

Nr 264.

Av herr Velander m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Då i februari 1933 sakkunniga tillkallades för att utreda vissa frågor rörande det elektriska kontrollväsendet, åsyftades i första hand en av förhållandena påkallad omarbetning av säkerhetsföreskrifterna för elektriska anläggningar. Dessa föreskrifter falla till stor del inom området för Konungens administrativa lagstiftning och beröras ej av det föreliggande lagförslaget. Entreprenörväsendet, som står i nära samband med säkerhetsföreskrifterna, behandlas emellertid i förslagets 15 §. Förslaget i övrigt tager sikte på nya och reviderade koncessionsvillkor för elektriska starkströmsanläggningar. Sålunda föreslås bl. a. vissa förändringar beträffande koncessionspliktens omfattning och koncessionstidens längd. I förslaget stadgas vidare, att koncessionsansökan skall prövas jämväl med hänsyn till behovet av anläggningen, varjämte föreskrifter lämnas om statlig reglering av priset på elektrisk energi. Samtliga dessa spörsmål ha behandlats av ovan angivna sakkunniga, vilkas direktiv jämväl innefattade uppdrag att utreda vissa frågor utan direkt samband med kontrollväsendet.

Av de sakkunniga förebragtes starka skäl för obegränsad koncessionstid för elektriska starkströmsledning, men funno de sig ändock böra föreslå en begränsad tid, dock förlängd från hittills tillämpade vanligen 40 år till i regel 60 år. Förslaget biträdde, åtminstone vad större anläggningar beträffar, av bl. a. statens egna närmast berörda organ, kommerskollegium och vattenfallsstyrelsen, men avstyrktes av domänstyrelsen och länsstyrelserna i de fyra nordligaste länen jämte Kopparbergs och Jönköpings län, som uttalade sig till förmån för en kortare tid. De sakkunnigas förslag om uppmjukning av bestämmelserna härom har departementschefen delvis följt, ty koncessionstiden har i lagförslaget satts till högst 40 eller, om särskilda skäl därtill föranleda, högst 60 år. De sakkunnigas utredning ger enligt vår mening ett starkt stöd åt kravet om koncessionstidens utsträckande. Olägenheterna av en sådan utsträckning, om sådana föreligga, synas kunna bemästras. Särskilt må härvid påpekas, att de farhågor beträffande den elektriska kraftdistributionen, vilka på sina håll hystes vid tiden för antagandet av 1902 års lag och utan tvivel kraftigt bidro till införandet av en begränsad koncessionstid, visat sig sakna berättigande. Det kan vidare framhållas, att möjligheten att pålägga koncessionären nya koncessionsvillkor icke, som man möjligen utgick ifrån 1902, visat sig vara begränsad till den tidpunkt, då ny koncession måste begäras. Som exempel härpå kan anföras, att med stöd av

bestämmelsen i 2 § 2 mom. av 1902 års lag, enligt vilken Konungen, under förbehåll av enskild rätt, kan föreskriva på vilket sätt och under vilka villkor en koncessionerad anläggning må utföras och nyttjas, har sedan hösten 1907 i alla viktigare koncessioner införts villkor av innehåll, att anläggningens innehavare är skyldig iakttaga de allmänna bestämmelser i fråga om leverans av elektrisk kraft, vilka framdeles kunna bli i laga ordning fastställda. På grund av sistnämnda villkor har lagen den 22 juni 1920 med vissa bestämmelser om registrering av elektriska anläggningar samt om rätt till elektrisk kraft m. m. i berörda delar automatiskt gjorts tillämpliga på äldre koncessioner. Enligt nu föreliggande förslag skulle dessa på samma sätt bli underkastade den föreslagna prisregleringen. Då således en utsträckning av koncessionstiden, enligt vad utredningen givit vid handen, medför betydande fördelar samt då de önskemål, man ursprungligen velat uppnå genom koncessionstidens begränsning, kunna ernås på annat sätt, synes en utsträckning av koncessionstiden till den av de sakkunniga för elektriska kontrollväsendet förordade tiden eller 60 år, där icke särskilda omständigheter motivera en ytterligare inskränkning, böra införas.

Bland de sakkunnigas direktiv ingick även uppdraget att utreda vilket förfarande, som borde iakttagas vid förlängning av koncessioner, en fråga, som har särskild aktualitet, emedan de äldsta koncessionerna enligt 1902 års lag inom kort utlöpa. De sakkunniga förordade i detta avseende bl. a., att samma koncessionstid bör ifrågakomma, oberoende av om helt ny koncession begäres eller ansökan avser en förlängning av tidigare beviljad koncession. Departementschefen uttalar i motiven, att vid meddelande av förnyad koncession å befintliga ledningar eventuellt rådande missförhållanden ur allmän elektrifieringssynpunkt böra, såvitt möjligt, undanröjas, samt att särskilda bestämmelser om rätt respektive skyldighet för staten att inlösa elektrisk anläggning icke kunna anses vara erforderliga. Departementschefen anser det vidare icke nödvändigt, att i förslaget intaga särskilda bestämmelser angående förlängning av koncession vare sig under pågående koncessionstid eller vid slutet av densamma. Uttalandet visar, att departementschefen icke är helt främmande för tanken, att gällande koncessioner skulle kunna förnyas under pågående koncessionstid. Det är emellertid ingalunda säkert, att Kungl. Maj:t i framtiden enbart med stöd av detta uttalande i motiven skall anse sig oförhindrad att bevilja ny koncession under löpande koncessionstid annat än i de fall, då endast en jämförelsevis mycket kort tid återstår av koncessionstiden. Med hänsyn till de olägenheter, som mot slutet av koncessionstiden göra sig gällande på grund av osäkerheten beträffande villkoren för den nya koncessionen, skulle ett principiellt klarläggande på denna punkt vara av synnerligen stort värde. Olägenheterna visa sig exempelvis, när en kraftanläggning behöver utökas eller moderniseras, när långtidskontrakt om kraftleverans skall uppgöras eller lån upptagas, samt bli särskilt kännbara, om från en äldre ledning med inom kort utlöpande koncession en grenledning skall utdragas. Enligt praxis beviljas nämligen koncession för grenledning, tillhörande ett icke statligt kraftföretag, endast till den tidpunkt,

då huyudledningens koncession utgår. Om den återstående koncessionstiden är kortare än den normala amorteringstiden för kraftledningen, måste strömlieferantören genom snabbare amortering och ökade krafthyror säkra sig mot det ovisshetsmoment, som ligger i den korta koncessionstiden. Härav drabbas i första hand abonnenten. I ett dylikt fall skulle det även kunna hända, att leverantören i stället för att söka koncession för en kortare och billigare grenledning frestas att söka koncession för en längre och dyrare direkt ledning, vars enda företräde från leverantörens synpunkt ligger i den längre koncessionstiden men som från allmän planmässighetssynpunkt måste betraktas som icke önskvärd, vilket icke med säkerhet behöver uppmärksammas av den koncessionsbeviljande myndigheten. Olägenheterna av koncessionstidens begränsning synas i överensstämmelse med förslag av statsinspektören i södra distriktet enklast kunna undvikas, om ledningens ägare vore berättigad att då högst 20 år av koncessionstiden återstå, om skäl därtill föreligga, få inkomma med ansökan om ny koncession för den bestående ledningen och få den prövad efter enahanda grunder, som om ledningen skulle nybyggas för samma ändamål.

I lagförslaget 2 § 4 mom. har införts bestämmelse, att vid prövning av koncessionsansökan bör hänsyn jämväl tagas till behovet av anläggningen samt huruvida denna kan anses förenlig med planmässig elektrifiering. Såsom ock framhållits av lagrådet, kan Kungl. Maj:t, när ansökan jämväl förutsätter expropriation enligt 1 § av 1902 års lag, otvivelaktigt göra tillståndet beroende av utfallet av en dylik behovs- och allmän lämplighetsprövning. En behovsprövning även enligt 2 § innebär ovedersägligen ett mycket kraftigt ingrepp på den privata företagsamhetens område. Staten tar härigenom på sig ett utomordentligt stort ansvar, då den själv skall draga upp riktlinjerna för kraftförsörjningens utveckling i landet. Man kan icke a priori utgå från att statens myndigheter bäst eller bättre än andra kunna bedöma vilken utvecklingslinje, som är den riktiga. Frågan om behovs- och lämplighetsprövningen synes här ligga något olika till beträffande å ena sidan överföringslinjer och å andra sidan lokala distributionsnät. Man kan beträffande de förra näppeligen göra gällande, att överföringssystemet i landet skulle ha varit bättre ägnat för sin uppgift, om det tillkommit genom en fortgående statlig reglering under hela den hittillsvarande utvecklingsperioden. Prövningen av behovet och lämpligheten av en viss överföringslinje blir, såsom redan påpekades av de sakkunniga för elektriska kontrollväsendet, i de flesta fall förenad med utomordentliga svårigheter. De sakkunnigas tveksamhet beträffande lämpligheten och möjligheten av en dylik prövning bör kraftigt understrykas. Självfallet kan det icke förnekas, att en opartisk undersökning av en lednings behövlighet kan vara av stort allmänt intresse och även till nytta när tvist därom råder mellan tvenne var för sig högt kompetenta företag, såsom exempelvis för något år sedan vid kontroversen mellan Krångede—Sydkraft, å ena sidan, och Vattenfallsstyrelsen, å den andra, beträffande den av de förra företagen då föreslagna, och nu under byggnad varande linjen Horndal—Nässjö. Synnerligen starka skäl böra

kunna förebringas, innan staten bör överväga att i ett dylikt fall hindra ett byggnadsinitiativ. Behovsprövning kan beträffande de lokala distributionsnäten visa sig mera behövlig än beträffande överföringslinjerna, bl. a. om korsande lågspänningsnät hota att uppstå i en bygd, vilket icke är tillfredsställande ur säkerhetssynpunkt. Härvidlag kan en behovsprövning självfallet vara till nytta. Man torde emellertid kunna göra gällande, att de fall, då behovsprövning verkligen skulle vara eller varit till direkt nytta genom att länka in utvecklingen i påvisbart riktigare banor, icke äro särskilt talrika och ej heller varit av större betydelse. Då behovsprövning vidare alltid i viss mån ger ett bestående företag ett företräde gentemot en senare koncessionssökande, vilken företrädesrätt kan tänkas föranleda, att företaget ej längre följer utvecklingens stegrade krav på driftsäkerhet m. m., varigenom behovsprövningen således kan verka utvecklingshämmande, kan det allvarligt ifrågasättas, om tillräckliga skäl verkligen föreligga att frångå det hittills i övervägande antalet fall tillämpade systemet med fria koncessioner. Med hänsyn till frågans komplicerade natur vilja vi icke komma med något yrkande på denna punkt. Vi vilja emellertid, liksom tidigare gjorts av flera av de hörda institutionerna och korporationerna, fästa uppmärksamheten på att staten genom det framlagda förslaget tar på sig en ofta mycket grannlagda och alltid mycket ansvarsfull uppgift.

I Sverige har frågan om statlig reglering av priset på elektrisk energi hittills icke varit aktuell på grund av något verkligt påvisat behov. När trots detta förslag nu framlagts om dylik reglering, har departementschefen som huvudsakligt skäl anfört, att kraftförsörjningen väsentligen blivit av mer eller mindre monopolartad natur och att det därför vore en naturlig komplettering av lagstiftningen, om strömförbrukarna erhöle rätt att få taxorna prövade ur skälighetssynpunkt. Förslaget har således tillkommit huvudsakligen på grund av rent teoretiska synpunkter och är väl också väsentligen avsett att vara av rent förebyggande natur.

Statlig reglering av priset på elektrisk energi har sedan länge med växlande framgång prövats i ett flertal länder. I allmänhet har man dock lyckats mindre väl därmed, bl. a. beroende på de utomordentligt skiftande villkor, under vilka den elektriska kraften levereras, samt svårigheten att ens för tillfället, långt mindre på längre sikt fastställa alla de faktorer, som måste ha inflytande på prisbildningen och som måste vara kända för att bedöma dennas skälighet. Dessa svårigheter ha även i den nu på sistone förda diskussionen här i landet omvitnats av alla sakkunniga, som däri deltagit.

Anledningen, varför prisregleringsfrågan här alltid tidigare skjutits åt sidan eller på framtiden, har varit flerfaldig. Av mycket stor betydelse har varit och är, att städernas kraftförsörjning till alldeles övervägande del handhaves av kommunernas egna organ och att distributionen på landsbygden ombesörjes av kooperativa företag. Taxornas höjd bestämmes således i städerna av stadsfullmäktige, så att strömförbrukaren där har ett om än nominellt inflytande på taxepolitiken. På landsbygden utgör det kooperativt arbetande företagens karaktär en garanti mot taxemissbruk, åtminstone gent-

emot medlemmar och som sådana voro under de ofta bekymmersamma start-åren alla välkomna, som bodde inom rimligt avstånd. Statens eget organ på kraftförsörjningsområdet, vattenfallsstyrelsen, ombesörjer vidare omkring tredjedelen av den totala energiproduktionen i landet, vilket motsvarar omkring hälften av all för försäljning producerad energi. Statens inflytande på taxebildningen är proportionsvis än större, ty i gränsområden till dess distributionsområden verkar dess taxebildning direkt genom konkurrens och i andra områden genom exemplets makt. De statliga kraftverkens prispolitik är baserad på kostnadstäckningsprincip. Vattenfallsstyrelsens normaltaxor ge ett uttryck härför. De äro normerande för prisbildningen för kraftleveranser en gros inom nästan hela landet. Styrelsen liksom ofta även de andra stora kraftföretagen har tillförsäkrat sig visst inflytande på underdistributörernas prissättning på landsbygden.

Som ytterligare skäl mot nödvändigheten att införa prisreglering må anföras följande. Det är möjligt för Kungl. Maj:t att, även om behovsprövning tidigare skulle ha tillämpats och konkurrensen härigenom utestängts, sedan tendenser till missbruk av den härigenom uppkomna monopolställningen konstaterats, ge koncession åt konkurrerande kraftföretag. Även konsumenterna själva kunna genom anläggning av lokala värmekraftverk (ånga och diesel) skapa en motvikt. Det förhåller sig nämligen numera så, att den detaljdistribuerade vattenkraften ofta icke är avsevärt mycket billigare än på platsen alstrad värmekraft. Ångkraftverken ha gått avsevärt framåt mot minskad kolförbrukning, och vid mindre kraftbelopp bjuda förbränningsmotorerna ofta en lika kraftig konkurrens.

Har nu någonting inträffat, som direkt motiverat ett avsteg från den tidigare och ännu så sent som år 1936 av de sakkunniga för elektriska kontrollväsendet intagna avvaktande hållningen mot prisreglering? När man går igenom de anförda skälen för behovet av en prisreglering, kan man icke frigöra sig från intrycket att de antingen äro mindre väsentliga eller ock av huvudsakligen teoretisk natur. I det senare fallet uttrycker man farhågor, att utvecklingen skulle kunna leda till mindre önskvärda förhållanden. Departementschefens ståndpunktstagande har tydligen dikterats av dylika skäl och av synpunkten, att man icke, om en sådan icke önskvärd utveckling skulle inträda, skulle vara tvungen att eventuellt inom kort ånyo ändra lagen.

Vid en diskussion i prisregleringsfrågan år 1915, då den s. k. elektriska kraftkommittén framlagt sitt förslag, framhöll en av kommitténs ledamöter, numera kommerserådet Axel F. Enström: »Man kan säga sig att om påtagliga missförhållanden existera, om i samhället uppstått ett särintresse, som gjort sig besvärande brett och utvecklat sig till en hämsko på en nyttig och ur nationalekonomisk synpunkt önskvärd utveckling, ja då må det vara berättigat att staten ingriper och korrigerar. Man kan eventuellt gå med på att om säkra tecken varsla om en utveckling i osund riktning det kan vara befogat att tillgripa preventiva åtgärder mot ett dylikt samhällsont.» Sedan detta uttalande gjordes, ha följt 23 år av rastlös utveckling på kraftförsörjningsområdet. Någon statlig prisreglering har härunder icke förekommit.

Man kan ej heller nu peka på några påtagliga missförhållanden med nämnvärd utbredning. Något besvärande särintresse eller någon hämsko på utvecklingen har heller icke utvecklats sig. I stället har det privata initiativet i samarbete med det kommunala och jämsides med det statliga befrämjat en nationalekonomiskt önskvärd utveckling av kraftförsörjningen och någon inbördes förskjutning härvidlag kan icke konstateras.

Några tecken om en utveckling i osund riktning kunna ingalunda varslas. I stället gå utvecklingstendenserna uteslutande i riktning mot sänkta och rationella taxor. Härvid har det inom Svenska Elektricitetsverksföreningen utförda arbetet på taxeorrådet otvivelaktigt varit av mycket stor nytta och skulle säkert, om utvecklingen finge fortsätta i hittillsvarande banor, ge ytterligare resultat och innebära en garanti för att intresset för låga och rationella taxor hölles levande hos kraftförsäljarna.

Skulle en statlig reglering av energiprisen införas, är det knappast säkert, att detta frivilliga arbete skulle omfattas med samma intresse. Nyligen har professorn vid Kungl. Tekniska Högskolan Sten Velander i en artikel i taxefrågan uttryckt följande farhågor beträffande verkningarna av en statlig reglering: »Man tror sig böra beivra några enstaka, sällsynta missbruk eller dumheter, som sticka i ögonen, men förbiser, att man därigenom försämrar förhållandena för den stora massan av förbrukare. Det är nämligen en stor och påtaglig fara att de fastställda maximipriserna bli minimipriser och att den nuvarande löftesrika utvecklingen med allmänt och stadigt sjunkande taxor på alla den elektriska energidistributionens viktigare områden kommer att avbrytas.»

Det är troligt, att en statlig prisreglering kan komma att få ganska begränsad omfattning, om, såsom förutsatts, obefogade ansökningar om prövning avvisas. Även ansökningar, som icke direkt avvisas, kunna emellertid även de förorsaka mycket dyrbart och resultatlöst arbete. Att arbetet kan bli omfattande belyses bäst av de offentliga utredningar, som utförts beträffande vattenfallsstyrelsens landsbygdstaxor. Utredningarna kunna knappast sägas ha lett till andra taxeändringar, än som dem förutan skulle ha vidtagits av styrelsen. Dylika utredningar kunna ha en viss nytta för att klarlägga en oklar situation, men det är ofrånkomligt, att de verka störande och förorsaka betydande extrakostnader.

Prisregleringen innebär ett markant avsteg från de linjer som hittills varit utmärkande för svensk kraftförsörjning. Ha tillräckligt starka skäl förebragts för ett dylikt avsteg? Den förebragta utredningen verkar icke övertygande i detta avseende. Är det icke snarare så, att man på goda grunder kan misstänka, att förslagens realiserande för konsumenterna skulle betyda, att möjlighet skapades till förbättringar i några undantagsfall, vilken möjlighet emellertid köpes till det dyra priset av försämring för andra och kanske betydelsefullare konsumentgrupper?

Skulle en prisreglering genomföras, blir den i första hand gällande i förhållande till kontrakt som tecknats efter lagens ikraftträdande. Enligt för-

slaget blir abonnenten då berättigad att till prövning upptaga frågan om skäligheten av kontraktet. Blir resultatet därav en prisreglering, är leverantören sedermera berättigad att begära ändring i eller upphävande av den beslutade regleringen. Här i ligger den enda formen av reciprocitet i abonnentens och leverantörens ställning i förhållande till den föreslagna lagen. Leverantören blir således först efter en beslutad prisreglering jämförd med abonnenten. Förhållanden, som motivera en reglering på ansökan av leverantören, kunna mycket väl tänkas. Härtill tar förslaget icke hänsyn. Den omständighet innebär en i och för sig föga tilltalande ensidighet i leverantörens och abonnentens ställning.

Förslaget synes ock innebära, att tidigare i vederbörlig ordning avslutade kontrakt skulle kunna rubbas genom prisreglering på grund av den förut nämnda bestämmelsen om tillämpligheten av framtida lagstiftning, vilken införts sedan 1907 i flertalet koncessioner. Man torde kunna utgå ifrån att de sedan 1907 avslutade och ännu gällande kraftleveranskontrakten nästan utan undantag tillkommit utan att de kontraherande parterna ens ifrågasatt eller tänkt sig möjligheten, att det avtalade priset framledes skulle kunna ändras före kontraktstidens utgång. Priset i kontraktet har i många fall bestämts med tanke på att någon viss för leveransen erforderlig anläggning under kontraktstiden skulle hinna bli nedamorterad till visst belopp. En ändring av inkomsterna kan kullkasta en dylik beräkning och medföra direkta kapitalförluster för ägaren. Rimligheten härav synes starkt kunna ifrågasättas.

Vi kunna icke finna, att en lagändring beträffande prisregleringsfrågan är nödvändig f. n. Förslaget synes oss framlagt inför farhågor för teoretiskt visserligen möjliga, men, att döma av den hittillsvarande utvecklingen, icke sannolika situationer i framtiden och därför att man velat gardera sig härför. Frågan om prisreglering synes dock nu liksom hittills kunna anstå med den motivering, som sakkunniga för elektriska kontrollväsendet lämnat. Vid sådant förhållande synes oss stadgandena i 2 § 6 mom. i förslaget böra utgå.

Under hänvisning till vad sålunda anförts tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen, med förklaring att Kungl. Maj:ts proposition nr 137 icke kunnat av riksdagen oförändrat bifallas, måtte besluta:

att koncessionstiden enligt 2 § 4 mom. måtte, på sätt 1933 års sakkunniga föreslagit, utsträckas till att i regeln avse 60 år,

att stadgandena i 2 § 6 mom., avseende prisreglering, måtte helt utgå eller, därest sådan prisreglering ändock anses böra ifrågakomma, rätt att påkalla densamma även skall tillkomma innehavare av elektrisk starkströmsanläggning, samt

att hinder icke skall möta för koncessionshavare å redan bestående ledning att efter ansökan högst 20 år före koncessionens utgång, om särskilda skäl därtill äro, erhålla ny kon-

cession å ledningen för tid och på villkor i övrigt, som om fråga vore om koncession å helt ny ledning.

Stockholm den 16 mars 1938.

Gustaf Velandér.

Karl Wistrand.

Bernhard Nilsson.

Eilif Sylwan.

J. M. Bäckström.

Nils Holmström.