

Nr 45

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående eldistributionens funktion och organisation.

I de likalydande till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna I: 344 av herr Olsson, Manne, m. fl., och II: 416 av herr Nyström m. fl. hemställes, att riksdagen måtte besluta en begäran om snabbutredning rörande eldistributionens funktion och organisation, varvid formerna för att vid behov kommunalisera eldistributionsverksamheten bör övervägas.

I motionerna framhålls att på många håll organisatoriskt och funktionsmässigt den elektriska distributionsverksamheten inte anpassats efter de nya förhållanden som föranletts av den ökade urbaniseringen och utvecklingen mot större kommunenheter. Motionärerna erinrar om 1958 års ändringar av koncessionsbestämmelserna, varigenom s. k. områdeskoncessioner genomfördes i syfte att få fram lämpliga områdesenheter för kraftdistributionen.

Förhållandena inom eldistributionen anges vara mycket varierande. Alla företagstyper finns representerade, från det kommunomslutande, ofta kommunägda eldistributionsföretaget till företag med organisation och utrustning liknande den som tillkom i början av 1900-talet.

Med hänsyn till behovet av att eldistributionen kommer med i den allmänna samhällsplaneringen vill kommunerna — åtminstone utbyggnadskommunerna — gärna engagera sig aktivt i eldistributionen, om detta kan ske på rimliga villkor. Men samordningen av kommunernas och föreningarnas intressen och verksamhet möter ofta mycket svårbemästrade problem — främst organisatoriska och ekonomiska. Eftersom kommunen har ansvar för samhällsbyggandet inom sitt område och behovet av förändrade funktioner inom eldistributionen främst är beroende av kommunens åtgärder, måste det enligt motionärernas mening vara naturligt att skapa möjligheter för en effektiv samordning av samhällsintresset och distributörsintresset. Och detta kan väl knappast ske på annat sätt än att kommunerna tillförsäkras rätt att på rimliga villkor förvärva eldistributionsföretagen inom kommunens eller kommunblockets gränser. Det är med hänsyn till samhällsutbyggnaderna på många håll angeläget att detta kan ske utan tidsutdräkt.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motion I: 344.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från kommerskollegium, statens vattenfallsverk, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar och Väster-Bihang till riksdagens protokoll 1966 11 saml. Nr 45

bottens län, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet samt Svenska elverksföreningen.

Kommerskollegium anför med överlämnande av nedan redovisade, av kollegiet inhämtade yttranden från Svenska elverksföreningen och Svenska vattenkraftföreningen:

Enighet torde råda därom att en allmän riktlinje för områdeskoncessioneringen bör vara att detaljdistributionen av elkraft anförtros företag som är tillräckligt stora och bärkraftiga för att kunna tillgodose konsumenternas behov av elkraft av god kvalitet och till låga priser, allt utan statligt stöd. Särskilt vill kollegium betona vikten av att distributionsenheterna blir av den storleksordning att företagen får tillräckliga resurser att påtaga sig distributionen även inom sådana bygder, där den icke är lönsam. Erfarenheten visar att det ofta är svårt att få företagen att utan statliga bidrag ansvara exempelvis för sådan distribution som kräver en omfattande upprustning.

Om distributionen mera allmänt omhänderhades av kommunala verk, skulle detta förmodligen innebära att den målsättning för områdeskoncessioneringen som här angivits icke skulle förverkligas därför att åtskilliga distributionsenheter, anpassade efter kommungränser, ej skulle bli bärkraftiga. Kollegium vill i detta sammanhang särskilt rikta sig mot de tankar om en långtgående kommunalisering av eldistributionen som framkommit på vissa håll och som innebär att väl skötta och ändamålsenliga distributionsenheter, som under årens lopp byggts upp av enskilda företag, skulle styckas sönder enbart för att ge utrymme för kommunal distribution. En sådan ordning skulle enligt kollegii mening i många fall innebära en utveckling motsatt den vartill lagstiftningen angående områdeskoncessioner syftar. Distributionsstrukturen liksom även gränserna för de olika företagen bör städse avvägas med hänsyn till de betingelser som från tekniskt-ekonomisk synpunkt är bäst.

Kommunernas intresse att överta distributionen har hitills i allmänhet avsett sådana kommuner eller områden därav, där distributionen är särskilt lönsam dvs. i regel områden där tätortsbebyggelse redan finns eller snart kan väntas uppkomma. Detta sammanhänger sannolikt i icke ringa grad med den uppfattning som råder på vissa håll att eldistributionen kan göras till en väsentlig inkomstkälla för kommunerna.

Vad nu sagts utesluter självfallet icke att det i åtskilliga fall ter sig bäst förenligt med ellagens grundprinciper att distributionen omhänderhas av ett kommunalt elverk. Såväl ur planmässighetssynpunkt som av hänsyn till konsumenterna kan det vara ett starkt intresse att sådana områden inom en kommun, vilka rymmer en växande tätortsbebyggelse, icke splittras på olika distributörer och att distributionen ombesörjes av kommunen. Särskilt om den redan bedriver eldistribution, kan en dylik ordning framstå som naturlig. Förhållandena kan också vara sådana att kommunen bör omhänderha distributionen inom hela sitt område, varvid det ofta blir aktuellt för kommunen att svara för elförsörjningen även i glesbygder.

Även om det sålunda i flera fall är riktigt att en kommun svarar för eldistributionen inom sitt område, kan kollegium mot bakgrunden av vad ovan anförts icke finna det ändamålsenligt eller eljest från allmän synpunkt eftersträvansvärt att kommunerna mera allmänt engagerar sig i

elddistributionen. En sådan utveckling skulle försvåra en områdeskoncessionering enligt riktlinjerna för gällande lagstiftning, vilken tillkommit i syfte att tillgodose konsumenternas berättigade intressen. Kollegium vill därför ej tillstyrka en ordning, som skulle innebära att kommunerna i gemen tillförsäkrades rätt att förvärva eldistributionsföretagen inom kommunens eller kommunblockets gränser.

För fullständighetens skull får kollegium framhålla, att det inom kollegium enligt Kungl. Maj:ts uppdrag pågår en utredning som syftar till att skapa erforderliga förutsättningar för en snabbare rationalisering av elkraftdistributionen än som hittills kunnat ske. Bland de problem som därvid ingående undersökts är de spörsmål om avstående av och ersättning för befintliga distributionsanläggningar som uppstår i samband med att koncession övergår från ett företag till ett annat. Hittills har intet framkommit som ger vid handen att det skulle vara önskvärt att skapa särskilda regler för kommunalt övertagande av distributionsanläggningar, och vad motionärerna anfört i denna fråga har icke föranlett kollegium att frånga sin ståndpunkt härvidlag.

Elverksföreningen framhåller att det oavsett organisationsformen i sista hand är konsumenternas krav på låga kostnader och god elleverans som bör fälla utslaget vid valet av distributionsform. Mot bakgrunden av det rationaliseringsarbete, som redan pågår bl. a. inom kommerskollegium på basis av kostnadsförhållanden och teknisk lämplighetsprövning, finner föreningen det icke erforderligt att nu särskilt utreda eldistributionens funktion och organisation och ej heller önskvärt att söka dirigera utvecklingen mot endast en av de möjliga problemlösningarna.

Vattenkraftföreningen uttalar att något skäl att överväga en kommunalisering av eldistributionen icke förefinnes. Den utredning som motionärerna begärt synes för övrigt föreningen i huvudsak innefattas i det uppdrag kommerskollegium erhållit att utreda organisationen av de statliga åtgärderna för rationalisering av elkraftdistributionen. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida för att erhålla utredning rörande eldistributionens funktion och organisation torde sålunda inte erfordras.

Vattenfallsverket hänvisar i sitt yttrande till en inom verket, i anledning av förevarande motioner upprättad promemoria beträffande organisationen av elförsörjningen på landsbygden samt anför bl. a.:

Den svenska kraftindustrin är — i motsats till förhållandet i många länder — icke förställd. Företagsstrukturen är blandad — det statliga företaget står för omkring 40 procent av produktionen — enskilda och kommunala företag för resten. Konkurrensmöjligheter har sålunda funnits och finnes. — — — Kraftproduktionen och råkraftförsäljningen i dag måste karakteriseras såsom en konkurrensindustri med de fördelar detta innebär för konsumenterna ur prissynpunkt. — — — För att få högsta möjliga effektivitet i hela kraftförsörjningen är det av yttersta betydelse att även inom eldistributionen eftersträva organisations- och arbetsformer, som inbjuder till konkurrens och inbördes tävlan.

En stark rationaliseringstendens, uppmuntrad och delvis styrd från statligt håll, förhärskar i dag inom eldistributionen. Antalet eldistribu-

tionsföretag, som i mitten av 1940-talet låg vid ca 3 500 och huvudsakligen avsåg mycket små företag, har fram till mitten av 1960-talet nedgått till ca 1 350. Man kan utgå från att antalet distributionsföretag inom något decennium skall ytterligare nedgå till endast några hundra och att varje enhet får ett abonnentantal om 5 000—10 000. I denna omvandlingsprocess är det av vikt att tillse, att den tendens till ökad konkurrens, som präglat utvecklingen under det senaste decenniet, icke tillåtes bytas i sin motsats.

Det synes därför vara av betydelse att även inom distributionen ett blandat företagssystem bibehålles, varvid som huvudmän för distributionsföretag kan förekomma storkraftföretag, kommunala elverk, ekonomiska föreningar, fristående eldistributionsbolag m. fl. för distributionsverksamheten lämpade företag. — — —

Bakom motionärernas begäran synes ligga tankegången, att ev. kommunalisering av eldistributionen vore en naturlig åtgärd. Det framgår av vad tidigare sagts, att detta ur samhällsekonomisk synpunkt ter sig i hög grad tveksamt. Lika litet som man a priori kan utgå från att ett förstärkt av elkraftförsörjningen skall leda till gynnsammast möjliga förhållanden, lika litet har man anledning förvänta sig, att en kommunalisering leder till optimalt resultat. Ekonomisk konkurrens parad med en teknisk samverkan bör i båda fallen ge större fördelar. Hittillsvarande utveckling inom landet synes bekräfta detta. De svenska elpriserna ligger i dag bland de allra lägsta i den västliga världen och detta trots att prissättningen baseras på de nya krafttillskotten, som numera huvudsakligen utgöres av värmekraft, dvs. samma produktionskälla som i flertalet andra länder.

En långtgående kommunalisering skulle på en omväg monopolisera kraftförsörjningen, och det finns grundad anledning anta, att någon naturlig konkurrensvilja mellan olika storkommunala företag icke skulle stå att uppbringa. Kommunernas primära intresse av att hålla låga elpriser har nämligen i praktiken visat sig vara svagt. De sänkningar och rationaliseringar av eltaxorna, som Vattenfall och de övriga storkraftföretagen genomfört under senare år, har ofta endast långsamt och i begränsad omfattning efterföljts av de kommunala elverken, trots att de reella eldistributionskostnaderna är väsentligt lägre i tätorterna än på landsbygden. Åtskilliga kommunala elverk redovisar därför betydande driftöverskott, vilka finner användning för att täcka underskott i annan kommunal verksamhet.

Kraftförsörjningen utgör en del av vårt lands energiförsörjning. Man måste — för att nå en ekonomiskt gynnsam energiförsörjning totalt — ge kraftförsörjningen sådana villkor, att den fritt kan konkurrera med andra energikällor. Det är mot den bakgrunden man i första hand bör se problemet om den framtida elkraftdistributionens struktur — det vore för upprätthållandet av en förnuftig energiförsörjning högst riskabelt, om elkraftdistributionen skulle betraktas som en parallell till kommunernas handhavande av vatten och avlopp, lokaltransporter etc.

Den av motionärerna upptagna problemställningen har på senare år varit och är för närvarande ånyo föremål för utredning i särskild ordning. Sålunda behandlade Elkraftutredningen i sitt slutbetänkande år 1954 problemkomplexet ifråga, och sedermera har Kungl. Maj:t under år 1964 givit Kommerskollegium i uppdrag att med beaktande av vad som anförts i en inom Handelsdepartementet upprättad promemoria verkställa utredning rörande organisationen m. m. av de statliga åtgärderna för rationalisering av elkraftdistributionen. Vidare kan erinras om den av Kungl. Maj:t år 1964 till-

satta energikommittén, vars arbete pågår. Det synes i avvaktan på dessa pågående utredningar icke finnas anledning att tillsätta den av motionärerna föreslagna ytterligare utredningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som i sin tur inhämtat yttrande från sin sakkunnige i elfrågor, framhåller att de nya kommunblocken utgör en synnerligen lämplig enhet för att möjliggöra en rationell drift och förvaltning av elföretagen samt tillstyrker motionärernas hemställan om utredning.

Länsstyrelsen i Kalmar län har med bifogande av en i ärendet upprättad promemoria anfört bl. a.:

För närvarande föreligger ett gynnsamt utgångsläge för prövning i förekommande fall av kommunaliseringsfrågan utan brytande av gällande koncessioner, enär för stora delar av landet — genom kortfristiga förlängningar av äldre tillstånd — gemensam sluttid för gamla koncessioner i stor utsträckning åstadkommits (för Kalmar län exempelvis den 31 december 1966).

När tillståndstiden utlöpt har koncessionsmyndigheten givetvis ingen skyldighet förnya det upphörda tillståndet. En omprövning av alla i en landsända samtidigt utlöpande tillstånd bör i ett sådant läge syfta till att nå den för konsumenterna bästa lösningen av den lokala elförsörjningen. Denna omprövning bör gälla såväl stora som små företag. En »bortrationalisering» av ett lokalt företag, som icke kan visas ha brustit i fullgörandet av sina distributionsförpliktelser, bör icke ske utan föregående undersökning av möjligheterna för konsumenterna att, om de så önskar, få anslutning till ett annat — nytt eller ombildat — lokalt företag. Detta konsumentintresse garanteras i avsevärd mån genom kommunernas rätt att enligt 3 § 2 mom. 1902 års lag om elektriska anläggningar få bli hörda i varje koncessionsärende samt den s. k. vetorätten i fråga om elledningar inom plansamhällen enligt 1 § andra stycket samma lag. Dessa lagstadganden bör därför noga iakttagas och tillerkännas full giltighet.

Med dessa riktlinjer för den nu pågående översynen av den lokala elförsörjningen bör enligt länsstyrelsens uppfattning en kommunalisering, därest ett alternativ för en sådan lösning framlägges, redan i nuvarande läge kunna genomföras i de fall där behov och intresse föreligger. En närmare undersökning av kommunaliseringsalternativet bör, därest en sådan påkallas, komma till stånd genom det allmännas försorg. Länsstyrelsen har för sin del förordnat, att statliga medel må användas härför, eftersom undersökningen lämpligen bör ingå som en integrerande del i en ellänsplan med alternativa lösningar. Därest statliga medel icke ställes till förfogande bör kommunerna i varje fall lämnas tillfälle att själva låta utföra och bekosta sådana undersökningar innan länsplanen genomföres.

Länsstyrelsen i Kalmar län har tillämpat här skisserade riktlinjer i så måtto att en länsplan framlagts med alternativen bygdeföretag eller storföretag såsom huvudman för den lokala eldistributionen inom distrikt, som nära anknyter till kommunblocken. Syftet med alternativplanen är att skapa största möjliga mått av valfrihet för konsumenterna. Kommerskollegium har den 19 oktober 1965 förklarat sig icke kunna godtaga dessa riktlinjer och framhållit att länsstyrelsens arbete därför icke borde fullföljas. — — —

Ett klarläggande av gällande rätts innebörd kan måhända vara motiverat. Behovet av ändrade eller kompletterade lagbestämmelser beträffande den kommunala självbestämmanderättens omfattning och det kommunala vetots innebörd samt om olika distributionsföretags rättsställning efter utgången av en tillståndperiod torde vara de problem, som kan anses mest angelägna att utreda. En sådan utredning torde vara av värde icke endast vid övervägandet av formerna för att — såsom motionärerna ifrågasatt — vid behov kommunalisera eldistributionsverksamheten utan över huvud taget för att ge erforderlig klarhet och stadga i översynen av den lokala elförsörjningens organisation.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, som inhämtat yttranden från Övre Norrlands kraftverk och Västerbottens läns elektriska förening, anser att det såvitt avser Västerbottens län icke synes föreligga något behov att genom statliga åtgärder verka för ytterligare utredning i ifrågasatt hänseende.

Stadsförbundet understryker att kommunerna har ett stort intresse av att engagera sig aktivt i eldistributionen om detta kan ske på rimliga villkor. På samma sätt som vatten- och avloppsförsörjning, gatuhållning m. m. bör enligt förbundet eldistributionen principiellt anses vara en kommunal angelägenhet.

Förbundet finner det utomordentligt angeläget att kommunerna tillförsäkras rätt att på rimliga villkor förvärva eldistributionsföretag inom kommunens eller kommunblockets gränser. En samordning av eldistributionen inom en storkommun eller ett kommunblock medför enligt förbundet, förutom rena rationaliseringsvinster, också den fördelen att en utjämning kan ske mellan den lönsamma tätortsdistributionen och den mindre lönsamma glesbygdsdistributionen.

Förbundet tillstyrker av motionärerna begärd utredning.

Kommunförbundet tillstyrker med hänsyn till den vikt förbundsstyrelsen fäster vid kommunernas möjligheter att kunna utöva erforderligt inflytande på elkraftsdistributionen motionärernas hemställan om utredning.

Elverksföreningen har till utskottet inkommit med ett med sitt ovan redovisade yttrande till kommerskollegium likalydande utlåtande.

Gällande rätt

De grundläggande bestämmelserna om distribution av elektrisk kraft finns i lagen den 27 juni 1902 innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Kompletterande föreskrifter lämnas i kungörelsen den 15 november 1957, nr 601, om elektriska starkströmsanläggningar.

Bestämmelser om koncession, vilka i nu förevarande sammanhang närmast är av intresse, finns upptagna i 2 § ovannämnda lag. Enligt huvudregeln i denna paragraf, som fick sin nuvarande lydelse efter en lagändring 1957, fordras för framdragande eller begagnande av elektrisk starkströmsledning — med vissa i 1957 års kungörelse angivna undantag — tillstånd (koncession) av Konungen eller den Konungen bemyndigad. Tillstånd må

avse ledning med i huvudsak bestämd sträckning (linjekoncession) eller ledningsnät inom visst område (områdeskoncession).

Koncession må enligt samma paragraf ej meddelas med mindre anläggningen är behövlig och förenlig med en planmässig elektrifiering och, då fråga är om områdeskoncession för yrkesmässig distribution, området utgör en lämplig enhet. Koncession för yrkesmässig distribution får meddelas endast den som finns lämplig att utöva sådan verksamhet. Koncession får ej överlåtas utan tillstånd av Konungen eller den Konungen bemyndigar.

Koncession meddelas för viss tid, ej överstigande fyrtio eller, om särskilda skäl föranleder därtill, sextio år. Gränserna för områdeskoncession kan ändras, om det erfordras för ändamålsenlig distribution och kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren.

Om koncessionshavaren i väsentlig mån åsidosätter föreskrift, som givits vid meddelande av koncession, eller honom vissa åliggande förpliktelser kan koncessionen helt eller delvis återkallas. Detsamma gäller, om koncessionshavaren under tre år i följd ej haft ledningar eller ledningsnätet i bruk.

Utskottet

I förevarande motioner hemställes om skyndsamt utredning rörande eldistributionens funktion och organisation med övervägande jämväl av formerna för en kommunalisering av eldistributionsverksamheten.

Som motionärerna framhållit förekommer i dag i vårt land ett flertal olika företagsformer för eldistributionen: kommunala elverk kooperativa distributionsföreningar, fristående distributionsföretag, kraftföretag eller industriföretag med egen detaljdistribution etc. I förarbetena till 1957 års ovan angivna ändringar i 1902 års lag innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar framhöll föredragande departementschefen att ett generellt eftersträvande av viss företagsform vid distributionen av elektrisk kraft kunde leda till en stel och onödigt arbetskrävande organisationsplan utan att man likväl åstadkom en god distribution. Man borde därför enligt departementschefens mening icke binda sig för en viss företagsform utan välja den i varje särskilt fall lämpligaste (prop. 1957: 161).

I överensstämmelse med dessa uttalanden har utvecklingen icke inneburit prioritering av någon bestämd företagsform. En betydande självsanering har emellertid ägt rum, såväl före som efter nyssnämnda lagstiftning. Antalet distributionsföretag, som vid mitten av 1940-talet låg vid ca 3 500, hade sålunda vid mitten av 1950-talet nedgått till ca 2 500 och vid årsskiftet 1965/66 till ca 1 350. Rationaliseringen har i betydande omfattning skett genom att de mindre distributionsföretagen överlätit sin verksamhet till vederbörande råkraftleverantör. I viss grad torde utvecklingen ha påverkats av myndigheternas ställningstaganden i fråga om koncessionsgivning och statligt upprustningsstöd. Statens åtgärder på området har i första hand

tagit formen av bidrag till nyanläggning och upprustning av elektriska distributionsnät på landsbygden.

Även om nu nämnda verksamhet givit goda resultat i flera avseenden, synes åtskilligt återstå innan de brister och svagheter, som eldistributionen, framför allt på landsbygden, alltjämt är behäftad med, till fullo blivit avhjälpda. Det sagda synes i särskilt hög grad gälla distributionsnätens beskaffenhet och eldistributionens organisation. En väsentlig anledning till dessa brister torde vara att detaljdistributionen alltjämt är splittrad på många, alltför små eller av annan anledning icke tillräckligt bärkraftiga enheter. Det synes angeläget att det pågående rationaliseringsarbetet påskyndas och effektiveras. Motionärernas begäran om skyndsamt utredning om eldistributionens funktion och organisation är därför enligt utskottets mening i och för sig högst motiverad.

Som framgår av åtskilliga remissyttranden har emellertid initiativ i nu angivet syfte redan tagits. Kungl. Maj:t har sålunda den 3 april 1964 uppdragit åt kommerskollegium att — med beaktande av vad som anförts i en inom handelsdepartementet i mars 1964 upprättad promemoria — verkställa utredning rörande organisationen m. m. av de statliga åtgärderna för rationalisering av elkraftdistributionen samt att till chefen för handelsdepartementet redovisa resultatet av utredningen ävensom framlägga de förslag till åtgärder som utredningen kan föranleda. Enligt uppgift kommer utredningen även att pröva frågan om kommunalisering av eldistributionsverksamheten. I sammanhanget må jämväl nämnas att länsstyrelserna fått i uppdrag av kommerskollegium att verkställa vissa utredningsarbeten i syfte att få fram översiktliga planer för lämpliga distributionsområden.

Då motionärernas önskemål om utredning således redan är tillgodosedda, finner utskottet icke anledning till annan hemställan än

att de likalydande motionerna I: 344 och II: 416 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 6 maj 1966

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Möller*, Sörlin, Eric Gustaf Peterson*, Hellebladh, Oscar Carlsson, Svanström*, Hedlund, Nyman, Hübinette och Helge Karlsson samt fröken Stenberg*;

från andra kammaren: fru Eriksson i Stockholm, fru Jäderberg, herrar Hamrin i Kalmar*, Svensson i Kungälv, Lundmark, Rimås, Wikner, Larsson i Borrby*, Nilsson i Bästekille, Johansson i Växjö och Nilsson i Agnäs.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.