna som andra nätägare som är anslutna till koncessionshavarens nät tillämpar. Det får därför anses rimligt att beslutet gäller från en senare tidpunkt än dagen för beslutet. Denna bör bestämmas så att berörda nättariffer hinner ändras. En lämplig tidpunkt torde kunna vara vid nästkommande hel- eller halvårsskifte. Nätmyndigheten måste därför i sitt beslut fastställa en tidpunkt från vilket detsamma skall gälla.

I samma stycke slås fast att ett meddelat undantag skall vara tidsbestämt och får beviljas för en tid om högst trettio år. Som tidigare angivits kan undantag endast meddelas för en uttagspunkt som fanns vid

lagens ikraftträdande och där det vid denna tidpunkt finns en avgift som tar hänsyn till uttagspunktens belägenhet i förhållande till annan koncessionshavares nät, vanligtvis storkraftnätet. En sådan avgiftsreducering kan ha varit en starkt bidragande orsak till varför anläggningen etablerades just där. Ett tänkbart alternativ för anläggningsinnehavaren hade ju varit att själv ansöka om att få koncession för en ledning som anslöt direkt till storkraftnätet. Engångsavgiftens storlek för anslutningen har säkerligen också påverkat de årliga överföringsavgifterna. För koncessionshavaren har det självfallet också varit av intresse med en särskild lösning, eftersom denne med det nu gällande regelverket varit tillförsäkrad att få leverera el till anläggningen om denna varit ansluten till koncessionshavarens ledningsnät. Det kan dock inte anses självklart att ett beviljat undantag skall gälla för evigt. Eftersom det är fråga om stora investeringar och i de flesta fall stora och viktiga industrier som haft dessa förmåner så bör undantag kunna ges för lång tid och i normalfallet bestämmas till eller i närheten av maximal tid. Däremot kan ett sådant undantag inte förnyas när den angivna tiden har löpt ut.

I femte stycket anges att om en ändring av uttagspunktens läge eller effekt skall äga rum så är koncessionshavaren skyldig att snarast anmäla detta till nätmyndigheten som därvid har att ompröva det tidigare beviljade undantaget. Vid en sådan omprövning skall myndigheten göra en bedömning av om det med hänsyn till ändringens beskaffenhet är skäligt att någon form av undantag bör bestå. Nätmyndigheten skall i det nya beslut ange hur länge detsamma skall gälla. Härvid bör myndigheten bestämma tiden med beaktande av hur lång tid som gått före omprövningen.

2 § 10 mom. ***Innehavare av elproduktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt skall för inmatning av ström inte erlägga annan del av nätavgiften än engångsavgift för anslutning och avgift för mätare samt för mätning och avräkning.***

Detta moment är helt nytt och behandlar nätavgifter för småskalig elproduktion.

Med småskalig elproduktion avses en elproduktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt. Dagens ersättning till dessa baseras på av Svenska Elverksföreningen utarbetade rekommendationer, EKOVISAM (närmare om ersättningen enligt EKOVISAM finns i underlagspromemoria 6, avsnitt 2). Denna ersättning bygger på alternativkostnaden för områdeskoncessionärens inköp av råkraft. En

missnöjd producent har möjlighet att begära prövning av ersättningen hos Statens prisregleringnämnd för elektrisk ström. Enligt det antagna regelsystemet är den som innehar leveranskoncession skyldig att köpa ström från sådana produktionsanläggningar som anges ovan. I prop. 1993/94:162 föreslås att ersättningen baseras på leveranskoncessionärens genomsnittliga intäkter för försäljning till hushållskunder och andra mindre förbrukare med avdrag för administrationskostnader och en skälig vinstmarginal. En producent som är missnöjd kan få sin ersättning prövad av den myndighet regeringen bestämmer (nätmyndigheten). En betydande skillnad jämfört med dagens förhållande är att de små producenterna enligt det antagna regelverket kommer att ha en affärsrelation med såväl innehavaren av leveranskoncession som innehavaren av nätkoncession för område. Det ekonomiska utbytet som producenten får av sin verksamhet blir skillnaden mellan de intäkter han får från sin leveranskoncessionär samt eventuell ersättning från innehavaren av den nätkoncession vartill anläggningen är ansluten och de avgifter han betalar till den senare.

Någon särskild reglering vad gäller nättariffen för små producenter finns inte i det antagna regelverket. Däremot kan små producenter få skäligheten och sakligheten av åsatt nättariff prövad på samma sätt som andra som är anslutna till nätet. Utformningen av nättariffen för inmatningspunkter på lokalnäten kommer att få en avgörande betydelse för lönsamheten för små produktionsanläggningar. Nättariffen för dessa producenter bör därför särskilt regleras i lagen. Någon särskild årlig avgift förutom kostnader för mätning och avräkning skall inte utgå. Däremot har nätägaren rätt att ta ut en särskild engångsavgift för de merkostnader som en anslutning av en ny sådan producent kan medföra samt de merkostnader som kan uppstå på grund av en ändring i en befintlig inmatningspunkt. I engångsavgiften får dock inte inräknas årliga underhållskostnader för den aktuella anslutningen.

Därjämte skall producenten betala för erforderlig mätutrustning som behövs för mätning i inmatningspunkten. När det gäller ersättning för den minskning av energiförluster i nätet och reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledningsnät som den befintliga produktionsanläggningen möjliggör så regleras detta särskilt i 11 mom.

2 § 11 mom. ***Innehavare av en produktionsanläggning har i enlighet med vad som anges i punkterna 1 och 2 nedan rätt till ersättning av innehavaren av den nätkoncession till vars ledningsnät anläggningen***

är ansluten. Ersättningen skall motsvara:

1) värdet av den minskning av energiförluster som produktion av ström från anläggningen medför i koncessionshavarens ledningsnät och

2) värdet av den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledningsnät som möjliggörs genom att produktionsanläggningen är ansluten till ledningsnätet.

Värdet under punkten 1 skall beräknas utifrån den minskning av förlusterna i koncessionshavarens ledningsnät som uppstår på grund av att anläggningen matar in ström på nätet och ersättas i förhållande till mängden inmatad ström samt när denna inmatning sker. Vid beräkning av värdet under punkten 2 skall följande bedömningsgrunder beaktas.

a) Produktionsanläggningens effektleveransförmåga,

b) Produktionsanläggningens driftsäkerhet och den överenskommelse som kan finnas mellan koncessionshavaren och anläggningshavaren om när produktionsanläggningen planeras vara i drift,

c) Mängden inmatad elektrisk energi samt när denna inmatning sker.

Frågor om ersättning enligt detta moment prövas av nätmyndigheten.

Detta moment är helt nytt och behandlar producenters rätt att från koncessionshavaren till det nät vartill produktionsanläggningen är ansluten få ersättning som motsvarar dels värdet av den minskning av energiförluster som produktion från anläggningen medför i det ledningsnät vartill anläggningen är ansluten, dels värdet av den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annan koncessionshavares ledningsnät som blir möjlig genom att produktinsanläggningen finns ansluten till ledningsnätet. Med produktionsanläggning avses här den samlade produktion som är ansluten till en och samma inmatningspunkt på koncessionshavarens nät.

Detta moment bör ses tillsammans med 2 § 7 mom. där det bl.a. anges hur nättariffer skall vara utformade och efter vilka grunder skäighetsbedömningen skall ske (se närmare underlagspromemoria 6 avsnitt 1). Sistnämnda momet innehåller regler för tariffsättningen både vad gäller inmatning och uttag av el från näten. När det gäller avgifter för uttag av el är det viktigt att det i skälig utsträckning sker en kostnadsutjämning mellan glesbygd och tätort (se närmare underlagspromemoria 5. Detta har också särskilt beaktats i 7 mom. Vad gäller avgifter för inmatning av el så är det viktigt att dessa på ett så riktigt sätt som möjligt

återspeglas i produktionskostnaderna. För att detta skall ske är det ur bl.a. konkurrenssynpunkt angeläget att produktionsanläggningarna erlägger avgifter alternativt erhåller ersättning i förhållande till de kostnader eller den nytta de medför för ledningsnäten. Detta kan i vissa fall medföra att anläggningens innehavare inte skall betala en avgift till innehavaren av den nätkoncession vartill anläggningen är ansluten utan istället erhålla en ersättning från denne. För att garantera detta är det nödvändigt med en särskild bestämmelse i lagen som föreskriver att så skall ske.

I första stycket under punkterna 1 och 2 behandlas vad det är för nytta för ledningsnäten som är av sådan vikt att innehavare av en produktionsanläggning skall genom lagreglering vara tillförsäkrad ersättning härför. Det är dels fråga om ersättning som motsvarar värdet av den minskning av energiförluster i det ledningsnät vartill anläggningen är ansluten, dels värdet av den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till och ta ut el från annan koncessionshavares ledningsnät som möjliggörs genom att produktionsanläggningen finns ansluten och kan mata in el på nätet. Den faktiska nättariff som koncessionshavaren betalar skall således jämföras med den avgift som koncessionshavaren skulle varit tvungen att betala om produktionsanläggningen inte funnits på dennes nät. Det kan vara fråga om både en minskad fast avgift (t.ex. abonnemangsavgift) och en minskad rörlig avgift (energiavgift).

I andra stycket finns bestämmelser som ger en närmare vägledning om hur de under punkterna 1 och 2 angivna ersättningsgrunderna skall beräknas. Vad gäller beräkningen av den minskning av förluster som produktionsanläggningen medför i koncessionshavarens ledningsnät (punkten 1) så anges att denna beräkning skall grundas på den minskning av förlusterna i koncessionshavarens ledningsnät som åstadkommes genom att anläggningen matar in elektrisk energi på nätet. Härmed avses att det vid beräkningen skall jämföras hur mycket förlusterna i koncessionshavarens ledningsnät förändras på grund av att elektrisk energi matas in från den aktuella anläggningen i förhållande till att inte anläggningen funnits där. I den utsträckning som förlusterna minskar skall värdet härav utges av koncessionshavaren till anläggningshavaren. Ersättning skall bestämmas i förhållande till mängden inmatad energi samt när denna inmatning sker. Det sistnämnda beror på att värdet av förlustminskningen påverkas av när på dygnet och när på året inmatningen sker.

Vid beräkning av värdet av den reduktion av koncessionshavarens

avgifter för att vara ansluten till annan koncessionshavares nät som möjliggörs genom att produktionsanläggningen finns ansluten till ledningsnätet så måste den faktiska nätavgift som koncessionshavaren betalar jämföras med den nätavgift som denne skulle varit tvungen att erlägga om produktionsanläggningen inte funnits ansluten och matat in kraft på dennes nät.

En bedömningsgrund som därvid skall tillmätas betydelse är den aktuella anläggningens förmåga att levererera in effekt på nätet. Denna bedömningsgrund måste då ses tillsammans med anläggningens driftsäkerhet och den eventuella överenskommelse som träffats mellan koncessionshavaren och anläggningshavaren om när anläggningen planeras vara i drift. Med kännedom om dessa båda faktorer kan koncessionshavaren bestämma och eventuellt sänka sitt effektabonnemang på det nät vartill koncessionshavaren är ansluten. Värdet av en sådan sänkning skall tillkomma produktionsanläggningens innehavare. Den bedömningsgrund som anges under c) har mest relevans när det gäller att bedöma vilken minskning av de rörliga avgifterna (t.ex. nätförluster och högbelastningsavgifter) som ingår i koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annans nät.

I de fall det finns mer än en produktionsanläggning ansluten till koncessionshavarens nät och som bidrar till det framräknade värdet både vad gäller punkten 1 och 2 så skall en fördelning ske i relation till hur mycket var och en faktiskt bidrar med.

Det är dock viktigt att påpeka att ersättning enbart skall utgå i de fall produktionen medför något värde i ovannämt hänseende. Om det istället är så att produktionen från den aktuella anläggningen medför kostnader för koncessionshavaren så bör en sådan avgiftskomponent finna med i den årliga nätavgiften dvs. i den avgift som regleras i 7 mom. Att det sistnämnda inte gäller för produktionsanläggningar om högst 1 500 kilowatt framgår av 10 mom.

I andra stycket stadgas att nätmyndigheten prövar frågor om ersättning enligt detta moment. Nätmyndigheten är skyldig att pröva frågor om ersättning enligt detta moment från någon som kan anses vara berörd härav. Dessutom kan nätmyndigheten, i sin egenskap av tillsynsorgan för nätverksamheten, på eget intiativ ta upp en sådan här fråga till behandling.

Övergångsbestämmelser

1. **Denna lag träder i kraft, i fråga om 15. 15a och 31 §§ den 1 januari 1995, och i övrigt den *1 januari 1996*. De nya föreskrifterna skall, med det undantag som anges i 2, tillämpas även på koncessioner som har beviljats före ikraftträdandet. Därvid skall linjekoncession anses som nätkoncession för linje och områdeskoncession som nätkoncession för område.**
2. **Beslut i ärenden som har prövats enligt 2 § 7 mom. i dess äldre lydelse får inte överklagas.**
3. **I ärenden där ansökan har gjorts före ikraftträdandet skall 2 § 2, 3, 6 och 7 mom. i dess äldre lydelse tillämpas.**

Under punkt 1[1] anges förslag till dag för ikraftträdande av denna lag och därmed hela elmarknadsreformen.

[1] Senaste lydelse av lagtexten sfs 1994:1801

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1801) om ändring i lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissabestämmelser om elektriska anläggningar

Genom Lag (1994:1801) bestämdes att elmarknadsreformen skulle träda ikraft den dag regeringen förordnar utom i fråga om 15 , 15a och 31 §§ som trätt ikraft den 1 januari 1995. Sistnämnda bestämmelser avser Affärsverket svenska kraftnäts systemansvar samt överklagandefrågor. Det förslag kommissionen nu lägger fram berör överklagandefrågorna och innebär att det sker en ändring som står i överenstämmelse med vad som angavs i den ursprungliga lagtexten till elmarknadsreformen, dvs. i lag (1994:617) samt de ytterligare möjligheter till överklagande som bör gälla med anledning av nu föreslagna lagändringar. Att detta inte tagits in i det förslag som redovisats under 4.1 är av enbart lagteknisk natur.

31 § ***Beslut av nätmyndigheten enligt 2 § 4,6,7,9 eller 11 mom. eller 3 § eller*** **beslut om ersättning till den som enligt 15a § tredje stycket beordras att öka eller minska produktionen av ström får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.** ***Nätmyndigheten får inträda som part i målet när myndighetens beslut prövas av domstol. Ändras nätmyndighetens avgörande i sak genom beslut av länsrätt eller kammarrätt, får nätmyndigheten överklaga beslutet.***

Föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut enligt 23 §, 24 § första eller andra stycket, 25 § eller 26 § eller med stöd av ett bemyndigande meddelas av regeringen.

Föreskrifter om överklagande av ett beslut av en riksprovplats meddelas av regeringen.

Paragrafen behandlar överklagandefrågor.

Första stycket har fått en lydelse som, med undantag av att 9 och 11 mom. tillagts, är likalydande med den lagtext som finns i lag (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

De frågor som det gäller är, förutom vad som angavs i prop. 1993/94: 162 specialmotiveringen till 31 § s 163 även en möjlighet för koncessionshavaren att överklaga ett beslut om undantag enligt 7 mom. första stycket, beslut om tillstånd enligt 9 mom. samt beslut om ersättning till en producent enligt 11 mom.

4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m.

Det förslag till ändring vi nu lägger fram innebär att leveranskoncessionstidens längd utökas med två år till högst fem år.

7 § Leveranskoncession får endast ges till den som från allmän synpunkt är lämplig att leverera ström inom leveransområdet.

Leveranskoncession ges för en bestämd tid, längst *fem* år.

Leveranskoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av leveranskoncession skall första stycket tillämpas.

Den enda ändring som gjorts är att koncessionstiden förlängts från tidigare längst tre år till längst fem år. Anledningen härtill är att även om leveranskoncessionen skulle vara att se som någon slags övergångslösning så är tre år en alltför kort tid eftersom det är fråga om ett viktigt konsumentskydd. Därtill kommer att riksdagen i samband med behandlingen av prop. 1993/94:162 uppmanade regeringen att finna ett system som tillförsäkrade den småskaliga elproduktionen (med en produktionskapacitet om högst 1500 kilowatt) en garanterad avsättning av sin produktion under ytterligare två år. Genom nu föreslagen förlängning uppfylls detta krav. Det finns dock alltjämt behov av att inför en eventuell förnyelse av koncessionerna göra en utvärdering av ett fortsatt behov härav. Det är därför fortfarande nödvändigt att koncessionstiden bestäms så att alla koncessioner löper ut samtidigt (jmfr. prop. 1993/94:162 s 169). Koncessionstiden skall således bestämmas till fem år om koncession meddelas senast vid lagens ikraftträdande. Om koncession meddelas senare skall koncessionstiden avkortas i motsvarande mån.

Övergångsbestämmelser

1. **Denna lag träder i kraft *den 1 januari 1996.***
2. **Ges leveranskoncession i samband med ikraftträdandet till någon annan än den som vid utgången av 1994, med stöd av områdeskoncession enligt 2 § 4 mom. lagen (1902:71 s. 1), in-**

nefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar i dess lydelse före den 1 januari 1995, bedriver distributionsverksamhet inom leveransområdet (områdeskoncessionshavaren) eller den som till honom står i förhållande som anges i 3 gäller följande.

a) Den som får leveranskoncession inom området har skyldighet att leverera ström i enlighet med vad som anges i 9 §.

b) Leveransskyldigheten enligt a omfattar dock inte elkonsumenter inom området som vid ikraftträdandet har tidsbestämda avtal eller avtal med en reglerad uppsägningstid som är längre än sex månader med den tidigare innehavaren av områdeskoncession inom området.

c) Det under b angivna undantaget från leveransskyldigheten gäller till utgången av år 1996. Avtal som avses under b blir ogiltigt vid utgången av år 1996.

d) Annat avtal mellan elkonsument och tidigare innehavare av områdeskoncesison än som avses under blir ogiltigt vid ikraftträdandet av denna lag.

3. Vid tillämpningen av 2 skall med områdeskoncessionshavaren likställas

a) personer som denne direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över,

b) personer som direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över områdeskoncessionshavaren och

c) personer som någon med sådant inflytande som avses i b direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över.

4. Sådan skriftlig anmälan som anges i 12 § första stycket får göras först vid ikraftträdandet av denna lag.

Under punkt 1[1] föreslås dag för ikraftträdande av lagen.

---

[1] Senaste lydelse av lagtexten sfs 1994:1802

Reservationer

Reservation

av ledamoten Tomas Kåberger

Sammanfattning

Den föreslagna reformen av elmarknaden ger inte tillräckliga förutsättningar för en väl fungerande elmarknad. Vinstmöjligheterna privatiseras, medan de betydande kostnaderna för miljöskador, hälsoeffekter, samhällsrisker och långsiktigt verkande radioaktiva och klimatförändrande utsläpp från elproduktionen förblir socialiserade. Därför får man inte en effektiv marknadsekonomi utan en potentiellt destruktiv halvmesyr.

Möjligheten till inskränkning av elhandeln med utlandet bör vara så väl preciserad att den kan tolkas av myndigheter med sedvanliga möjligheter till överklagan. Om inte det går skall det vara en fråga för riksdagen genom senare lagstiftning. Förslaget att genom lag lämna det fritt för regeringen att fatta sådana beslut utan varken offentlig debatt eller möjlighet till överklagan är inte acceptabelt.

Reglerna om nättariffer med påhängda undantag, liksom bestämmelserna om leveranskoncession med de där påhängda undantagen är inte marknadsekonomiskt ideala och det råder osäkerhet om de är nödvändiga och effektiva. Osäkerhet råder också om de föreslagna reglerna kommer att ge små elproducenter rättvisa villkor mot de stora bolagen. Reglerna och undantagen bör, enligt min mening, omprövas tillsammans efter fem år. Därmed bör inte heller förlängda privilegier enligt förslaget i 2 § 9 mom ges för längre tid än så.

Det finns mycket att vinna för samhällsekonomin, både genom minskad miljöförstöring och ökad ekonomisk effektivitet, om större avtalsfrihet och konkurrens introducerades på elmarknaden. Men reformen får

inte vara styrd av enskilda särintressen. Inte bara vinstmöjligheter utan också kostnaderna måste privatiseras om man skall lyckas öka välståndet med prisstyrning av elsystemet.

Lagarna som gör att risk- och miljökostnaderna belastar dem som orsakar dessa kostnader skall vara långsiktiga. Därför måste de uppfylla kriteriet att alla länder skulle kunna införa likadana lagar med ett önskvärt sammantaget resultat.

Om betänkandets förhållande till direktiven

De tilläggsdirektiv (N 1994:04) som är grunden för detta delbetänkande från Energikommissionen motiveras med att "Ett väsentligt inslag i kritiken av den föreslagna elmarknadsreformen var att dess konsekvenser inte analyserats i ett större energi-, miljö- och näringspolitiskt perspektiv". Regeringen skriver också att reformen skjutits upp "för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna innan reformen träder i kraft". Man poängterar också i tilläggsdirektiven att "Genom den utvidgning av kommissionens uppdrag som nu sker kan alla konsekvenser av elmarknadsreformen behandlas i ett sammanhang".

Detta delbetänkande motsvarar inte dessa beskrivningar i direktiven. Betänkandet inleds med omfattande referat av utvalda delar av de energipolitiska besvärjelser som vi är eniga om att vi inte förstår. Enigheten gäller bara detta. Hur uttryck som "internationellt konkurrenskraftiga priser", "energiproduktion" eller "varaktig" bör tolkas råder det inte enighet om.

Analysen av hur möjligheterna att minska antalet dödade, framtida risker och samhälleliga kostnader av el- och värmeproduktionen påverkas av förändringarna på elmarknaden är tunn och, i flera textutkast, vilseledande. Internationalisering och försvagning av regleringen kan komma att öka kostnaderna för att minska skadorna med ekonomiska styrmedel. Det är väl känt, för alla inblandade, att det fordras en djupare analys för att kunna dra slutsatser om hur reformeringen av marknaden påverkar kostnaderna för att minska energisystemets skadeverkningar.

Kommissionen skall, enligt direktiven, "överlämna sitt förslag i frågan med de eventuella ändringar i regelverket som bedöms vara nödvändiga. Kommissionen bör härvid väga in frågan om elmarknadens avreglering i ett större energi-, miljö- och näringspolitiskt perspektiv." Det står också att i detta sammanhang "skall kommissionen analysera

vad handeln med el mellan de nordiska länderna betyder för fastlagda mål för svavel- och kväveoxidutsläppen nationellt och internationellt".

Några sådana analyser finns inte i betänkandet. Anledningen är att man då måste göra antaganden om huruvida kärnkraften fortfarande skall åtnjuta subventioner i form av ansvarsbegränsningen i atomansvarighetslagen, om reaktorägarana skall få behålla sin möjlighet att smita undan ekonomiskt ansvar för avfallet genom att försätta reaktorbolagen i konkurs (SOU1994:107) och om miljöskatter införs eller inte får de långsiktiga klimat- och hälsoeffekter som hantering och förbränning av fossila bränslen och uran för elproduktion orsakar. Sådana förutsättningar för elmarknaden, som avgör om reformernas resultat blir samhällsekonomiskt nyttiga eller destruktiva, har utredningens majoritet valt att avstå ifrån.

Om förutsättningarna för investeringar

I avsnittet om försörjningstrygghet klargörs att nya anläggningar för elproduktion skall byggas på kommersiella villkor. Enligt den konsekvensanalys som publicerades som bilaga 6 till SOU 1993:68 (Elkonkurrens med nätmonopol), var det en av de viktigaste fördelarna med reformen. Någon tveksamhet bör inte införas på denna punkt.

Jag pläderar mer än något annat för detta. Men samtidigt måste miljökostnaderna betalas av dem som bygger och driver miljöförstörande anläggningar. Utredningens majoritet har hittills avstått från att ta ställning till vem som skall betala miljökostnaderna. Dettta kan leda till att det ändå byggs för stor kapacitet att producera el och luftföroreningar från fossila bränslen. Utan ett miljökostnadsansvar på förorenarna kan subventioner åter visa sig nödvändiga för att få till stånd de mindre miljöskadliga anläggningar som är de ekonomiskt bästa.

Men riksdagsmajoriteten sprider förvirring. Riksdagen beslöt tidigare i vinter att man i Sveriges ledning var "beslutna att skapa förutsättningar för utvecklingen av en effektiv kärnindustri som väsentligt ökar energiproduktionen" och att svenska skattepengar skulle användas för en organisation som just "skall ha till uppgift att skapa de förutsättningar som behövs för en snabb organisation och tillväxt av kärnenergiindustrierna" (prop 1994/95:19). Detta trots att denna energikälla idag varken är ekonomiskt konkurrenskraftig eller långsiktigt hållbar och trots att dess användning orsakar betydande miljöskador, i huvudsak för framtida generationer. Riksdagen bör i det riksdagsbeslut som följer på

detta betänkande ta ställning till logiken kring hur man kan förvänta sig att företagare skall våga satsa kapital på att konkurrera med kärnkraftverk som fått sådant politiskt stöd.

Om fördelningseffekter.

Under 1970-talet levererade den elkrävande industrin prognoser över elefterfrågan som användes som underlag för uppbyggnaden av en enorm överkapacitet på elproduktionsanläggningar i Sverige. När reaktorerna väl byggts sjönk elpriserna på marginella, men stora, elleveranser till dess att de nätt och jämt täckte driftkostnaderna. Ägarna till anläggningarna fick ta pengar till kapitalkostnaderna för de nya anläggningarna från annat håll. Den elslukande industrin kunde samtidigt köpa el till ett pris som låg ca 10 öre under de totala produktionskostnaderna i de senast byggda anläggningarna.

Hade industrin byggt verken själva, eller om elsystemet hade utvecklats utan att ledas fel av överdrivna prognoser hade den elslukande industrin betalat några, kanske 4 miljarder mer om året för elen. Skattebetalare och pensionssparare, som äger huvuddelen av elproduktionsanläggningarna, hade fått större avkastning på sitt kapital i motsvarande grad.

På grund av att de stora kraftbolagen inte konkurrerat fullt ut har de emellertid kunnat ta ut ett medelpris som överstiger marginalpriset, och som ligger över vad som skulle förväntas om det hade rått öppen konkurrens. Denna möjlighet att hålla uppe elpriset förväntas man förlora om ellagsreformen genomförs.

Reformen skulle därmed som omedelbar ekonomisk konsekvens ha en kapitalöverföring motsvararande framtida förväntade vinster av storleksordningen många miljarder kronor från de skattebetalare och pensionssparare som äger huvuddelen av elproduktionsanläggningarna, till den mest elslukande industrin. Detta är inte fråga om någon samhällsekonomisk vinst, utan ett överförande av "producentöverskott" till "konsumentöverskott" för att använda terminologin i Bilaga 6 till SOU 1993:68.

Om reformens övriga effekter

Den svenska och nordiska driftoptimeringen har under många år lovprisats som extremt effektiv och ett internationellt föredöme. Med ellagsreformen finns det ingen anledning att förvänta sig effektivare drift. Snarare tvärtom; företag kan börja optimera driften internt utan hänsyn till billigare möjligheter inom andra företag. Anledningarna till sådant beteende kan vara flera, men ett objektivt skäl är att avtal och priser inte kan förmedla all information som tidigare fanns till hands för driftoptimeringen. Hur stor effektivitetsförlusten är diskuteras av KGS 1993 och BECO 1993.

Eftersom det idag finns betydande externa kostnader vid elproduktionen finns det ingen anledning att förvänta sig att utbuds- och efterfrågakurvorna skulle mötas närmare den optimala prisnivån på en marknad med fri konkurrens. Sedan länge har konsumtion och produktion hållits uppe genom låga marginalpriser vilket gör att omsättningen inte kan förväntas öka radikalt. Den ökning av elanvändningen som eventuellt sker skulle dessutom vara en samhällsekonomisk försämring om den beror på att priset är konstlat lågt genom att elproducenterna inte betalar alla de kostnader de orsakar samhället.

Konkurrensen mellan elproducenterna ger ett tydligare vinstmotiv för företagen att minska slöseriet internt. I det tidigare systemet hade man större möjligheter att vältra över kostnader på konsumenterna än man har om prisökningar kan leda till att konsumenterna byter producent. Några gissar att denna effekt kan vara av storleksordningen 10%. Samtidigt innebär reformen att konsumenterna måste ägna mer tid åt upphandling av el och att helt nya kostnadskrävande företag behövs för att administrera tidigare blygsam marknadsföring och olika former av kontrakt om elleveranser. Dessa nya transaktionskostnader kan vara av samma storleksordning som eventuella effektiviseringsvinster inom producentföretagen.

Av nya myndigheter framtvingade effektiviseringar i distributionsföretagen kan nås utan konkurrens mellan producenter.

Detta skriver jag inte för att jag pläderar mot konkurrens på elmarknaden utan därför att dessa frågor borde beskrivas i en utredning med de stora perspektiv som direktiven efterlyser.

Samtidigt finns ju enorma fördelar med att elmarknaden normaliseras och öppnas för konkurrens. En fördel är att utrymmet för kraftbolagen att genomföra riskabla eller för ägarna olönsamma projekt av ideologiska skäl minskar med konkurrens och pressade priser. Besluten att

renovera den gamla reaktorn Oskarshamn 1 eller ånggeneratorbytet i Ringhals skulle kanske inte genomförts om konkurrens rått på marknaden. Möjligheten att vältra över kostnader på konsumenterna mot deras vilja skulle inte längre finnas kvar.

En annan fördel är att kundernas värderingar och krav på service från producenter och leverantörer inte skulle kunna negligeras om det fanns konkurrenter som var bättre på att tillhandahålla vad kunderna ville ha. Detta är viktiga fördelar som underlättar en utveckling av energisystemet i den riktning samhället i stort vill.

Om speciella regler och undantag

Koncessionskrav på anläggningar är vanligt och rimligt så länge kraven på ansökan står i proportion till investeringens storlek. Om krav på koncessioner på handel och bruk av anläggningar skall ställas bör kraven på förutsägbarhet och rättsäkerhet ställas högre. Om koncession skall krävas för utlandshandel med el skall lagen utformas så att reglerna är så väl preciserade att de kan tolkas av myndighet eller domstol med möjlighet till överklagan. Jag finner det inte rimligt att regeringen skall få laglig rätt att med den typ av vaga kriterier som här föreslås ensam avgöra om affärer skall vara tillåtna. Det frestar till korruption och maktmissbruk av en typ som enbart gynnar regering och stora bolag och på mycket kort sikt.

Man skulle i stället kunna kräva att export- och import affärerna sker via en börs dit alla producenter och konsumenter har tillgång på lika villkor som den utländske parten.

Reglerna om tariffutjämning på näten når inte sitt syfte fullt ut eftersom utjämningen bara sker inom områden som definierats av irrelevanta anledningar. Undantagsreglerna genom vilka vissa industrier beskrivna som" i de flesta fall stora och viktiga industrier" skulle kunna få fortsätta att åtnjuta speciella rabatter på nättarifferna föreslås utan gott underlag. Denna typ av privilegier medför att de etablerade anläggningarna får en bestående konkurrensfördel gentemot nyetablerade konkurrenter. Dettta i sin tur minskar trycket att modernisera och effektivisera företagen.

Tillämpningen av förslaget i 2 § 9 mom försvåras av att det mycket sällan finns skriftliga avtal som explicit anger och kvantifierar nätkostnadsrabattens storlek. Att avgöra trovärdighet och rimlighet i anförda muntliga avtal och implicita antaganden om vad som är nätkost-

nadsandelar i skriftliga avtal om rabatterade elleveranser är svårt och samtidigt av betydelse för de ekonomiska förhållandena mellan konkurrerande företag.

Systemet med leveranskoncession varigenom företag ges rätt och ansvar att med monopol leverera el till dem som inte vill investera i avancerade elmätare är en övergångslösning. Även småkonsumenter bör inom några år få möjlighet att dra nytta av konkurrensen antingen genom att mätare kan tillhandahållas till rimligt pris eller genom att kraven på mätning minskas.

De föreslagna undantagsreglerna från systemet med leveranskoncession är inte ett säkert skydd mot att den temporära överkapaciteten i elproduktionsanläggningar leder till utslagning av fjärrvärme- och gasnät. Om daltandet med elproduktionen upphör, så att även elproduktionen tvingas betala sina fulla kostnader, kommer detta dock inte att vara ett problem som fordrar specialregler.

Små elproducenter kan komma att ha problem att få tillgång till elmarknaden med rimliga transaktionskostnader. Deras makt i förhandlingar om villkor för anslutning till näten är också mindre än stora producenters. De garanterade rättigheter som föreslås i betänkandet räcker inte för att ägarna av små anläggningar skall få berättigad ersättning i alla förutsägbara situationer. Detta bör dock kunna ske genom att en god praxis utvecklas och behöver inte nödvändigtvis lagstadgas.

Samtliga dessa undantag och därvid påhängda undantag från undantag bör utvärderas och om möjligt avlägsnas eller förenklas kring sekelskiftet. Inga privilegier eller avtal baserade på dessa regler bör kunna ingås på längre sikt än fem år.

Om strategin

Ökad konkurrens, direktare relationer mellan producenter och konsumenter och rättvisa regler för tillträde till elnäten är viktiga komponenter i en strategi för att minska skadeverkningarna av världens energisystem. Lyckas man så kan välståndet växa i världen. Men komponenterna måste ses i ett sammanhang.

Kärnreaktorer är dyra, farliga och producerar avfall också i andra länder. Koldioxidutsläpp och försurande föroreningar skadar inte bara i Sverige eller då de släpps ut från svenska anläggningar. Problemet att hitta effektiva sätt att ställa om energisystemet finns över hela världen.

Energisystemet måste byggas om så att det blir långsiktigt hållbart och inte hotar det långsiktiga välståndet om ekonomisk tillväxt i världen skall vara genomförbar.

Sverige är inte heller det enda land som har problem med ett energisystem som p.g.a. att subventioner och speciallagar utvecklats på ett ekonomiskt orimligt sätt. Även utanför det gamla östblocket är energimarknaderna ofta förvridna av reglering; i Frankrike av statsmonopol och överdimensionerad kärnkraftindustri, i Tyskland av kraftigt subventionerad kolbrytning och i Storbritannien vars elmarknadsreform urartade till ett program för subvention av statsägda kärnkraftverk.

Gemensamt är att ekonomiska aktörer genom politisk påverkan skaffat sig specialregler som sedan gjort dem ännu mäktigare. Att bryta upp denna traditionella struktur är en både stor och viktig uppgift. Alltför stora eller dominerande företag kan sätta marknadsförbättrande mekanismer ur spel, men också de politiska processerna.

En sådan reform kan ha omedelbara positiva ekonomiska effekter. Men viktigast är att om den subventionerade miljöförstöring som energisystemen idag producerar upphör, då förbättras förutsättningarna för en långsiktig ekonomisk tillväxt i världen.

Planer för, och verklig utveckling av, energimarknaderna för att förbättra effektiviteten och minska energisystemets skadeverkningar sker över hela världen. Avskaffande av subventioner, förbättrad konkurrens och införandet av miljöskatter är stegen i den strategi som ekonomer formulerat gång på gång och som efter hand vinner allt större genomslag.

En välvillig tolkning av den svenska energipolitiken under 1980-talet är att flera steg tagits i denna riktning och att vi i Sverige kunnat se att miljöskatter verkligen fungerar både som styrmedel och inkomstkälla för statens finansiering. Åtgärderna har dock inte varit generella. Det är uppenbart att åtgärder som har verkat till fossilbränslenas nackdel kunnat genomföras först därför att de understöttas av en ohelig alians mellan det elindustriella komplexet och miljöopinionen. Kärnreaktordriften har fått behålla sina stöd. För att detta inte skulle stoppa utvecklingen av modern energiteknologi i Sverige har riksdagen, tvärt emot idealet, i stället tvingats införa nya subventioner för teknologier som möjliggör långsiktigt välstånd.

Mot avskaffandet av stödet till kärnreaktorerna i Sverige har naturligtvis kärnkraftsindustrin agerat, vilket bl.a. beskrivs i boken kommissionens ledamöter fick i julklapp av ABB-atom. Men viktigare under det sena 1980-talet var ett fackförenings industriellt komplex

understött med en kaskad av utredningar från till dels samma personer som nu skriver kommissionens texter. Kärnkraftindustrins nytta av ett fack-industriellt komplex beskrivs som förebilder i kärnkraftindustrins egna branschorgan, se t.ex. Hibbs 1991, Wikdal 1991.

Slutsats

Jag menar att ellagsreformen bör genomföras så att riksdagen samtidigt fastställer att inte bara elsystemets vinstmöjligheter utan även kostnaderna för ny produktionskapacitet och för elproduktionens risker samt dess miljö- och hälsoeffekter skall privatiseras i Sverige. Därmed skall förorenarna naturligtvis betala.

Reservation

av ledamöterna Per-Richard Molén och Mikael Odenberg

Utlandshandeln med el

En internationaliserad elmarknad innebär stora fördelar. Genom sammankoppling av olika nationella system kan stordriftsfördelar utnyttjas. Dessutom minskar kraven på reservkapacitet i det enskilda landet.

I 1991 års energipolitiska överenskommelse betonades också att en internationaliserad elmarknad var ägnad att leda till ett bättre utnyttjande av de samlade produktionsresurserna. Detta är särskilt påtagligt i Norden där produktionen genom olika kraftslag i olika länder kompletterar varandra i stor utstäckning. En integrerad nordisk elmarknad får positiva miljöeffekter genom minskade utsläpp av växthusgaser och svavel.

Staten har det yttersta ansvaret för den nationella försörjningstryggheten. I vilande lagförslag kommer detta till uttryck dels genom att regeringen skall pröva nya utlandsförbindelser genom ett koncessionsförfarande, dels genom en generell anmälningsplikt för alla långsiktiga kontrakt som ingås över gränserna. För anmälningsplikten förordar kommissionen dessutom en viss skärpning av uppgiftslämnandet.

Enligt vår uppfattning har statsmakterna därmed tillförsäkrat sig det inflytande över utrikeshandeln som erfordras. Ändå vill kommissionens majoritet ersätta anmälningsplikten med ett särskilt koncessionsförfarande för varje kontrakt som ingås rörande import eller export av el (kraftutväxlingskoncession).

Mot denna ståndpunkt talar flera skäl. För det första är ytterligare regleringar onödiga, vilket framgår av kommissionens egna formuleringar.

- *"Som framhållits ovan finns det...små orsaker att befara att försörjningstryggheten skulle äventyras genom en ökande utlandshandel med el ....Inte heller finns starka skäl till oro i ett längre perspektiv".*

- *"Kommissionen ser alltså inte att det inom ett kortare tidsperspektiv finns något behov av ökad styrning eller kontroll av utrikeshandeln med el".*

- *"Som framhållits ovan finns det i dag inget omedelbart behov av en sådan bestämmelse" (dvs. avslag på en koncessionsansökan - vår anm.).*

- *"Det bör finnas en presumtion för att koncession beviljas".*

Någon utförsäljning av Vattenfall AB kommer inte att ske under de närmaste åren. Det innebär att staten behåller en dominerade marknadsposition, vilket ytterligare understryker det onödiga i kommissionens förslag.

För det andra är förslaget inte genomarbetat. Kommissionens majoritet har inte utformat någon författningstext, utan understryker i stället behovet av ytterligare analyser.

För det tredje pågår sedan flera år arbete inom EU med att ta fram direktiv om en inre elmarknad. Även mot den bakgrunden finns skäl att avvakta med ytterligare regleringar.

För det fjärde riskerar koncessionsförfarandet att försvåra den angelägna etableringen av en gemensam nordisk kraftbörs.

Sammanfattningsvis är det en självklarhet att regering och riksdag har det yttersta ansvaret för landets försörjningstrygghet. Vi är övertygande om att statsmakterna tar det ansvaret utan särskilda pekpinnar från 1994 års energikommission.

Förslaget om kraftutväxlingskoncession i kap 6.4 bör mot denna bakgrund utgå.

Reservation

av ledamoten Birgitta Nilsson

Utrikeshandeln med el

Energikommissionen har särskilt granskat den vilande ellagstiftningens konsekvenser för försörjningstryggheten i det svenska elsystemet.

Kommissionen konstaterar att med den koncessionsprövning av utlandsförbindelser och anmälningsplikt av utlandskontrakt som det vilande lagsförslaget innehåller, så finns det svaga skäl att befara att försörjningstryggheten skulle äventyras genom ökande utlandshandel med el.

Tvärtom anser kommissionen att utlandshandel med el medför stora fördelar. Kommissionen fastslår också att det inte heller finns starka skäl till oro i ett längre perspektiv. Med dessa slutsatser borde kommissionens majoritet kunna nöja sig med att regeringen har att besluta om koncession för förbindelser och att det föreligger anmälningsplikt för kontrakten. Med det gör kommissionens majoritet tyvärr inte. Den föreslår istället att det skall krävas koncession av regeringen för alla utlandskontrakt. Argumenteringen är följande: "Med en ökad siktlängd ökar dock osäkerheten om utvecklingen i omvärlden. Därmed ökar också möjligheterna att situationer kan uppstå, som det i dag inte finns förutsättningar att förutse".

Ovanstående uttalande är en självklarhet som gäller många samhällsområden. Att situationer kan uppstå som vi inte har förutsättningar att förutse är inte skäl för reglerande ingrepp.

Den vilande lagens förslag om koncession för utlandsförbindelserna och anmälningsplikt av kontrakten är enligt min uppfattning tillfyllest.

Om det i en framtid skulle uppstå allvarlig fara för landet elförsörjning, har statsmakten alltid möjlighet att ingripa utan att det i dag lagstiftas om att regeringen skall godkänna varje utlandskontrakt.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av ledamöterna Dan Ericsson, Pär Granstedt, Per-Richard Molén Birgitta Nilsson och Mikael Odenberg

Riksdagen beslöt våren 1994 att elmarkandsreformen skulle träda i kraft den 1 januari 1995. Reformen avsåg att stärka elkundernas ställning genom fri konkurrens mellan producenterna av elektrisk kraft. Syftet var att därigenom skapa förutsättningar för ett mer rationellt resursutnyttjande och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser.

Inledningsvis bedrevs arbete med avregleringen av elmarknaden under bred parlamentarisk enighet. Socialdemokraterna medverkade i hög grad genom att bl.a. bolagisera Vattenfall och tillsätta Ellagstiftningsutredningen. Våren 1994 upphörde enigheten när socialdemokraterna, trots ett gediget beredningsförfarande, motsatte sig det slutliga riksdagsbeslutet. Efter valet beslöt riksdagen - endast tolv dagar före reformens ikraftträdande - att uppskjuta den på obestämd tid.

Detta beslut var olyckligt av flera skäl. Att uppskjuta en omfattande reform som alla berörda aktörer är inställda på skapar förvirring och praktiska problem. Det står också i bjärt kontrast mot de krav på långsiktighet och fasta spelregler, som t.o.m. den nuvarande regeringen själv framhåller betydelsen av i sin budgetproposition. Förseningen av reformen innebär vidare att rationaliseringsvinsterna i produktions- och distributionsled hittills har uteblivit.

I 1991 års energipolitiska överenskommelse betonades att en internationaliserad elmarknad är ägnad att leda till ett bättre utnyttjande av de samlade produktionsresurserna. Elmarknadsreformen var i praktiken

ett led i en sådan utveckling och förseningen är även mot denna bakgrund olycklig.

När kommissionens betänkande nu föreligger är det lätt att konstatera att de socialdemokratiska farhågor som föranledde uppskovet med reformen varit obefogade. De förslag som framlägges av kommissionen innebär förbättringar och klargöranden men har inte i någon del en sådan dignitet att förseningen, med åtföljande störningar, kan motiveras.

Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokratiska Samhällspartiet motsatte sig i riksdagen att ikraftträdandet uppsköts. När förseningen nu är ett faktum blir tidpunkten för ikraftträdandet närmast en praktisk fråga. Det viktiga är istället att elmarknadens aktörer ges klart besked om framtiden.

Vi accepterar mot denna bakgrund föreslagen tidpunkt för ikraftträdande, 1996-01-01, men understryker vad kommissionen anfört om vikten av att regeringen framlägger proposition i sådan tid att beslutet kan fattas av riksdagen under våren 1995.

Särskilt yttrande

av ledamoten Gun Larsson

En omställning av energisystemet, med energieffektivisering, förnybara energikällor, en gradvis avveckling av kärnkraften och fossila bränslen, till ett långsiktigt ekologiskt hållbart energisystem är en utomordentligt utmanande politisk uppgift. Den av regeringen tillsatta Energikommissionen har, som ett av sina uppdrag, haft att analysera elmarknadsreformen ur ett övergripande energi-, miljö- och näringspolitiskt perspektiv.

Enligt mitt förmenande har kommissionen ej fullföljt detta uppdrag i delbetänkandet om elmarknadsreformen. Kommissionen har istället valt att tolka uppdraget som en jämförelse mellan nuvarande och vilande ellagstiftning. Jag utgår emellertid ifrån att en övergripande analys av energiproduktionens/konsumtionens miljökonsekvenser (där förändringarna på elmarknaden ingår) blir en synnerligen viktig uppgift i kommissionens fortsatta arbete.

Under våren kommer regeringen att, på grundval av detta delbetänkande, förelägga Riksdagen förslag om att den vilande ellagstiftningen med vissa förändringar sätts i kraft. Detta förslag måste därvid förenas med garantier om användande av olika styrmedel för att underlätta energiomställningen. Konkreta förslag därom kan däremot föreläggas Riksdagen efter Energikommissionens slutbetänkande, men före ikraftträdandet av elmarknadsreformen.

Energiproduktionens miljökonsekvenser

Växthuseffekt, försurning och spridning av radioaktiv strålning har sin grund i produktion (och konsumtion) av energi. Dessa för människors liv och hälsa allvarliga konsekvenser avspeglas dock ej i priset på energin. Istället ger de upphov till omfattande samhällsekonomiska kostnader. Det finns inga svenska undersökningar av storleken på dessa. I Biobränslekommissionens bilagedel (SOU 1992:91) finns emellertid en översiktlig sammanställning (Sterner) av internationella studier på detta område. Även om siffrorna är behäftade med betydande osäkerhet ges ändå en fingervisning om de kostnader, som övervältras på framtida generationer om inte dagens generationer är beredda att bära åtminstone delar av dem.

Under 1980-talet byggdes en betydande överkapacitet upp inom elproduktionen. Detta har resulterat i sjunkande reala priser under samma tid, samtidigt som en kraftig ökning av elanvändningen skett. Elanvändningen till uppvärmning och varmvattenproduktion har t.ex. mer än fördubblats under perioden. En ökning med 20 TWh. Den överkapacitet, som trots detta finns, anses av många bedömare (NUTEK 1994, L. Bergman m.fl. 1994) leda till ett prisfall på el efter den förändring av elmarknaden, som här föreslås.

En konsekvensanalys av detta prisfall har jag efterlyst i kommissionen. Den ökade användning som följer av sjunkande priser (jfr. Norge), ökar energiproduktionens miljökonsekvenser samtidigt som inträdeshindren på marknaden för energieffektiv teknik och förnybara energikällor ytterligare försvåras. Denna aspekt på ett genomförande av elmarknadsreformen förbigås av kommissionen. Följaktligen föreslås ej heller några politiska styrmedel för att hindra dessa, ur energiomställningens synvinkel, negativa konsekvenser.

Min uppfattning är att den prissänkning på el, som befaras, skall kompenseras med elskatt. På så sätt löses flera problem, som är förenade med förändringen på elmarknaden. Importen jämnställs med inhemsk produktion och konkurrensen för energieffektiv teknik, förnybara energikällor och fjärrvärme försvåras ej. Samtidigt måste ett väsentligt ökat skadeståndsansvar åläggas kärnkraftsindustrin. Jag förutsätter därför att förslag om olika styrmedel, som kan aktualiseras för att underlätta energiomställningen, av regeringen föreläggs riksdagen före ikraftträdandet av elmarknadsreformen, för att förhindra den utveckling mot ökad elanvändning, som annars kan bli följden.

Utrikeshandel med el

Större delen av utlandsförbindelserna ägs av staten och förvaltas av Svenska kraftnät, dvs. ingår i stamnätet. Det förfaller av detta skäl naturligt att tillkommande utlandsförbindelser även fortsättningsvis ingår i det svenska stamnätet och avgiftsfinansieras så att kostnadstäckning sker.

Glesbygd/landsbygd

För de mindre förbrukare, som finns såväl i glesbyd/landsbygd som i tätorter kommer inte bara nät- utan även leveranskoncessionären att

inneha en monopolställning under lång tid framöver. Transaktionskostnader i form av mätnings-, sök- och informationskostnader kommer att vara ett avgörande hinder för byte av leverantör. Men glesbygdskunden får därtill en betydligt svagare ställning på den kommande elmarknaden än t.ex. små konsumenter i tätorter. Det bör påpekas att koncessionsområden med blandad tätort och landsbygd är sällan förekommande. Detta innebär att skillnader i nätkostnader kan komma att öka avsevärt, till landsbygdens nackdel, p.g.a. den kostnadsriktighet för nättariffer som förutsätts.

Den enskilde glesbygdskonsumenten står dessutom ensam vid uppgörelse om kraftleverans med kraftproducenten, tillika leveranskoncessionär. I tätorten kommer det kommunala energibolaget att utgöra en mellanhand, som får större marknadsmakt vid prisförhandlingar, vilket kan komma tätortskunden tillgodo. Min uppfattning är därför att NUTEK bör få en aktiv roll för att kontrollera konkurrenslagstiftningens efterlevnad vad gäller missbruk av dominerande ställning gentemot glesbygds/landsbygdskonsumenter. I den vilande ellagen läggs ansvaret för denna kontroll helt över på den enskilde konsumenten.

Fjärrvärmen

En oro angående reformens konsekvenser för fjärrvärmens villkor har gjorts gällande i kommissionen. Anledningen är den konkurrens med el, som kan inverka negativt på kostnadstäckningen av fjärrvärmen i vissa kommuner. En övergripande lösning på detta vore en kompenserande elskatt. Skälen till detta har jag redogjort för ovan. Särlösningar är ofta problematiska därför att de kan leda till ej förutsedda snedvridningar i andra avseenden.

Småskalig miljövänlig elproduktion

Den småskaliga miljövänliga elproduktionen har under lång tid levt under trängda förhållanden. Anledningen är överkapaciteten inom elproduktionssystemet. Den förändring av villkoren för småskalig kraftproduktion, som kommissionen föreslår, är en förbättring jämfört med den vilande ellagen. I samband med kommissionens fortsatta arbete måste emellertid dessa producenters ställning stärkas, med hjälp av andra styrmedel än ellagen, med tanke på den viktiga roll de kommer att ha vid avvecklingen av kärnkraften.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Jan-Erik Moreau

Direktiven ifråga om elmarknadsreformen har haft som utgångspunkt att finna lösningar på problem i den vilande lagstiftningen. Kommissionen har och har haft en mycket kort tid på sig för sitt arbete.

En reform av den här karaktären är självklart vidhäftad med en viss osäkerhet vad gäller resultatet. Det är en brist att kommissionen inte gjort en samhällsekonomisk bedömning av de eventuella effektivitetsvinster som kan förväntas.

Kommissionens parlamentariker är eniga om att den vilande lagstiftningen med vissa kompletteringar bör träda i kraft den 1 januari 1996. Ansvaret för landets energiförsörjning åvilar till syvende och sist alltid staten. Förutsättningarna att hantera det ansvaret skulle förbättras om dels utlandsförbindelserna ägs av staten, dels NUTEK ges en starkare ställning som övervakande organ. De två områdena ska något utförligare kommenteras här.

I proposition 1991/92:133 föreslogs som riktlinjer för verksamheten med utlandsförbindelserna att de bör ses som en del av storkraftnätet (dvs. det naturliga monopolet) och att Svenska kraftnät därför bör äga och förvalta en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna. Jag instämmer i uppfattningen att utlandsförbindelserna måste ses som en naturlig och nödvändig del av storkraftnätet, och tolkar att det med "tillräckligt stor del" avses att det är den svenska staten som är ägare av den svenska delen. Därtill kommer att det är nu chansen finns att skapa ett instrument som kommer att rymmas inom ramen för ett framtida EU-samarbete på energiområdet.

I samband med elmarknadens förändring och den framtida omställningen av energisystemet kommer NUTEK att få en allt viktigare roll att spela. Kommissionen har inte explicit diskuterat NUTEK:s roll. I det fortsatta arbetet i kommissionen är det nödvändigt att behandla NUTEK:s möjligheter att leva upp till de ökade kraven. Erfarenheterna från Norge och England visar på angelägenheten av en sådan verksamhet.

Dir.
1994:67

Kommittédirektiv

Energisystemets omställning

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 1994

Sammanfattning av uppdraget

En kommission med parlamentarisk sammansättning skall
- granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder,
- mot bakgrund av elmarknadens avreglering följa utvecklingen på den svenska elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses vara motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning. Kommissionen bör särskilt behandla utlandshandeln och de regionalpolitiska frågorna,
- lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställning av energisystemet.

1 Utredningsuppdraget

I riksdagens beslut om energipolitiken våren 1994 behandlades bl.a. omställningen av energisystemet (bet. 1993/94:NU17, rskr 1993/94:356). Riksdagen föreslog att en kommission med parlamentarisk sammansättning skall tillsättas för att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen bör också lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet. En utgångspunkt för kommissionens arbete bör vara att omställningen och utvecklingen av energisystemet - i enlighet med 1991 års energipolitiska överenskommelse - kan grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut.

De riktlinjer för energipolitiken som riksdagen beslöt om år 1991 är basen för ett brett och stabilt parlamentariskt samförstånd i energipolitiken och utgör därmed grunden för kommissionens arbete. De åtgärder som vidtogs i samband med beslutet lade grunden för en konkurrenskraftig och miljöriktig svensk energiförsörjning.

Efter riksdagens energipolitiska beslut år 1991 har frågor aktualiserats som inte omfattades av överenskommelsen. Det finns också anledning att efter en tid granska de energipolitiska programmen mot bakgrund av att förutsättningarna för åtgärderna delvis har förändrats. Det har bl.a. skett betydelsefulla förändringar i vår omvärld som påkallar en översyn av de energipolitiska åtgärderna, t.ex. 1992 års klimatöverenskommelse i Rio, de betydelsefulla förändringarna i Central- och Östeuropa, EES-avtalet och de nyss avslutade förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU.

Mot denna bakgrund bör en kommission med parlamentarisk sammansättning tillkallas för att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen bör med utgångspunkt i 1991 års energipolitiska överenskommelse lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet. Ytterligare en utgångspunkt för kommissionens arbete bör vara att omställningen och utvecklingen av energisystemet - i enlighet med 1991 års energipolitiska överenskommelse - kan grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut. Besluten måste vara sådana att fastlagda mål för energipolitiken framstår som trovärdiga över tiden.

Kommissionen bör göra en fördjupad analys av de resultat som nåtts inom ramen för den energipolitiska överenskommelsen och bör därvid också bedöma om de beslut som har fattats är adekvata och till fyllest. Kommissionen bör särskilt granska i vilken utsträckning de senare årens omvärldsförändringar har påverkat förutsättningarna för omställningen av energisystemet.

Internationaliseringens betydelse bör uppmärksammas. Därvid bör särskilt utvecklingen på de europeiska gas- och elmarknaderna studeras och de förutsättningar och möjligheter integrationen ger för den framtida svenska el- och energiförsörjningen.

Omställningen av energisystemet kan komma att kräva uppbyggnad av ny infrastruktur, för vilken långa projekterings- och byggnadstider gäller. Kommissionen bör bedöma förutsättningarna för att bygga upp sådan infrastruktur i Sverige utifrån det behov som uppkommer genom den energipolitiska omställningen. Därvid bör också den tekniska

utvecklingen inom produktion, transport och användning av energi beaktas och särskilt de konsekvenser den kan komma att få för behovet av infrastruktursatsningar.

Även åtgärder för energieffektivisering och energihushållning i bl.a. fastigheter och industriprocesser har långa ledtider. Kommissionen bör granska förutsättningarna för och behovet av särskilda åtgärder på detta område. Härvid bör exempelvis skillnaderna i avkastningstid och riskvärdering på användnings- och tillförselsidorna beaktas.

Kommissionen bör överväga styrmedel som stimulerar till ökad energihushållning inom ramen för en avreglerad marknad. Dessa energipolitiska styrmedel bör utformas så att omställningen och utvecklingen av energisystemet kan ske på samhälls- och marknadsekonomiskt riktiga grunder.

En viktig uppgift för kommissionen bör vara att följa utvecklingen på den svenska elmarknaden. En säker och rationellt fungerande elförsörjning är en förutsättning för en utvecklad industrination. Utifrån sin analys bör kommissionen bedöma bl.a. det framtida behovet av ny kraftproduktion och förutsättningarna därför. En viktig fråga är att bedöma förutsättningarna för ett framtida utnyttjande av naturgas i bl.a. kraft- och kraftvärmeproduktion. Behovet av särskilda statliga åtgärder bör därvid också granskas, liksom de effekter som en utbyggnad av naturgasdistributionen kan ge upphov till för bl.a. biobränslemarknaden.

Mot bakgrund av elmarknadens avreglering bör kommissionen noga analysera konsekvenserna av en utökad handel med el till kontinenten. Därvid bör konsekvenserna för det svenska elförsörjningssystemets långsiktiga leveranssäkerhet och effekterna på de svenska elpriserna analyseras. Kommissionen bör vidare granska det regelverk som kommer att gälla för överföring av el på kraftledningsnäten och därvid analysera om de nya reglerna medför en försämrad situation för glesbygdskunderna. Behovet av ytterligare föreskrifter vad gäller tarifferna på regionnäten i syfte att undvika regionalpolitiskt negativa effekter av förslagen bör bedömas.

Resultaten av de pågående stöden inom biobränsleområdet bör granskas vad gäller bl.a. deras påverkan på teknikutvecklingen inom området. Stödformernas effektivitet bör också bedömas i jämförelse med andra styrmedel.

Kommissionen bör utifrån 1991 års energipolitiska riktlinjer analysera de samhällsekonomiska, miljö- och energipolitiska konsekvenserna av en avställning av en eller flera reaktorer under 1990-talet.

Kommissionens överväganden bör göras mot bakgrund av nödvän-

digheten av att begränsa klimatförändringarna till en för samhället och naturen hållbar nivå. En utgångspunkt för kommissionens arbete bör därvid vara de åtaganden som Sverige gjort i enlighet med FN:s klimatkonvention. Inriktningen bör vara att de åtgärder som föreslås kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt och att de klimatpolitiska insatserna inom energiområdet bör koncentreras där de är effektivast.

Kommissionen bör i sitt arbete integrera frågan om hur energi- och miljöskatter påverkar möjligheten att realisera de energipolitiska målen. I denna del bör kommissionen följa arbetet inom den kommitté som har tillkallats för att analysera förutsättningarna för en ökad miljörelatering av skattesystemet (dir. 1994:11).

Kommissionen bör vidare analysera förutsättningarna förkraftföretagens ersättningsskyldighet enligt atomansvarighetslagen och redovisa förutsättningarna för utveckling av det internationella regelverket.

Energiforskningens betydelse för omställningen bör behandlas av kommissionen. Därvid bör bl.a. bedömas om avvägningen är lämplig mellan satsningarna på utvecklingen av ny elproduktionsteknik och på forskning. Kommissionen bör särskilt bedöma möjligheterna att utnyttja resultaten från den internationella forskningen för svenska insatser på energiområdet. Kommissionen bör också redovisa de forskningsområden där specifikt svenska intressen kan motivera särskilda satsningar.

Utifrån sin analys av behovet av förändringar och ytterligare åtgärder för omställningen och utvecklingen av energisystemet bör kommissionen överväga och föreslå lämpliga styrmedel.

Kommissionen bör vidare överväga behovet av att utveckla bättre energiprognoser.

2 Tidsplan, arbetsformer m.m.

Kommissionen bör senast den 30 november 1994 redovisa sina bedömningar vad gäller utlandshandeln med el och regionalpolitiska frågor. Kommissionen bör senast den 31 december 1995 slutredovisa resultatet av sitt arbete. Kommissionen bör dock, om den bedömer det vara lämpligt, kunna redovisa delar av uppdraget tidigare.

För kommissionen skall gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), regionalpolitiska konsekvenser i utredningsverksamheten (dir. 1992:50) och prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

3 Bakgrund

Riksdagen beslutade år 1991 om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373).

Energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i Sverige. Energipolitiken skall utgå från vad natur och miljö kan bära.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energihushållning. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om miljön vid användning och utveckling av all energiteknik.

Riksdagen uttalade år 1980 (prop. 1979/80:170, bet. 1979/ 80:NU70, rskr. 1979/80:410) att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Vidare angav riksdagen att det bör slås fast att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010.

En trovärdig och aktiv politik för omställningen och utvecklingen av energisystemet förutsätter konkreta åtgärder som förenar en stabil och tillräcklig tillförsel av energi med energipolitikens övriga mål. Stränga miljökrav skall gälla för all el- och värmeproduktion.

En säker tillgång på el till ett rimligt pris är en viktig förutsättning för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Energipolitiken skall utformas så att denna förutsättning bevaras. Särskilt för den elintensiva industrin – som omfattar viktiga basnäringar som pappersindustrin, gruvindustrin och stålindustrin – är detta ett grundläggande krav. Det är därför nödvändigt att det finns tillräcklig kapacitet i elproduktionen och att priset på el sätts efter marknadens villkor.

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

Riksdag och regering anger de förutsättningar som kraftföretagen skall arbeta inom. Så beslutar t.ex. statsmakterna om energibeskattningen och om miljöpolitiska styrmedel i form av t.ex. miljöavgifter och utsläppsnormer. I lagen (1902:71 s.1), innehållande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) finns föreskrifter om bl.a.

koncession för överföring och distribution av elektrisk kraft. Det är kraftföretagens uppgift att med utgångspunkt i den av statsmakterna fastlagda energipolitiken planera och utveckla kraftsystemet så att landets behov av el blir tillgodosett.

En tryggad energiförsörjning är en förutsättning för en utvecklad industrination. Detta gäller i hög grad elförsörjningen. En effektivt fungerande elmarknad är av grundläggande vikt för en hållbar ekonomisk tillväxt.

Strävan att säkerställa ett gott liv för våra efterkommande kräver att naturen förvaltas så att vi kan lämna en oförstörd miljö till framtidens generationer. I Finansplanen 1993/94 (prop. 1993/94:100, bilaga 1) konstaterar regeringen att om produktion och ekonomisk verksamhet sker i sådana former att miljön förstörs minskar landets långsiktiga produktionsmöjligheter. All energiomvandling ger upphov till miljöpåverkan. I en marknadsekonomi med väl fungerande prissättning minskas resursåtgången. I praktiken krävs dock regler och styrmedel som instrument för en bättre miljö och hushållning med natur- och energiresurser.

3.1 Riksdagens energipolitiska beslut våren 1994

I riksdagens beslut om energipolitiken våren 1994 behandlades bl.a. omställningen av energisystemet (bet. 1993/94:NU17, rskr 1993/94:356). Riksdagen föreslog att en kommission med parlamentarisk sammansättning skall tillsättas för att granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen bör också lägga fram förslag om program med tidsangivelser för omställningen av energisystemet. En utgångspunkt för kommissionens arbete bör vara att omställningen och utvecklingen av energisystemet - i enlighet med 1991 års energipolitiska överenskommelse - kan grundas på långsiktigt hållbara politiska beslut.

Kommissionen bör alltså, enligt Näringsutskottets betänkande, göra en fördjupad analys av de resultat som nåtts inom ramen för den energipolitiska överenskommelsen. Här ingår en granskning dels av stöden till investeringar i olika anläggningar, dels av åtgärderna för energieffektivisering och energihushållning. Kommissionen bör även göra en samordnad översyn av de energipolitiska styrmedlen; dessa måste utformas så att omställningen och utvecklingen av energisystemet kan ske på samhällsekonomiskt riktiga grunder. I kommissionens

uppgifter bör också ingå att studera resultaten av programmen för forskning och utveckling inom energiområdet.

Internationaliseringens ökade betydelse bör särskilt uppmärksammas av kommissionen. Bland annat bör granskas i vilken utsträckning som de senaste årens omvärldsförändringar har påverkat förutsättningarna för omställningen av energisystemet. Den pågående utvecklingen mot en ökad integration av de europeiska energimarknaderna bör studeras med avseende på hur integrationen påverkar förutsättningarna för den svenska energiförsörjningen.

En viktig uppgift för kommissionen bör vara att följa utvecklingen på den svenska elmarknaden. En säker och rationellt fungerande elförsörjning är en förutsättning för en utvecklad industrination som Sverige. Utifrån sin analys bör kommissionen bedöma bl.a. det framtida behovet av ny kraftproduktion och förutsättningarna därför.

Riksdagen beslutade den 26 maj 1994 att godkänna regeringens proposition om handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358). Därvid preciserades kommissionens uppgifter vad gäller utvecklingen på elmarknaden. Kommissionen bör ges i uppgift att noga analysera konsekvenserna av en utökad handel med el till kontinenten och belysa konsekvenserna för det svenska elförsörjningssystemets långsiktiga leveranssäkerhet av en utökad handel. Även effekterna på de svenska elpriserna av en utökad export till kontinenten bör analyseras. I Näringsutskottets betänkande understryks att den påpekade osäkerheten inte gäller i förhållande till Norge och Finland.

Enligt utskottet är rimliga överföringstariffer för glesbygdskunder en central utgångspunkt vid en bedömning av elmarknadens funktionssätt. Utskottet finner det naturligt att nätmyndigheten bedömer ändamålsenligheten i de regler som gäller för elmarknaden. Som en följd av frågans betydelse får den även behandlas av den föreslagna energikommissionen. Utskottet förutsätter att frågor om glesbygdsdistributionen behandlas med förtur så att eventuella åtgärder kan sättas in snabbt om så skulle behövas. Energikommissionen bör även analysera behovet av ytterligare föreskrifter vad gäller tarifferna på regionnäten i syfte att undvika regionalpolitiskt negativa effekter av förslagen.

3.2 De energipolitiska programmen

Riksdagens beslut om riktlinjer för energipolitiken innefattade bl.a. särskilda program för omställningen och utvecklingen av energisyste-

met. Från den 1 juli 1991 kan stöd enligt förordningen (1991:1099) om vissa investeringar inom energiområdet lämnas för investeringar i kraftvärmeproduktion med biobränslen och för att säkerställa en fortsatt användning av biobränslen i befintliga kraftvärmeverk. Vidare kan stöd lämnas för investeringar i vindkraftverk och anläggningar för utnyttjande av solvärme. Riksdagen har sedan år 1991 beslutat om vissa mindre förändringar i programmen (prop. 1992/93:99, bet. 1992/93:NU20, rskr. 1992/93:137 och prop. 1992/93:100 bil. 13, bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93:362).

Beslutet om riktlinjer för energipolitiken innefattar även ett program för effektivare användning av energi. Programmet innehåller bl.a. stöd enligt förordningen (1988:806) om statligt stöd till utveckling, upphandling och introduktion av energieffektiv teknik. Stödsystemet avsåg ursprungligen en femårsperiod men har genom riksdagsbeslut förlängts med två år inom en oförändrad anslagsram på 750 miljoner kronor (prop. 1992/93:100 bil. 13, bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93:362). Vidare anslog riksdagen 200 miljoner kronor för stöd till energieffektiva pilot- och demonstrationsanläggningar inom industrin samt i lokaler och bostäder, 10 miljoner kronor för samordning och utveckling av information rörande effektiv energianvändning till mindre och medelstor industri samt 5 miljoner kronor för arbetet med energideklarationer m.m.

Enligt beslut av regeringen inrättades ett energianvändningsråd den 1 juli 1991. Rådets uppgift är att svara för samordningen av sektormyndigheternas verksamhet för energieffektivisering.

Programmen för omställning och utveckling av energisystemet innefattar också ett medelstillskott till Energiteknikfonden genom anslag på 110 miljoner kronor per år under fem år. Därutöver tillförs fonden, liksom tidigare, medel från skatten på olja som motsvarar 10 kronor per kubikmeter olja.

I enlighet med den energipolitiska uppgörelsen tillkallade regeringen i februari 1991 en biobränslekommission för att analysera de långsiktiga förutsättningarna för en ökad kommersiell användning av biobränslen samt lämna förslag till åtgärder för att stärka biobränslenas konkurrenskraft.

Enligt det energipolitiska beslutet skall riksdag och regering ha möjlighet att bedöma resultatet av insatserna för energihushållning och ny kraft- och värmeproduktion. Utvärderingar bör därför göras fortlöpande av myndigheterna. Regeringen bör årligen i budgetpropositionen redovisa de resultat som har uppnåtts genom de energipolitiska

programmen för omställning och utveckling av energisystemet samt förelägga riksdagen förslag om de ytterligare åtgärder som är motiverade.

I budgetpropositionen 1994 (prop. 1993/94:100 bil. 13) har regeringen lämnat en redovisning av de energipolitiska programmens resultat samt föreslagit vissa förändringar i programmen.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har regeringens uppdrag att utvärdera programmen för omställning och utveckling av energisystemet m.m. samt att årligen redovisa resultatet av utvärderingen till regeringen. NUTEK överlämnade den 1 september 1993 rapporten Energirapport 1993 till regeringen. Energianvändningsrådet överlämnade rapporterna Utvärdering av programmet för effektivare energianvändning, Redovisning av sektormyndigheternas verksamhet inom energihushållningsprogrammet och Rapportering av överläggningar med större lokalförvaltare.

Utredningarna visar att de energipolitiska programmen löper i stort sett som planerat och att resultaten så här långt synes motsvara de mål som låg till grund för 1991 års energipolitiska beslut. Programmen avser emellertid i många fall energiproduktionsanläggningar med långa byggtider. När det gäller programmet för effektivare energianvändning har NUTEK bedömt att det är för tidigt att uppskatta hur mycket energi som sparats till följd av programmet. Det är bl.a. av dessa skäl inte möjligt att dra några helt säkra slutsatser avseende programmens resultat.

NUTEK:s Energirapport 1993 visar att intresset är mycket stort för såväl stödsystemen för främjande av utveckling och introduktion av ny energiteknik som stöd inom ramen för energieffektiviseringsprogrammet. Däremot visar utredningarna att investeringsstödens effekter vad avser den tekniska utvecklingen är begränsade. NUTEK anser att det råder en obalans mellan de medel som avsätts för utveckling av ny elproduktionsteknik och de medel som avsätts för forskning.

Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag i årets budgetproposition beslutat (bet. 1993/94:NU17, rskr. 1993/94:356) att programmet för effektivare energianvändning fortsätter med nuvarande omfattning och inriktning. Medel förs enligt riksdagsbeslutet över från investeringsprogrammet för vindkraft till teknikutveckling och forskning avseende vindkraft, och teknikupphandling bör prövas inom ramen för investeringsbidraget. Vidare sänks stödnivån för solvärmeanläggningar i bostäder från 35 % till 25 % av investeringskostnaden. Riktlinjerna för Energiteknikfonden förändras inte.

3.3 Tidigare utvärderingar av energipolitiken

Energipolitiken har under de senaste tjugo åren varit föremål för omfattande politisk granskning. Ett mycket omfattande utredningsarbete har genomförts. Bland de viktigaste utredningarna och deras betänkanden bör nämnas Energikommissionen (SOU 1978:17, Energi), Konsekvensutredningen (SOU 1979:83, Om vi avvecklar kärnkraften), Energiskattekommittén (SOU 1982:16, Skatt på energi), Vattenkraftsberedningen (SOU 1983:49, Vattenkraft), 1981 års energikommitté (SOU 1984: 61, I stället för kärnkraft), Utredningen om el och inhemska bränslen (SOU 1986:16, Vägar till effektiv energianvändning), Elanvändningsdelegationen (SOU 1987:68, Elhushållning på 1990-talet), Vindkraftutredningen (SOU 1988:32, Läge för vindkraft), Miljöavgiftsutredningen (SOU 1989:83, Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken), EL 90 (SOU 1990:21, Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen) och Biobränslekommissionen (SOU 1992:90, Biobränslen för framtiden).

Under perioden har de statliga energiforskningsprogrammen regelbundet utvärderats i särskilda utredningar. Delegationen för energiforskning och sedermera Energiforskningsnämnden genomförde under åren 1975-1990 fortlöpande utvärderingar av forsknings- och utvecklingsprogram.

På uppdrag av regeringen redovisade NUTEK i april 1993 rapporten Utvärderingar av svensk energipolitik 1975-1993. Rapporten innehåller en sammanställning av de utvärderingar som under perioden har gjorts av de statliga energipolitiska insatserna.

3.4 Åtgärder mot miljöpåverkan, m.m.

Den globala klimatförändringen till följd av växthusgaser är ett problem som på ett fundamentalt sätt skiljer sig från övriga utsläppsproblem inom energisektorn. Klimatpåverkan är oberoende av var på jorden utsläppen äger rum. Kostnaderna för att begränsa utsläppen och vidta andra åtgärder för att motverka ökningen av växthusgaser i atmosfären varierar i hög grad. Klimatfrågans komplexitet och globala omfattning kräver ett internationellt samarbete.

Sverige kan dock även vidta nationella åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser.

Målet att söka begränsa klimatförändringarna till en för samhället och naturen hållbar nivå fordrar åtgärder för att såväl begränsa utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser som öka upptaget av kol

i skog och annan växtlighet. På energiområdet är det i första hand fråga om att minska utsläppen av koldioxid från fossila bränslen. Också metanutsläpp har stor betydelse för växthuseffekten. Användningen av fossila bränslen innebär också att jordens ändliga naturresurser förbrukas.

I samband med det energipolitiska beslutet år 1991 antog riksdagen en klimatstrategi (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91: JoU30, rskr.1990/91:338). I klimatstrategin lades stor vikt vid det internationella arbetet. Det framhölls att industriländerna har en särskild roll och ett särskilt ansvar för att minska klimatpåverkan. Kraven på länderna bör ställas så att åtgärder kan vidtas på ett kostnadseffektivt och rättvist sätt med hänsyn till bl.a. nuvarande utsläpp per invånare och till tidigare åtgärder som har minskat utsläppen.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Brasilien år 1992 undertecknade 153 stater, däribland Sverige, en klimatkonvention som syftar till att skydda jordens klimat. Riksdagen beslutade våren 1993 om åtgärder mot klimatpåverkan, innefattande bl.a. vissa klimatpolitiska insatser inom energiområdet (prop. 1992/93:179 bil. 4, bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93: 362). Beslutet innebar bl.a. att en nationell strategi antogs som innebär att koldioxidutsläppen från fossila bränslen stabiliseras i enlighet med FN:s klimatkonvention till 1990 års nivå år 2000, för att därefter minska.

Enligt beslutet skall de svenska insatserna inom energisektorn koncentreras till två områden: forskning, utveckling och demonstration av energieffektiv teknik och teknik för att utnyttja förnybara energikällor i Sverige samt energieffektivisering och övergång till förnybara energikällor i Baltikum, Polen och övriga Östeuropa.

Det klimatpolitiska beslutet innefattade inom energiområdet bl.a. ett program för energieffektiviseringsåtgärder och ökat utnyttjande av förnybara energislag i Baltikum och Östeuropa. Insatserna skall enligt beslutet pågå under en längre tid. För budgetåret 1993/94 anvisades 95 miljoner kronor.

Vidare innefattade det klimatpolitiska beslutet ett tidsbegränsat investeringsstöd för anslutning av mindre block- och gruppcentraler samt småhus till befintliga fjärrvärmenät. För stödsystemet, som enligt beslutet skall vara i kraft under budgetåret 1993/94, anvisades 50 miljoner kronor. För utveckling och teknikupphandling av miljöanpassade fordon och drivmedel anvisades 15 miljoner kronor. Medlen tillfördes Energiteknikfonden.

3.5 Energiforskning

Det övergripande målet för energiforskningen är att skapa vetenskaplig och teknisk kunskap och kompetens inom universiteten, högskolorna och i näringslivet för utvecklingen och omställningen av energisystemet i enlighet med riksdagens riktlinjer för energipolitiken (prop. 1992/92:170, bet. 1992/93: NU30, rskr. 1992/93:399).

Energiforskningen har stor betydelse för att ta fram energialternativ baserade på förnybara energikällor och effektiv energianvändning. För att tillgodose dessa krav bör forskningen ha en långsiktig och uthållig inriktning.

Inom energiforskningen sker omfattande satsningar både i enskilda länder och i internationella projekt. En betydande del av de problem som energiforskningen har inriktats mot är gemensamma för alla industrialiserade stater. Av särskild betydelse för Sverige är det forskningsarbete som genomförs inom EG och IEA.

3.6 Energihushållning

En effektiv energianvändning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås. I 1991 års energipolitiska beslut konstateras att det av ekonomiska och miljömässiga skäl är angeläget att potentialen för eleffektivisering tas till vara på såväl kort som lång sikt. Det framhölls bl.a. att investeringar i effektivisering bör genomföras så länge kostnaderna per kWh inte överstiger kostnaderna för ny elproduktion. Det pågående programmet för effektivare användning av energi beslutades i syfte att öka kunskapen och stimulera marknadens intresse för ekonomiskt motiverade energieffektiviseringar. Utvärderingen av programmet visar att det uppfyller sina mål och att stödet har visat att det finns former för marknadspåverkan som ger effekter även i fråga om produktutformning och fortlöpande aktörsbeteende.

Priset är det viktigaste styrmedlet som signal till marknadens aktörer. Därför är en väl fungerande energimarknad en grundläggande förutsättning för att en ökad effektivitet skall uppnås i energianvändningen. En avreglerad energimarknad bidrar till en effektivare resursanvändning hos alla aktörer. Det är viktigt att styrmedel för att öka energieffektiviseringen bygger på en marknadsekonomisk grund.

"Integrerad resursanvändning" och "balansprincipen" är två vanliga samlingsbenämningar för åtgärdsprogram som används för effektivisering och hushållning inom elområdet i vissa länder. NUTEK har i en utredning konstaterat att i Förenta Staterna har denna typ av reglering

bidragit till ett förbättrat utnyttjande av resurserna på såväl användnings- som tillförselsidan. Elmarknaderna i de länder där principen tillämpats är dock hårt reglerade och saknar normalt konkurrens. Det finns därför endast begränsade möjligheter att överföra erfarenheter från dessa länder till en avreglerad marknad.

På en väl fungerande marknad kan motsvarande effektiviseringseffekter komma att uppstå som ett resultat av aktörernas konkurrens och önskan att minimera sina totala kostnader. Det torde därför inte finnas skäl för statsmakterna att med regleringar föreskriva att energiföretagen skall tillämpa balansprincipen, eftersom motsvarande effekter på en fungerande elmarknad kan uppnås med hjälp av marknadspriser (inklusive skatter och avgifter) på el.

Elmarknaden karaktäriseras av ett fåtal stora producenter och ett mycket stort antal konsumenter. Det kan inte uteslutas att detta kan medföra imperfektioner som gör att marknaden inte fungerar optimalt. Marknadens funktion kompliceras också av att man inom eldistributionssystemet måste ta hänsyn till utbud och efterfrågan på både energi och effekt.

3.7 Elmarknaden

En säker tillgång på el till ett rimligt pris är en viktig förutsättning för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Det är därför nödvändigt att det finns tillräcklig kapacitet i elproduktionen och att priset på el sätts efter marknadens villkor. Energipolitiken bör utformas så att denna förutsättning bevaras. Särskilt för den elintensiva industrin – som omfattar viktiga basnäringar som pappersindustrin, gruvindustrin och stålindustrin – är detta ett grundläggande krav.

Omställningen av energisystemet förutsätter effektiva energimarknader. Riksdagen har nyligen beslutat om nya regler för elmarknaden i enlighet med regeringens proposition om handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22 rskr. 1993/94:258). Elmarknadsreformen är ett viktigt inslag i den aktiva energipolitiken som syftar till att skapa ett regelverk för elmarknaden som möjliggör ett än mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna och tillförsäkrar kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser. Därigenom anges det övergripande regelverket för en effektiv elmarknad. På denna marknad blir det företagens och konsumenternas uppgift att med utgångspunkt i den av statsmakterna fastlagda energi

politiken planera och utveckla elsystemet så att landets behov av el blir tillgodosett.

3.8 Ny kraftproduktion

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara energikällor samt en effektiv energihushållning.

I samband med den energipolitiska överenskommelsen beslutades om åtgärder för bl.a. stöd till kraftvärmeproduktion med biobränslen och till investeringar i vindkraftverk och solvärmeanläggningar.

I enlighet med den energipolitiska uppgörelsen tillkallade regeringen i februari 1991 en biobränslekommission för att analysera de långsiktiga förutsättningarna för en ökad kommersiell användning av biobränslen samt lämna förslag till åtgärder för att stärka biobränslenas konkurrenskraft. Kommissionen hade att med förtur redovisa överväganden och förslag om samordning och förstärkning av pågående utvecklingsinsatser för biobränslen.

Biobränslekommissionen överlämnade i november 1991 delbetänkandet El från biobränslen (SOU 1991:93) till regeringen. I september 1992 avgav kommissionen sitt huvudbetänkande Biobränslen för framtiden (SOU 1992:90).

Riksdagen har med utgångspunkt i kommissionens förslag beslutat om ett sammanlagt stöd på 625 miljoner kronor för att påskynda utvecklingen av teknik som förbättrar förutsättningarna för kommersiell användning av biobränslen.

För stöd till investeringar i små och medelstora vindkraftverk avsattes enligt 1991 års energipolitiska beslut 250 miljoner kronor. I januari 1993 höjdes stödnivån från högst 25 % till högst 35 % av investeringskostnaden (prop. 1992/93:99, bet. 1992/93:NU20, rskr. 1992/93:137). Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit vissa förändringar av stödets utformning (prop. 1993/94:100 bil. 13).

För stödet till investeringar i solvärmeanläggningar avsattes 50 miljoner kronor genom 1991 års beslut. Riksdagen beslutade senare att att höja stödnivån för stöd till solvärmeanläggningar i bostäder, i likhet med stödnivån för vindkraftverk, från 25 % till 35 % av investeringskostnaden. Regeringen föreslår i årets budgetproposition att stödnivån skall återföras till 25 % av investeringskostnaden. Det finns ett stort intresse för solvärme i bostäder, sammanlagt 17 miljoner kronor har

givits i stöd under de första åren, varav drygt 12 miljoner kronor budgetåret 1992/93.

Vid valet mellan fossila bränslen, som på sikt kan behövas för att säkra eltillförseln, ger naturgas lägst utsläpp av koldioxid. Naturgaseldad elproduktion har även andra fördelar.

Det europeiska naturgasnätet är under snabb utbyggnad. På gasområdet pågår ett arbete i syfte att integrera gasmarknaden i den inre marknaden. I Norden har frågan om överföring av gas från Norge till Sverige och Finland för att bygga ut den nordiska naturgasmarknaden diskuterats i många år.

Riksdagen beslöt år 1988 om riktlinjer för naturgasanvändningen i Sverige (prop. 1987/88:90, bet. 1987/88:NU40, rskr. 1987/88:375). Tillförsel av gas skall ske i överensstämmelse med de energipolitiska riktlinjerna. Vidare skall inköp av gas ske efter strikt kommersiella principer så att gasen av egen kraft kan konkurrera på den svenska energimarknaden.

I 1991 års energipolitiska uppgörelse konstaterades bl.a. att det inte kan uteslutas att en del av den nya elproduktionskapaciteten kan behöva bli baserad på fossila bränslen. Vidare sades att stränga miljökrav bör ställas på nya fossileldade anläggningar, samt att en förutsättning bör vara att utbyggnaden kan ske inom ramen för en utvecklad klimatstrategi. På grund av den starka kraftbalans som förelåg förutsågs inte någon nämnvärd utvidgning av det då befintliga naturgasområdet i södra och västra Sverige under tiden fram till mitten av 1990-talet.

Överenskommelsen sade även att de orörda älvarna och de älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad även fortsättningsvis skall skyddas.

Vid investeringar i kraftanläggningar gäller långa ledtider från det att ett utbyggnadsbehov identifierats till dess att anläggningen är driftklar. Det finns därför ett stort behov av prognoser över såväl användningen som tillförseln av el och annan energi. Metodiken kan behöva utvecklas. Genom utvecklade energiprognoser kan säkrare bedömningar göras bl.a. när det gäller behovet av nya kraftanläggningar.

Kärnkraftsindustrins ansvar vid en eventuell kärnkraftsolycka är enligt bestämmelserna i atomansvarighetslagen begränsat till 1 200 milj. kr efter den höjning som genomfördes den 1 januari 1992. Den svenska lagstiftningen överensstämmer med det ersättningssystem som gäller i Västeuropa och grundar sig på internationella konventioner, Pariskonventionen med tilläggskonventioner. Det torde för närvarande inte vara förenligt med Pariskonventionen att ålägga anläggningsinnehavare ett

obegränsat ansvar. Konventionen föreskriver strikt ansvar för anläggningsinnehavaren men fastställer även gränser för detta ansvar. I 1991 års energiöverenskommelse sades att regeringen borde med hänsyn till frågans vikt driva frågan om ett vidgat ansvar i internationella sammanhang. För närvarande pågår även ett beredningsarbete inom regeringskansliet för att tillse att den svenska lagstiftningen helt står i överensstämmelse med konventionens nuvarande regelverk.

3.9 Energi- och miljörelaterade skatter och avgifter

Beskattningen av energi har under senare år väsentligt förändrats vid flera tillfällen. I samband med skattereformen infördes år 1990 mervärdesskatt på all energi utom fjärrvärme. Samtidigt reducerades den allmänna energiskatten på elektrisk kraft. I skattereformens andra steg infördes den 1 januari 1991 en koldioxidskatt och en svavelskatt samtidigt som den allmänna energiskatten på fossila bränslen sänktes med hälften. Mervärdesskatt infördes även på fjärrvärme. Dessutom introducerades, med verkan från år 1992, en avgift på utsläpp av kväveoxider från större energiproduktionsanläggningar.

Genom 1991 års energipolitiska beslut infördes den 1 juli särskilda regler för beskattning av kraftvärme i syfte att stärka kraftvärmeteknikens konkurrenskraft i förhållande till kondenskraft och värmeproduktion.

Med verkan från den 1 januari 1993 förändrades industrins och växthusnäringens energibeskattning på så sätt att dessa branscher i princip endast omfattas av en reducerad koldioxidskatt på sin bränsleförbrukning. Samtidigt höjdes koldioxidskatten för övriga förbrukare och systemet med nedsättning av energi- och koldioxidskatt över en viss nivå för industrin avskaffades. Särskilda övergångsbestämmelser gäller för industrin och växthusnäringen under åren 1993 och 1994.

Regeringen bemyndigade i juni 1992 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en teknisk översyn av energibeskattningen (Fi 1992:15). Utredaren har nyligen i betänkandet (SOU 1994:85) redovisat sina överväganden och förslag. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Regeringen beslutade den 10 mars 1994 att en kommitté med parlamentarisk sammansättning skall utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera de miljöstyrande inslagen i nuvarande skattelagstiftning och mot bakgrund av denna analys undersöka förutsättningarna för ökad miljörelatering av det svenska skattesystemet, bl.a. genom en

analys av relevanta förslag på området (dir. 1994:11).

Kraftvärmeverken har sedan energiöverenskommelsen år 1991 undantagits från energiskatt på insatt bränsle vid värmeproduktion. Den s.k. krisuppgörelsen år 1992 innebar att detta energiskatteavdrag skulle avskaffas. Vid riksdagens behandling av regeringens förslag i frågan konstaterades att det krävdes ytterligare underlag (prop. 1992/93:50, bet. 1992/93:FiU1) för ett definitivt ställningstagande till förslaget. Ikraftträdandet sköts därför till den 1 januari 1994. Regeringen beslutade den 25 mars 1993 att inrätta en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor om beskattningen av kraftvärme. Arbetsgruppen slutredovisade sitt arbete i rapporten Förändrad kraftvärmebeskattning (Ds 1994:28). Efter remissbehandlingen bedömdes att det inte fanns underlag för ett förslag till riksdagen om ändrad kraftvärmebeskattning.

Med anledning av detta tog riksdagen på nytt upp frågan och beslutade att den första etappen av den slopade energiskattebefrielsen skall träda i kraft den 1 juli 1994 (bet.1993/94:SkU34, rskr. 1993/94:297). Avdraget halveras därmed. Den resterande delen av skatteomläggningen bör enligt skatteutskottets förslag anstå tills mer långsiktiga regler om energibeskattningen kan antas.

Riksdagen beslutade samtidigt att en miljöbonus för vindkraftproducerad el motsvarande skatten på el till hushåll skall införas den 1 juli 1994. Vidare beslutades att en kompensation skall ges från den 1 juli 1994 med 9 öre/kWh för levererad värme från kraftvärme- och fjärrvärmeverk till tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. Från år 1996 gäller detsamma för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling. Värme som producerats med råtallolja undantas dock från kompensationen. Riksdagen beslutade också att de gällande övergångsreglerna om nedsättning av energi- och koldioxidskatt för växthusnäringen utsträcks till att gälla också under år 1995.

3.10 Försörjningsberedskap

Strävandena efter ökad försörjningstrygghet har länge utgjort ett viktigt inslag i energipolitiken. Särskilt efter oljekriserna under 1970-talet och början av 1980-talet blev ett minskat oljeberoende ett energipolitiskt huvudmål. Också de åtgärder som har vidtagits under senare år, som t.ex. de energipolitiska programmen år 1991, har i viss mån tagit sikte på försörjningstryggheten.

Vid sidan av den allmänna energipolitiken har det ingått som ett led i totalförsvaret att stärka energisystemets motståndskraft mot störningar

vid säkerhetspolitiska kriser och i krig. Insatserna har tidigare inriktats särskilt mot beredskapslagring av olja. Enligt beslut av riksdagen i vår (prop. 1993/94:141, bet. 1993/94:NU19, rskr. 1993/94:311) skall den civila lagringen för krigssituationer struktureras om och anpassas till nya säkerhetspolitiska förutsättningar. Stor uppmärksamhet ägnas nu åt beredskapsfrågorna på elförsörjningens område. Det ingår i uppdraget för Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04) att lägga fram förslag om elberedskapen, mot bakgrund bl.a. av förändringarna på elmarknaden i samband med elmarknadsreformen.

(Näringsdepartementet)

Dir.
1994:120

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Energikommissionen (N 1994:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 1994.

Sammanfattning av uppdraget

Kommissionen (N 1994:04) för energisystemets omställning, Energikommissionen, skall med förtur analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Om kommissionen finner att detta är möjligt bör kommissionen snarast överlämna sitt förslag i frågan med de eventuella ändringar i regelverket som bedöms vara nödvändiga. Kommissionen bör härvid väga in frågan om elmarknadens avreglering i ett större energi-, miljö- och näringspolitiskt perspektiv.

Tidpunkten för kommissionens slutredovisning av sitt arbete tidigareläggs och skall ske senast den 1 september 1995.

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 1994 om en reformering av elmarknaden (bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358) i enlighet med de förslag regeringen lagt fram i propositionen Handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162).

Sommaren 1994 tillkallade regeringen en kommission, Energikommissionen (N 1994:04), med parlamentarisk sammansättning. Energikommissionen skall enligt sina direktiv (dir. 1994:67) granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Kommissionen skall vidare mot bakgrund av elmarknadens av-

reglering följa utvecklingen på den svenska elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses vara motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning. Kommissionen skall särskilt behandla utlandshandeln med el och de regionalpolitiska frågorna. Kommissionen skall slutredovisa sitt arbete senast den 31 december 1995. När det gäller utlandshandeln med el och de regionalpolitiska frågorna skall dock kommissionen redovisa sina bedömningar senast den 30 november 1994.

Vid riksdagens behandling av regeringens förslag om en elmarknadsreform framfördes invändningar mot att förslaget skulle genomföras utan en ingående konsekvensanalys. Mot den bakgrunden gavs uppdraget till Energikommissionen att dels följa utvecklingen på den svenska elmarknaden, dels att särskilt behandla utlandshandeln med el och de regionalpolitiska frågorna.

Ett väsentligt inslag i kritiken av den föreslagna elmarknadsreformen var att dess konsekvenser inte analyserats i ett större energi, miljö- och näringspolitiskt perspektiv. Regeringen har därför den 27 oktober 1994 beslutat att genom proposition (1994/95:84) föreslå riksdagen att ikraftträdandet för de nya reglerna på elmarknaden skjuts upp för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna för elmarknaden innan reformen träder i kraft. I propositionen framhålls dock att ett uppskjutande av elmarknadsreformen innebär vissa svårigheter för producenter, distributörer och elkonsumenter som redan vidtagit omfattande förberedande åtgärder. Av det skälet bör Energikommissionen med förtur analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser utredningens fortsatta arbete och, om detta visar sig möjligt, snarast överlämna sitt förslag i frågan.

Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04) har regeringens uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet (dir. 1992:39). Bl.a. skall utredningen pröva möjligheterna att dela upp ellagen i en eldistributionslag och en elsäkerhetslag.

Utredningen kommer att ges tilläggsdirektiv om inriktningen av sitt fortsatta arbete, bl.a. att utredningens förslag om eldistributionslag bör utformas under fortlöpande kontakter med Energikommissionen.

Utredningsuppdraget

Utöver det uppdrag som Energikommissionen fick i sina ursprungliga direktiv (dir. 1994:67) skall den föreslagna elmarknadsreformens konsekvenser analyseras i det större energi-, miljö- och näringspolitiska

sammanhang som är utgångspunkten för kommissionens uppdrag i övrigt.

En väsentlig fråga är om en avreglering av elmarknaden kan komma att påverka kraftproducenternas investeringar. Bl.a. bör bedömas om förutsättningarna för utveckling och byggande av kraftproduktionsanläggningar med miljöacceptabel teknik förändras och vilka konsekvenser sådana förändringar kan innebära för upprätthållandet av den långsiktiga leveranssäkerheten för elkraft.

Kommissionen bör förutsätta att Vattenfall AB kvarstår i statlig ägo.

Utvecklingen inom EU mot en avreglering av elmarknaderna går nu långsammare än vad som tidigare har förutsatts. Det är för närvarande osäkert vilken lösning som slutligen kommer att gälla för den inre marknaden för el. Kommissionen bör analysera det arbete som pågår inom EU och bedöma hur detta bör påverka utformningen av elmarknadsreformen i Sverige.

Kraftutbytet mellan de nordiska länderna är av stor betydelse för ett rationellt utnyttjande av elproduktionsresurserna i hela det nordiska området. Elhandeln inom Norden har också stor betydelse för de nationella elmarknadernas funktionssätt och för elhandeln med tredje land. Kommissionen bör analysera förutsättningarna för att, med beaktande av de förändringar av elmarknadernas funktionssätt som genomförts och förbereds i våra grannländer, bevara och utveckla en omfattande nordisk elhandel till ömsesidig nytta. I detta sammanhang skall kommissionen analysera vad handeln med el mellan de nordiska länderna betyder för fastlagda mål för svavel- och koldioxidutsläppen, nationellt och internationellt.

Energikommissionen skall enligt sina ursprungliga direktiv redovisa sina bedömningar vad gäller utlandshandeln med el och regionalpolitiska frågor senast den 30 november 1994. Genom den utvidgning av kommissionens uppdrag som nu sker kan alla konsekvenser av elmarknadsreformen behandlas i ett sammanhang. Det finns därför inte längre anledning att särskilt redovisa övervägandena avseende utlandshandeln med el och regionalpolitiska frågor. Däremot bör kommissionen påskynda sitt arbete så att en slutredovisning kan ske senast den 1 september 1995.

Ett uppskjutande av elmarknadsreformen, som regeringen föreslagit, innebär vissa svårigheter för de producenter, distributörer och elkonsumenter som redan vidtagit omfattande förberedelser. Dessa svårigheter kan avsevärt minskas om det visar sig möjligt att genomföra reformen med endast en kortare tidsförskjutning av de nya reglernas ikraftträ-

dande. Kommissionen skall därför med förtur analysera möjligheterna att genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte låser kommissionens fortsatta arbete. Om kommissionen anser detta vara möjligt är det angeläget att den snarast redovisar sina förslag i frågan. Det bör därvid stå kommissionen fritt att överväga och föreslå erforderliga förändringar eller kompletteringar av den nya ellagstiftning som riksdagen beslutade våren 1994.

Tidsplan

Kommissionen bör tidigarelägga slutrapporteringen av sitt uppdrag och redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 september 1995.

Den i direktiven till kommissionen angivna tidpunkten för delrapportering av vissa elmarknadsfrågor är inte längre aktuell. Om kommissionen finner det vara möjligt att med eventuella ändringar i regelverket genomföra elmarknadsreformen på ett sätt som inte innebär låsningar av det fortsatta arbetet bör den snarast överlämna ett förslag i frågan.

Ledamöter, sakkunniga och experter förordnande i Energikommissionen (N 1994:04)

	fr.o.m.	t.o.m.
Ordförande		
Landshövding Gunnar Brodin	1994-07-17	-
Övriga ledamöter		
Inge Carlsson, riksdagsledamot (s)	1994-11-03	-
Bengt Dalström, riksdagsledamot	1994-08-11	-- 1994-11-03
Dan Ericsson, riksdagsledamot (kds)	1994-11-21	-
Pär Granstedt, fil. kand. (c)	1994-08-11	-
Nina Jarlbäck, kommunalråd (s)	1994-11-03	-
Birgitta Johansson, riksdagsledamot (s)	1994-11-03	-
Tomas Kåberger, tekn.lic. (mp)	1994-11-03	-
Gun Larsson, lärare (v)	1994-08-11	-
Roland Lében, riksdagsledamot	1994-08-11	-- 1994-11-21
Anna Lindh, borgarråd	1994-08-11	-- 1994-11-03
Per-Richard Molén, direktör (m)	1994-08-11	-
Rune Molin, f.d. statsråd (s)	1994-08-11	-
Birgitta Nilsson, oppositionsråd (fp)	1994-08-11	-
Martin Nilsson, riksdagsledamot (s)	1994-11-03	-
Mikael Odenberg, riksdagsledamot (m)	1994-08-11	-
Anders Sundström, kommunalråd	1994-08-11	-- 1994-11-03

Sakkunniga

Alf Carling, generaldirektör	1994-10-17	-
Håkan Heden, departementsråd	1994-09-15	-
Svante Bodin, departementsråd	1995-02-13	-
Kjell Jansson, generaldirektör	1994-09-01	-
Arne Jernelöv, professor	1994-09-15	-
Sven Erik Malmeblad, direktör	1994-09-15	-
Jan-Erik Moreau, utredningssekreterare	1994-09-15	-
Bertil Pettersson, chef för BFR	1994-11-03	-
Bengt Söderström, verkställande direktör	1994-10-17	-

Sekretariat

Sten Kjellman, huvudsekreterare	1994-08-01	-
Olle Björk, sekreterare	1994-11-01	-
Lotta Bredhe, sekreterare	1994-09-19	-
Lena Eklund, assistent	1994-09-01	-
Elisabet Falemo, sekreterare	1994-10-01	-
Christina Oettinger-Biberg, sekreterare	1994-09-12	-
Jonas Victorsson, sekreterare	1995-01-23	-
Yvonne Fredriksson, sekreterare	1995-02-01	-
Michael Borchers, sekreterare	1995-02-15	-

Experter

Kraftproduktion och energitillförsel:

Enhetschef Björn Ejner, Naturvårdsverket	1994-11-03	-
Direktör Magnus Grill, Svenska Gasföreningen	1994-11-03	-
Direktör Per Hedvall, Sveriges Industriförbund	1994-11-03	-
Enhetschef Gert Hedner, SKI	1994-11-03	-
Civilingenjör Sven Hogfors, Skogsägarnas Riksförbund	1994-11-15	-
Verkställande ledamot Kent Nyström, SVEBIO	1994-11-03	-
Adjunkt Olof Karlsson, SERO	1994-11-03	-
Dep.sekr Göran Lagerstedt, Näringsdepartementet	1994-11-03	-

Dep.sekr Thomas Levander, Miljödepartementet	1994-11-03	-
Direktör Staffan Nordin, Svenska Kraftverksföreningen	1994-11-03	-
Verkställande direktör Tommy Nordin, Svenska Petroleuminstitutet	1994-11-03	-
Enhetschef Birgitta Palmberger, NUTEK	1994-11-03	-
Verkställande direktör Rolf Stålebrant, Svenska Fjärrvärmeföreningen	1994-11-03	-
Professor Gunnar Svedberg, IVA	1994-11-15	-

Energianvändning och effektivisering:

Avdelningschef Curt Ivarsson, Boverket	1994-11-03	-
Dep.sekr Sonja Ewerstein, Näringsdepartementet	1994-11-03	-
Direktör Christer Ericson, Föreningen Sveriges Energirådgivare	1994-11-03	-
Direktör Yngve Larsson, IVA	1994-11-03	-
Direktör Ingela Blixt, NUTEK	1994-11-03	-
Ingenjör Solveig Larsen, Sveriges Fastighetsägareförbund	1994-11-03	-
Projektledare Barbro Fransson, Svenska Kommunförbundet	1994-11-03	-
Direktör Jan Lagerström, BFR	1994-11-03	-
Byråchef Inger Norstedt, Konsumentverket	1994-11-03	-
Direktör Tommy Cervin, Svenska Kraftverksföreningen	1994-11-03	-
Dep.sekr Thomas Levander, Miljödepartementet	1994-11-03	-
Handläggare Christine Wallgren, KFB	1994-11-03	-
Civilingenjör Rolf Edlund, Sveriges Industriförbund	1994-11-03	-
Projektledare Johnny Kellner, JM Byggnads AB	1995-01-16	-
Dep.sekr Anders Wärmark, Kommunikationsdepartementet	1995-01-24	-
Informatör Birgitta Johansson	1995-02-01--1995-03-31	

Elmarknadsfrågor:

Verkställande direktör Nils Andersson, Svenska Kraftverksföreningen	1994-09-01	-
Byråchef Stig-Arne Ankner, Konkurrensverket	1994-09-01	-
Utredningschef Jan Cederwärn, Glesbygdsmyndigheten	1994-09-01	-
Agronom Lars Dahlgren, LRF	1994-09-01	-
Civilingenjör Lennart Engström, Svenska kraftnät	1994-09-01	-
Dep.sekr Cecilia Hellner, Näringsdepartementet	1994-09-01	-
Kansliråd Ulla Weigelt, Miljödepartementet	1994-12-20	-
Ingenjör Solveig Larsen, Sveriges Fastighetsägareförbund	1994-09-01	-
Direktör Bo Lindörn, NUTEK	1994-09-01	-
Sektionschef Harald Ljung, Svenska Kommunförbundet	1994-09-01	-
Byråchef Hans Näslund, Konsumentverket	1994-09-01	-
Överingenjör Erik Olsson, Sveriges Industriförbund	1994-09-01	-
Regiondirektör Ulf Sävström, REL	1994-09-01	-
Civilingenjör Christer Söderberg, SERO	1994-09-01	-
Universitetslektor Anders J. Thor, Villaägarnas Riksförbund	1994-09-01	-
Verkställande direktör Peter Åsell, Svenska Elverksföreningen	1994-09-01	-

Samhällsekonomi och miljö:

Dep.sekr Maria Bergendahl-Gerholm, Näringsdepartementet	1994-11-21	-
Professor Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm	1994-11-21	-
Professor Ulf Jakobsson, IUI	1994-11-21	-
Professor Björn Kjellström, Högskolan i Luleå	1994-11-21	-
Direktör Lars Kristofferson, Stockholms internationella miljöinstitut	1994-11-21	-
Avdelningsdirektör Tomas Nordström,	1994-11-21	-

Konjunkturinstitutet		
Direktör Christer Sjölin, IVA	1994-11-21	-
Direktör Roland Steen, NUTEK	1994-11-21	-
Kansliråd Ulla Weigelt, Miljödepartementet	1994-11-21	-
Avdelningsdirektör Martina Wodtke, Naturvårdsverket	1994-11-21	-
Dep.sekr Helene Norberg, Finansdepartementet	1994-12-12	-
Gruppchef Becky Petsala, NUTEK	1995-01-31	-

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för
    redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]