

ERIK MOBERG:

Den konfliktskapande energipolitiken

Det rådande dödläget i energifrågan beror mer på beslutsformerna än på sakfrågornas karaktär, hävdar Erik Moberg. Motsättningarna skulle kunna lösas upp med en övergång från politiskt till marknadsmässigt beslutsfattande.

Sluta fundera över om Ringhals eller Barsebäck skall avvecklas först och avveckla i stället ingreppen på de svenska elmarknaderna, framför allt atomansvarighetslagen och ellagen, samt privatisera kraftföretagen.

Erik Moberg är fil lic i statskunskap. Han gav i fjol ut boken "Svensk energipolitik. En studie i offentligt beslutsfattande" (recension i SvT 4-5/1988).

Energipolitiken närmar sig med rask takt sanningens ögonblick. Enligt gällande riksdagsbeslut skall en första kärnreaktor tas ur drift 1995 och en andra 1996. Redan nästa år, 1990, skall riksdagen i en s k avstämning börja fastställa detaljerna i avvecklingen. Skall man t ex starta i Ringhals, eller i Barsebäck?

Men även om kärnkraftavvecklingen nu kommit mycket nära så föreligger ingen som helst enighet om handlandets klokhet. Klyftan mellan kärnkraftens anhängare och motståndare ligger lika öppen som vid folkomröstningen 1980. Parternas ståndpunkter har inte jämkats i nämnvärd utsträckning. Positionerna är låsta, motsättningarna hårda, och oron på många håll stor. Meningarna om vad som kommer att hända i sanningens ögonblick går kraftigt isär.

Hela situationen inger stark olust. Det är knappast lyckligt att i en stor och komplicerad fråga forcera fram ett handlande under stark konflikt. I all synnerhet som handlandet knappast kan väntas mildra motsättningarna utan snarare kommer att skärpa och permanenta dem. Hur man än gör så kommer en stor del av befolkningen att känna sig misshandlad. Den konfliktladdade atmosfären är inte heller ägnad att inge förtroende för handlandets rationalitet. Många människor bär rimligen, oavsett vilket läger de tillhör, på en gnagande misstanke om att motståndarna kan ha rätt i åtminstone vissa avseenden. Det kan överallt finnas ståndpunkter i enskildheter som de flesta tycker bör tas till vara, men som p g a den hårda polariseringen försvinner i hanteringen.

Allt detta gör det naturligt att fråga sig om det verkligen måste vara så här? Mäs-

te beslutsfattandet kring energiförsörjningen vara förenat med så starka konflikter? Beror konflikterna på några speciella egenskaper hos energifrågorna, eller beror de på något annat? Vilka är de grundläggande orsakerna till det rådande dödläget? Dessa frågor är utomordentligt väsentliga, men har likväl aldrig ställts i energidebatten och än mindre diskuterats.

Ett enligt min mening fruktbart sätt att diskutera frågorna är att först göra en distinktion mellan energibeslutens innehåll och form. Innehållet gäller vilka energislag som skall användas, hur mycket av varje energislag, o s v. Formen gäller hur besluten fattas, t ex i vilken utsträckning de fattas i politiska instanser och i vilken utsträckning av marknadsaktörer.

Med tillämpande av denna distinktion är det nu lätt att se att energidebatten praktiskt taget uteslutande avsett energibeslutens innehåll, d v s man har diskuterat huruvida vi skall ha kärnkraft eller inte, hur kärnkraften kan ersättas, o s v. Däremot har formerna för besluten inte alls ifrågasatts. Oberoende av position i innehållsfrågorna har så gott som alla debattörer utgått från att det politiska inslaget i beslutsfattandet skall vara starkt. Utan större överdrift kan hävdas att alla debattörer varit planhushållare. Skillnaden är bara att en del haft kärnkraft i sina planer, andra inte.

Politiska beslut och marknadsmässiga

I dessa förhållanden ligger enligt min mening en stor del av anledningen till det nuvarande låsta läget. Motsättningarna har, menar jag, mycket mera med de som

självklara betraktade beslutsformerna att göra, än med det debatterade innehållet. I grunden beror detta på att politiska majoritetsbeslut, till skillnad från marknadsbeslut, har en stark tendens att skapa konflikter. Att det verkligen är så kan åtminstone göras sannolikt med ett par antydningar.

För det första engagerar ett marknadsbeslut aldrig fler personer än de som är direkt berörda. Vid en försäljning engageras t ex säljaren och potentiella köpare, men inga fler. I politiska majoritetsbeslut

Alla debattörer har varit planhushållare. Skillnaden är bara att en del haft kärnkraft i sina planer, andra inte.

engageras däremot alla medborgare oavsett hur berörda de är. Ofta innebär detta att onödigt många människor involveras, varvid också konfliktriskerna blir onödigt stora.

För det andra karakteriseras marknadsbeslutet alltid av ömsesidig frivillighet. Kan någon av parterna inte acceptera en föreslagen överenskommelse, t ex en affärstransaktion, så blir det ingen affär. En sådan utgång är det i allmänhet lätt för parterna att svälja med bibehållen såväl självaktning som respekt för den andra. Det var ju bara det att man inte kom överens. Det politiska beslutet lämnar däremot alltid en mer eller mindre överkörd minoritet efter sig.

Slutsatsen blir att det från fall till fall är synnerligen angeläget att välja rätt beslutsform, och att inte ta någonting för självklart därvidlag. Vissa frågor, t ex konstitutionella, kan genom sin natur ba-

ra avgöras i politiska församlingar. I många andra fall är marknadsbeslut däremot möjliga, och då också på ovan berörda egenskaper i allmänhet att föredra.

Sett i detta perspektiv blir alltså frågan i vilken utsträckning energiproblemen kan avföras från den politiska dagordningen och istället överlämnas åt marknaderna. I huvudsak är det följande problem som skall lösas. För det första: skall kärnkraft produceras i Sverige? För det andra: i vilken utsträckning skall en eventuell avskaffad kärnkraft "sparas", och i vilken utsträckning skall den ersättas? Och för det tredje: vad skall kärnkraften i det senare fallet ersättas med?

Ätminstone på ytan förefaller dessa problem i hög grad lämpade för marknadsbeslut. Just frågor angående hur mycket som skall produceras, och med vilka metoder, hanteras ju ofta framgångsrikt på marknader. Utbud och efterfrågan bestämmer prisnivån samt den producerade och konsumerade mängden. Utifrån sina allmänna framtidsbedömningar och därtill fogade investeringskalkyler bestämmer företagen produktionsmetoderna. Skulle, frågar man sig, det inte kunna vara så inom elförsörjningen också?

Jag börjar med det första, och kanske största problemet, det om kärnkraftens vara eller icke vara.

Till att börja med är det då värt att notera att politikerna, inte marknadsaktörerna, bär ansvaret för dagens svenska kärnkraft. Även om det idag är svårt att föreställa sig så omhulldes ju kärnkraften från 1945 och fram till omkring 1970 av politiker i alla läger. Hade marknaderna under denna tid lämnats i fred så hade förutsättningarna för kärnkraften idag va-

rit mycket annorlunda, möjligen hade vi inte haft någon kärnkraft alls. Istället gjordes emellertid betydande politiska ingrepp till kärnkraftens fromma. Bl a stiftades den fortfarande gällande atomansvarighetslagen.

Skadeståndsansvaret

Denna lag reglerar skadeståndsansvaret för verksamheten vid kärnkraftverken. För att klargöra lagens innebörd är det lämpligt att utgå från bestämmelserna i den lag som reglerar förhållandena vid skadegörelse i allmänhet, nämligen skadeståndslagen. Där sägs att "Var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, ...".

För det första kräver alltså skadeståndslagen att vållande skall föreligga. Enligt atomansvarighetslagen betraktas emellertid en innehavare av kärnkraftverk alltid som ansvarig för olyckor, oavsett vem som kan anses ha varit vållande. Erläggandet av skadeståndet kan alltså inte förhindras av oklarhet i vållandefrågan. Detta är vad som brukar kallas "strikt" ansvar.

För det andra stipulerar skadeståndslagen att skadan skall ersättas, vilket innebär att den skall ersättas fullt ut. I det allmänna fallet föreligger alltså ett totalt ansvar. Atomansvarighetslagen begränsar emellertid kärnkraftföretagens skadeståndsansvar mycket påtagligt, nämligen till cirka 800 miljoner kronor, ett i sammanhanget mycket litet belopp. Ansvaret för skador utöver detta belopp har staten tagit på sig.

Ansvarsbegränsningen är ett flagrant avsteg från marknadsekonomins princi-

per. Enligt dessa är det ju istället följdriktigt att var och en står för de kostnader som den egna verksamheten på ett eller annat sätt ger upphov till.

För att ett företag skall kunna leva upp till sitt skadeståndsansvar är det rimligt att kräva försäkring, eller någon annan form av garantier, och så brukar också ske. För speciellt kärnkraftföretagen medför atomansvarighetslagens ansvarsbegränsning mycket lägre försäkringspremier än eljest. I själva verket är reduktionen så stor att kärnkraften, som utan lagen möjligen skulle framstått som hoppöst olönsam för företagen, istället bedömts som utpräglat lönsam. Med lagen blev det alltså attraktivt för kraftföretagen att bygga kärnkraftverk, och det var precis det som var meningen. Utan lagen hade vi möjligen inte haft några kärnkraftverk alls idag. I den mån sådana funnits så hade konstruktionen varit ett resultat av ingående förhandlingar mellan kraft- och försäkringsföretag för att tillgodose parternas intresse av ekonomi och säkerhet.

Det är intressant att lagen på sin tid motiverades med att vi är "nödgade att ta atomkraften i anspråk — kosta vad det kosta vill — om vi inte vill acceptera en standardsänkning" (SOU 1959:34), dvs med att kärnkraften är lönsam även om den är olönsam. Tydligare kan brottet mot marknadsekonomiska principer inte uttryckas.

Frågan om kärnkraftens vara eller icke-vara får alltså, det är slutsatsen, en naturlig lösning om man helt enkelt avskaffar atomansvarighetslagen, eller åtminstone dess begränsningsregel, och istället återupprättar det fria marknadstillståndet. Möjligen försvinner kärnkraften då helt och hållet. Sker detta inte så

kommer de kvarvarande kärnkraftverken att från säkerhetssynpunkt vara granskade och godkända av de försäkringsbolag som får ta emot de fullständiga räkningarna för eventuella olyckor.

De nuvarande motsättningarna kring kärnkraften gäller ju till stor del just säkerheten. En del menar att säkerheten är tillfredsställande, andra har motsatt uppfattning. Eftersom ansvarsförhållandena är diffusa har konflikten alla förutsättningar att bli evig. Genom en övergång till

Kärnkraften omhuldades från 1945 och fram till omkring 1970 av politiker i alla läger.

marknadshushållning, och därmed klara ansvarsförhållanden, skulle, menar jag, konflikten i allt väsentligt lösas. Även om vi då fick en del kärnkraft, vilket inte är säkert, så borde allmänheten kunna känna sig trygg eftersom försäkringsbolagen tagit på sig hela risken. Så fungerar marknadsmässig konfliktlösning.

Hur skall kärnkraften ersättas?

Efter detta kommer vi så till frågorna om i vilken utsträckning den eventuellt utslagna kärnkraften skall ersättas, och i så fall med vad. Som jag tidigare nämnde så lämpar sig ju frågor av detta slag i allmänhet synnerligen väl för marknadsbeslut. Innan vi drar den slutsatsen för just elkraftens del är det emellertid nödvändigt att ta ställning till en ofta anförd invändning.

För att komma fram till invändningen börjar jag med en kort karakteristik av beslutsfattandet i ett vanligt, privat företag, bl a avseende investeringar. Det naturliga

beslutskriteriet i ett sådant företag är den förväntade framtida avkastningen. När olika investeringar övervägs, t ex i produktionsutrustning av olika kapacitet och baserad på olika tekniker, så väljes alltså det alternativ som väntas ge den största avkastningen.

För att ett sådant kriterium skall leda rätt, ja för att det alls skall gå att tillämpa, måste företaget emellertid arbeta under villkor som medger vinstmaximering, det ligger i sakens natur. Företaget måste ha full frihet att inom de gränser som sätts av allmänna lagar fritt bestämma över produktutveckling, produktionsmetoder, priser, o s v, för att göra vinsten så stor som möjligt.

Nu hävdas emellertid ofta, och då kommer jag in på den ovan nämnda invändningen, att de företag som opererar på elmarknaderna inte kan ges en frihet av detta slag. Då skulle nämligen s k naturliga monopol uppstå, vilket vore till skada för konsumenterna.

Tanken är att fria marknadsprocesser i vissa fall spontant ger upphov till monopolsituationer, nämligen då en marknad är av begränsad storlek och en viss produktionsprocess samtidigt förenad med utpräglade stordriftsfördelar. Under sådana förhållanden kan ju stordriftsfördelarna medföra att endast en, tillräckligt stor, produktionsenhet etableras inom marknadsområdet. Företaget som äger den enda produktionsenheten kan då också, menar man, tillämpa monopolprissättning, d v s företaget kan på monopolistiskt maner exploatera konsumenterna. Det är detta som kallas naturligt monopol.

Invändningen går nu ut på att betingelserna för naturliga monopol är uppfyllda

inom stora delar av elproduktionen och -distributionen. Om företagen tilläts operera fritt skulle konsumenterna följaktligen exploateras. Någon form av samhälls- eller frihetsinskränkning är därför nödvändig. Regleringssystemet inom den svenska elförsörjningen, bl a ellagen, är ett exempel på sådan inskränkning.

Mot den redovisade uppfattningen om naturliga monopol, som är vanlig i bl a Sverige, står emellertid en annan, som företräds av ekonomer från den s k österrikiska skolan och chicagoskolan. Enligt denna senare uppfattning kan inte begränsade marknader och stordriftsfördelar leda till allvarlig monopolistisk exploatering så länge tillträdet till marknaden är fritt. Så fort ett företag försöker utnyttja sin ensamställning kommer det nämligen, om tillträdet är fritt, att utmanas på ett eller annat sätt. Något annat kommersiellt företag kan t ex gå in för att skära i monopolvinsterna, eller de exploaterade konsumenterna kan bilda ett kooperativt företag.

Bakom dessa skilda uppfattningar ligger olika grundläggande tankemodeller.

De som tror på naturliga monopol arbetar i allmänhet med statiska jämviktsmodeller, d v s de betraktar förhållandena i ett visst ögonblick och bortser från förhistorien och den fortsatta utvecklingen. Under sådana betingelser är det också lätt att peka på stor monopolistisk makt för ett ensamt företag. De som inte tror på de naturliga monopolerna tänker istället i termer av ekonomiska processer, de fäster stort avseende vid utvecklingen över tiden. Inom ramen för ett sådant synsätt kommer potentiell konkurrens, d v s konkurrens som kan ge sig tillkänna i framtiden, att spela en avgörande roll. Det är

den potentiella konkurrensen som gör att inte ens ett företag som är ensamt på en marknad kan agera monopolistiskt så länge tillträdet är fritt. I det statiska jämviktsresonemanget spelar den potentiella konkurrensen däremot ingen roll alls, det ligger i sakens natur.

För mig framstår det processinriktade resonemanget som utan vidare mest realistiskt. Enligt min mening är det därför också möjligt att utan restriktioner låta elföretagen maximera sin vinst. Någon risk för monopolistiskt beteende och exploatering finns knappast. Därmed är också sagt, vilket är det viktiga i sammanhanget, att det avgörande villkoret för att företagen skall kunna fatta investeringsbeslut med hänsyn till den förväntade framtida avkastningen är uppfyllt.

Lämna över till marknadsaktörerna

Slutsatsen blir alltså att problemen om i vilken utsträckning kärnkraften skall ersättas, och med vad, kan lämnas över till marknadsaktörerna. Några principiella hinder för att låta elföretagen själva, och med den förväntade avkastningen som kriterium, besluta om produktionsvolym och produktionsteknik finns inte. Elföretagen kan tillåtas agera på egen hand precis som företag i allmänhet på vanliga, fria marknader. Elförsörjningens hela regleringssystem, bl a ellagen, kan avskaffas. Kvar skulle då endast finnas sådana lagar som är nödvändiga för varje marknadsfunktion, d v s lagar som skyddar grundläggande rättigheter baserade på sådant som ägande och ingångna kontrakt.

Också med hänsyn till de här diskuterade besluten medför marknadsmässigheten att konflikthanledning till stor del

elimineras. Vid sidan om säkerheten gäller ju motsättningarna i energifrågan just storleken av elbehovet och produktionsmetoderna. På fria marknader fattas investeringsbesluten inom varje företag för sig, och det är också där som ansvarsutkrävandet sker. Fattas t ex okloka investeringsbeslut inom ett visst företag, så är det just det företaget som drabbas. Andra människor påverkas inte och behöver därför inte bekymra sig. Om elförsörjningen gjordes marknadsmässig skulle

Vid sidan om säkerheten gäller motsättningarna i energifrågan storleken av elbehovet och produktionsmetoderna.

det bli likadant där. Människor skulle få lika lite att engagera sig i som då det gäller investeringar i privata företag i allmänhet. Investeringsbesluten skulle inte bli föremål för några allmänna konflikter. När mera omfattande motsättningar kring investeringar uppstår är det vanligen, förefaller det mig, ett resultat av offentligt ägande och därav följande politiska majoritetsbeslut.

Några principiella hinder för marknadsmässighet inom elförsörjningen, bl a avseende investeringar, finns alltså inte. Men några frågor återstår ändå att diskutera för att göra slutsatsens innebörd helt klar.

Avskaffa koncessionsbestämmelserna

För det första så ingår i det nuvarande regleringssystemets ellag bestämmelser om koncessioner. Dessa tillämpas så att

elföretagen ges monopol på sin verksamhet inom avgränsade geografiska områden, såsom koncessionsområden, samtidigt som priserna övervakas. Det är alltså fråga om legala monopol – marknadstillträdet är inte fritt. Inom ramen för detta system kan en fri vinstmaximering naturligtvis inte tillåtas. Då skulle ju konsumenterna verkligen bli exploaterade. En förutsättning för fri vinstmaximering är därför att de nuvarande koncessionsbestämmelserna avskaffas så att de legala monopolen försvinner.

Privatisera kraftföretagen

För det andra kan man fråga sig vad man skall göra med de nuvarande offentliga företagen inom elförsörjningen, framför allt Vattenfall men också alla de företag inom produktion och distribution som helt eller delvis är kommunalt ägda. Bör dessa företag privatiseras? Frågan är inte alldeles enkel. Kommunala distributionsföretag kan ju t ex i vissa fall antagligen ses som just sådana kooperativa företag som undviker att exploatera konsumenterna, och som jag talat om tidigare. Men i princip blir naturligtvis konsekvensen av det resonemang jag fört ändå att företagen inom elförsörjningen bör privatiseras. I synnerhet gäller detta kraftproducenterna – det är ju framför allt deras verksamhet som är konfliktladdad – och då främst Vattenfall.

För det tredje kan man fråga sig om slutsatsen om elföretagens fria marknadsagerande påverkas av de miljöproblem som verksamheten ger upphov till. Svaret är nej. Uppenbarligen är det tillräckligt att just miljöproblemen hanteras på ett eller annat sätt. Hur detta skall ske är i och för sig inte alltigenom klart, och föremål för omfattande debatt. Hur man än gör finns det emellertid ingen anledning att hindra företagen från att i det stora hela agera marknadsmässigt. Kemisk industri, för att ta ett exempel, agerar ju i allmänhet, och trots miljölagstiftningen, helt marknadsmässigt. Knappast någon uppfattar det som annat än naturligt. Det finns ingen anledning att betrakta företagen i elbranschen på något annat vis.

Det långvariga och låsta skyttegravs-kriget i energifrågan beror enligt min mening, och för att sammanfatta, mycket mer på de allmänt accepterade beslutsformerna än på sakfrågornas karaktär. Motsättningarna skulle kunna lösas upp med en övergång från politiskt till marknadsmässigt beslutsfattande. Marknadsekonomi är inte bara resurshushållande, den löser också konflikter. Politikerna borde därför sluta fundera över om Ringhals eller Barsebäck skall avvecklas först och istället avveckla ingreppen på de svenska elmarknaderna, framför allt atomansvarighetslagen och ellagen, samt privatisera kraftföretagen.