SvD Näringsliv

Håkan Heden är mannen bakom den avreglerade marknaden. Foto: Magnus Hjalmarson Neideman

När elen blev marknad: ”Bara Sverige som ville”

Krigsekonomi. Prischock. Starka ord haglar om elpriserna. Men hur hamnade vi egentligen här? Arkitekten bakom avregleringen berättar nu hur det gick till när ett antal tjänstemän drev igenom den i dag så omstridda elmarknaden.

Birgitta Forsberg
Publicerad 17:15

Avstampet skedde i konstmuseet Louisiana i Danmark en försommardag 1995. Solen sken, segelbåtarna gled fram över Öresund och i ett svalt sammanträdesrum i det gamla båthuset satt fyra nordiska energiministrar, stöttade av mineralvatten och frukt.

Kvartetten från Sverige, Norge, Finland och Danmark skrev under ett rätt urvattnat pressmeddelande som tjänstemännen hade tagit fram. Det handlade om att ha en nordisk elmarknad i konkurrens.

– Det här pressmeddelandet var det enda som fanns. Det var det som var grunden, säger Håkan Heden, som då var opolitiskt departementsråd och huvudman för energifrågor på näringsdepartementet.

– Egentligen var det bara Sverige som ville ha en konkurrensutsatt nordisk elmarknad. Norge ville bara vara med Sverige, inte med Finland eller Danmark. Finnarna var djupt skeptiska och danskarna var också skeptiska, säger han.

De svenska tjänstemännen hade åkt runt i ett halvår för att få till det. En dag i Oslo, en i Helsingfors, en i Köpenhamn. Två veckor före mötet med det nordiska ministerrådet i det danska konstmuseet sydde de ihop förslaget. Energiminister Jörgen Andersson (S) ändrade någon punkt här och var. Sedan var det klart.

Håkan Heden blev ansvarig tjänsteman och arkitekten bakom elmarknadsreformen. Den långe mannen med den cendréfärgade kalufsen rörde sig hemtamt på departementet, oavsett färg på ministerns kavajnål

Nu var grunden lagd för en avreglerad nordisk elmarknad.

Men den svenska avregleringen började egentligen långt tidigare, med Storbritanniens järnlady. På 1980-talet ville Margaret Thatcher avreglera den brittiska elmarknaden. Hennes tankar om privatisering, som ett sätt att effektivisera, spreds – både i den europeiska unionen och i Sverige.

– Man ville konkurrensutsätta allt som gick att konkurrensutsätta, av effektivitetsskäl, säger elveteranen Nils Andersson.

Civilingenjören var tidigare vd för Kraftverksföreningen, ledamot i Nordpools styrelse, affärsutvecklingsansvarig på Elproduktion Norden på Vattenfall och ordförande i utredningen om elcertifikat.

På en presskonferens hösten 1990 – efter att finans- och fastighetsbolaget Nyckeln ställt in betalningarna och utlöst den ekonomiska 90-talskrisen – berättade statsminister Ingvar Carlsson och finansminister Allan Larsson hur den socialdemokratiska regeringen skulle få ordning på Sverige. En av punkterna handlade om att effektivisera elmarknaden och bolagisera det statliga affärsverket Vattenfall.

Foto: Björn Larsson Ask/TT

På den tiden fanns Samkörningsavtalet mellan de större kraftbolagen i Sverige**:** Vattenfall, Sydkraft, Stockholm Energi, Gullspång, Stora Kraft, Skandinaviska Elverk, Krångede, Skellefteå Kraft, Bålforsen Kraft AB (kallat Båkab), Graningeverken och Uddeholm Kraft.

Avtalet optimerade elproduktionen och garanterade leveranssäkerheten. Endast de bolag som var med i Samkörningsavtalet fick handla el mellan sig på kraftbörsen och endast de hade tillgång till elnätet. Dessutom handlade bolagen med länder som Sverige hade elkablar till.

Varje enskilt bolag hade monopol på att leverera el till samtliga kunder inom sitt eget geografiska område och svarade också för leveranssäkerheten där. När det gäller el måste bolagen i varje ögonblick producera lika mycket el som konsumeras.

– Poängen var att det fanns någon som var ansvarig för elleveransen och för att vi hade ett säkert elsystem, säger Nils Andersson.

– Men det fanns två problem med den gamla marknaden. Dels byggde bolagen lite guldpläterat, det vill säga att de byggde mer produktionskapacitet än som behövdes. De byggde ett system med 25 procent reserver för att de var ansvariga för leveransen. Dels fanns det ingen som helst kostnadspress i drift och underhåll eftersom alla kostnader kunde läggas på elpriset, fortsätter han.

Vattenfall satte priset efter sin långsiktiga marginalkostnad medan andra kraftverk tog Vattenfalls priser och lade på ett öre eller två per kilowattimme,

kWh, enligt Håkan Heden. Den innersta cirkeln av kraftbolag i oligopolet var nöjda med systemet.

– Varje år gjorde vi upp en försörjningsplan som vi sedan lade ihop i monopolet. Det var väldigt enkelt och bra. Varje elverk bestämde sin taxa på den tiden, säger Vattenfalls dåvarande generaldirektör Carl-Erik Nyquist till SvD.

Men bland utomstående muttrades det, minns Håkan Heden.

– Många i svensk industri var missnöjda eftersom de satt fast hos en elleverantör. Något av de stora bolagen tecknade ett avtal med Norge om billigare el, men Vattenfall meddelade att det inte gick att transportera kraften till Sverige. Pappersindustrin hade problem när den egna elproduktionen visade överskott, hur skulle elen komma ut på nätet?

– Många kommunala energiverk klagade också på att de inte fick köpa el av vem de ville och ibland hade de problem med vad de skulle göra av överskottet i sin kraftvärmeproduktion, fortsätter Håkan Heden.

Håkan Heden. Foto: Magnus Hjalmarson Neideman

Våren 1991 var det dags att göra något åt saken. Då aviserade energiminister Rune Molin (S) en stor effektivitetsreform för elmarknaden och tjänstemännen på näringsdepartementet fick börja arbeta med frågan.

– Rune Molin hade uppfattningen att Vattenfall borde utsättas för ett högre konkurrenstryck, säger Håkan Heden.

Redan tidigt rådde stor enighet i riksdagen.

– När Per Westerberg (M) lade en proposition våren 1992 om en effektivare elmarknad röstade alla utom Vänsterpartiet ja, säger Håkan Heden.

Eftersom saken ansågs tämligen okontroversiell fick tjänstemännen arbeta självständigt med den.

– Det var vi tjänstemän på näringsdepartementet som var drivande i den här frågan. Det fanns ingen politiker som var särskilt drivande. Vi fick ett uppdrag av Rune Molin och så satte vi igång. Vi tänkte ut hur man skulle effektivisera elmarknaden.

Håkan Heden och de andra tjänstemännen sneglade på Margaret Thatchers Storbritannien, eftersom landet var först med att avreglera. Där var lärdomen: Separera elnäten från kraftproducenterna.

När Vattenfall bolagiserades 1992 tog staten stamnätet – det vill säga de kraftigaste ledningarna i elsystemets blodomlopp – från Vattenfall och lade de ledningarna i det statliga affärsverket Svenska kraftnät.

Tanken var inte att göra en fullständig avreglering utan att ta bort hindren så att även andra bolag, både stora elkunder och de kommunala energiverken, kunde få tillgång till elnätet.

– Visionen var att i framtiden skulle svenska bolag kunna köpa el av vilken producent som helst i Europa och att svenska kraftbolag skulle kunna sälja el till vilka företag som helst i Europa, säger Håkan Heden.

Håkan Heden. Foto: Magnus Hjalmarson Neideman

Han jobbade med frågan under fyra energiministrar – Rune Molin (S), Per Westerberg (M), Jörgen Andersson (S) och Anders Sundström (S). Håkan Heden var även sakkunnig i Energikommissionen 1995-1996. År 1998 blev han överdirektör för Energimyndigheten och sedan chef för Energimarknadsinspektionen. Sammanlagt jobbade han med elmarknaden i 20 år, innan han pensionerade sig.

Saken blev dock plötsligt kontroversiell när Per Westerberg ville privatisera Vattenfall och sätta bolaget på börsen. Då kovände Socialdemokraterna och när de kom till makten 1994 ville de stoppa elmarknadsreformen. Men det slutade med att de drev igenom den, minus privatiseringen av Vattenfall.

Dessutom gick alltså startskottet för den nordiska elmarknaden 1995, under den socialdemokratiska regeringen.

– Med Louisianaavtalet fick vi en nordisk elmarknad. Det fanns två fördelar med det. Dels fick vi en stor marknad, dels var det lättare för Jörgen Andersson (S) att få igenom det i riksdagsgruppen eftersom riksdagen var skeptisk till EU, men för nordiska samarbeten, säger Håkan Heden.

Den 1 januari 1996 avreglerades den svenska elmarknaden. Marknaden delades i tre. Producenter, elhandelsbolag och elnätsbolag. De sistnämnda var kvar i monopolet. Stora bolag som Vattenfall rymde alla tre bolagen inom sig. Ingen hade ansvar för att planera för framtida elproduktion, det skulle marknaden lösa av sig själv.

– Ingen hade längre ansvar för hur mycket produktionskapacitet som egentligen behövdes för att marknaden skulle fungera, säger Nils Andersson.

Svenska kraftnät blev ansvarig för elsystemet. Affärsverket skulle se till att nätet hela tiden var i balans på 50 Hertz och att produktionen i varje stund motsvarade konsumtionen.

Norge låg före och hade redan en kraftbörs, så övriga Norden kopplade upp sig mot Nord Pool i Oslo. EU avreglerade elmarknaden året efter, 1997.

Elpriset sattes efter hur dyr produktion som behövde köra igång för att möta konsumtionen var. Den dyraste produktionen satte elpriset för, i teorin, hela den europeiska marknaden, i praktiken för ett område – ett land, en del av ett land eller delar av flera länder. Det kallades marginalprissättning.

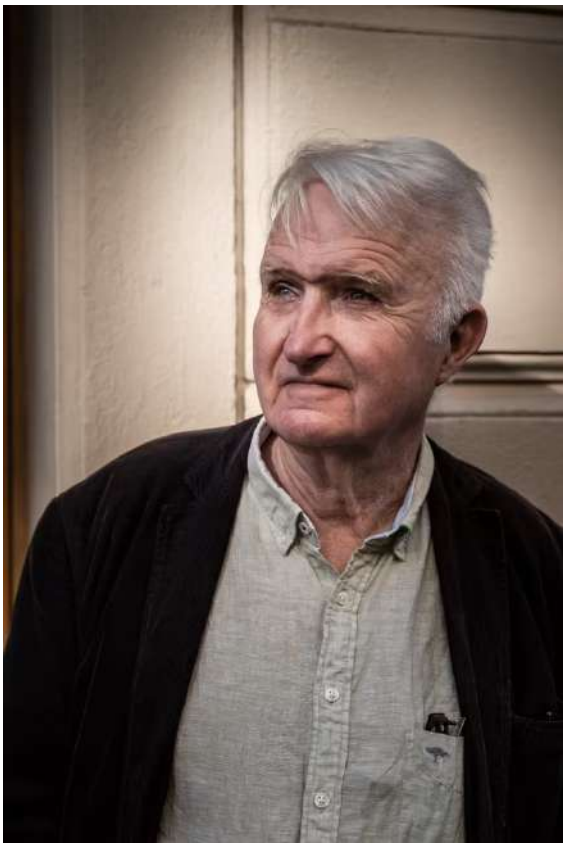
– Marknadens konstruktion är genial egentligen. Det är inte många konkurrensmarknader som är så effektiva som elmarknaden med momentant utbud och efterfrågan, säger Nils Andersson.

Från början var avregleringen inte riktad mot hushållskunder, som var tvungna att skaffa en ny elmätare, en timmätare, för uppåt 10 000 kronor, för att kunna välja elhandlare.

– Men det blev ett väldigt tryck på oss från konsumenter att även de skulle kunna välja. Framför allt låg Villaägarna och LO på oss om att öppna marknaden för hushåll. Men även elhandlare som Telge Energi ville gå över kommungränserna. Telge Energi ville sälja till LO:s medlemmar, som Telge hade avtal med. Det här var ingenting som kom från Westerberg, alltså Moderaterna, eller S-politiker eller tjänstemän, säger Håkan Heden.

Resultatet blev att hushållen fick välja elleverantör utan att byta mätare. Bolagen beräknade konsumtionen enligt en schablon som korrigerades då elbolagen kom och läste av elmätaren.

Vid avregleringen den 1 januari 1996 blev hejaklacken snopen när elpriset inte sjönk direkt, men det handlade om att det både hade varit torrår och kallt. När det sedan blev våtår 1997–2001 föll priset till låga nivåer och elproducenterna ströp produktion, bland annat lades de stora oljekraftverken Stenungsund och Karlshamn i malpåse.



Håkan Heden. Foto: Magnus Hjalmarson Neideman

Det slog i sin tur mot kunderna den kalla vintern 2003–2004 då elpriserna rusade uppåt. Svenska Kraftnät svarade med att handla upp reservkraft, till exempel skulle Karlshamnsverket gå igång då det behövdes.

Hushållen fick även se elräkningen förändras på skattesidan. Före avregleringen var elskatten 9 öre per kWh. I dag är den 35,6 öre per kWh för hushållskunder. På samtliga tre delar av elpriset – elhandel, nätpris och elskatt – betalar hushållskunderna dessutom moms. Elintensiv industri har dock en rejäl skatterabatt.

Vid avregleringen syntes släpp-fångarna-loss-tendenser bland bolagen. De stora köpte upp både de små och mellanstora samt började erövra Europa. Vattenfalls vd, tidigare generaldirektör, Carl-Erik Nyquist bytte fot om avregleringen i början av 1990-talet och nu tog han chansen i Europa.

– Jag köpte i Hamburg först och hade börjat diskutera att köpa i Berlin när jag gick i pension, säger Carl-Erik Nyquist.

Expansionen låg alltså i korten då hans efterträdare Lars G Josefsson tog över. Han byggde Vattenfall stort i Tyskland och Polen, med kärnkraft och kol, och så småningom naturgas i Nederländerna via Nuon.

En strategi som rullades tillbaka under Magnus Halls tid som vd 2014-2020. Då sålde Vattenfall Nuon och brunkolet och tvingades lägga ner tysk kärnkraft när den tyska regerringen lade om sin politik.

Parallellt med avregleringen fanns nämligen en annan rörelse som handlade om att minska koldioxidutsläppen för klimatets skull. Och även om kärnkraften var fossilfri så var det inte bara i Sverige som den skar som ett sår rakt igenom folksjälen, med hårda anhängare på både för- och emotsidan.

– Politikerna såg att kärnkraften någon gång skulle nå sin tekniska livslängd och tvingas stänga. Vattenkraften var politiskt omöjlig att bygga ut, säger Håkan Heden.

– Vi måste hitta något annat och det som fanns var vindkraft. Östersjön är ett av de ställen i Europa och världen som har väldigt bra vindkraftslägen. Det blåser nästan alltid på Östersjön, men inte för mycket, säger Håkan Heden.

Vattenfalls dåvarande vd Lars G Josefsson. Foto: Tomas Oneborg/TT

Sverige fick ett system med elcertifikat 2003, för att stödja utbyggnad av förnybar elproduktion. Det blev främst vindkraft. Stödsystem infördes även i övriga Europa. Kunderna fick betala för certifikaten på elräkningen.

Två år senare kom EU:s utsläppsrätter där de bolag som släppte ut koldioxid var tvungna att betala. Det svenska elpriset steg med runt 15 öre per kWh, enligt Nils Andersson, eftersom den europeiska elmarknaden sitter ihop. Det högre priset ökade de svenska elproducenternas vinster eftersom de inte släppte ut så mycket.

En annan aspekt med Europas gemensamma elmarknad visade sig 2006 när Dansk Energi anmälde Svenska kraftnät till EU-kommissionen för att verket begränsade exporten till Danmark när södra Sverige hade för lite el.

Då ålade EU-kommissionen Svenska kraftnät att lösa frågan, vilket ledde till att verket delade upp landet i fyra prisområden 2011. Tanken var att elen skulle bli dyrare i söder, som ett incitament att bygga ny produktion där.

– Svensk Energi och Svenskt Näringsliv ville absolut inte ha prisområden. Och vissa trodde inte att regeringen skulle kunna försvara att elen blev dubbelt så dyr i södra Sverige som i norra Sverige, säger Håkan Heden.

Men elområden blev det. Gränserna gick där det fanns flaskhalsar i näten, trånga sektorer som hade funnits långt före avregleringen.

I stället för ett enda elpris i hela landet blev det nu fyra olika priser.

Samtidigt byggdes ny kraftproduktion. Trots att det ofta tog många år och var krångligt att få tillstånd, började bolag bygga vindkraft i Sverige.

Allteftersom den volatila vindkraften blev en större andel av elmixen började personer som förstod hur elsystemet fungerade oroa sig. För att kompensera för vindens ombytlighet behövdes reglerbar kraft. Det är till exempel vattenkraft, kraftvärme, gasturbiner, olja och naturgas.

Kärnkraften är visserligen inte reglerbar, men den är planerbar, och bidrar med vissa tekniska kvaliteter till nätets stabilitet. Dessutom behövs stora tryckpunkter nära stora städer och längs vägen när man transporterar el så att man kan nyttja ledningarna maximalt.

När så Eon/Uniper och Fortum stängde Oskarshamn 1 och 2 och Vattenfall och Sydkraft/Uniper stängde Ringhals 1 och 2 minskade inte den totala kärnkraften så mycket, eftersom övriga reaktorer graderades upp. Men viktiga tryckpunkter i södra Sverige försvann och elproduktionen där minskade.

Det stod ingenting i helstatliga Vattenfalls ägardirektiv om att bolaget var ansvarigt för elnätet eller svensk elproduktion.

– Det är möjligt att Vattenfall inte lika lättvindigt hade kunnat lägga ner två reaktorer i Ringhals, och Eon och Fortum inte hade kunnat lägga ner två reaktorer i Oskarshamn, i det gamla systemet. Men den försäkringspremie vi hade fått betala för det, via högre elpriser, hade varit väldigt hög de tidigare åren, säger Håkan Heden.

Oskarshamn kärnkraftverk. Foto: Adam Ihse/TT

Trots att Svenska kraftnät ville att det skulle byggas mer produktion i söder, kom ny vindkraft mestadels att hamna i norr. Kommunerna i söder sa oftare nej än kommunerna i norr.

Samtidigt hade Tyskland satt sig i knäet på Ryssland. Av klimatskäl började Tyskland fasa ut kolkraften och hade, efter en del velande fram och tillbaka, år 2010 beslutat sig för att förlänga kärnkraftens livstid.

Men klockan 14.46 den 11 mars 2011 slogs det japanska elnätet ut av en jordbävning på havsbottnen 15 mil nordost om kärnkraftverket i Fukushima. Verket dränktes i en enorm tsunamivåg och spred radioaktivt cesium i atmosfären, motsvarande 168 Hiroshimabomber.

Förbundskansler Angela Merkel tvärvände. Kärnkraften, som stod för nästan en fjärdedel av den tyska elproduktionen, skulle bort. I stället började Tyskland att importera allt mer rysk naturgas.

Med gasen började det gå snett vintern 2020/2021. Den var nämligen mycket kall i Tyskland och tyskarna tömde flera naturgasförråd, bland annat för att värma sina hus.

Lagren kunde inte heller fyllas på helt sommaren 2021 eftersom det var brist på ordentligt med sol och vind. Dessutom ökade efterfrågan på naturgas kraftigt i världen efter pandemin när företag drog igång igen.

Samtidigt började Ryssland, som stod för en stor del av EU:s naturgasimport, att strypa gastillförseln. Bedömare ansåg att det var ett sätt att pressa Tyskland att

klicka på startknappen för den kontroversiella gasledningen Nord Stream 2 mellan Ryssland och Tyskland.

Efter den ryska inmarschen i Ukraina beslutade sig Tyskland för att inte öppna ledningen, vilket ytterligare försvårade situationen. Dramat ökade markant när Ryssland i början av september stoppade gasleveranserna även i Nord Stream 1.

Eftersom den europeiska elmarknaden sitter ihop efter avregleringen drar priserna på kontinenten upp Sveriges elpriser. Sverige är nämligen en stor nettoexportör av el och då vi exporterar elen så importerar vi samtidigt kontinentens priser.

Det är så systemet fungerar. Men överföringskapaciteten till utlandet är inte så stor. Och då elledningarna som exporterar svensk el till utlandet blir fulla frikopplas södra Sverige från kontinenten och får ett inhemskt elpris, som ofta är betydligt lägre än det kontinentala.

Nu, när elpriserna förväntas löpa amok, försöker politikerna både på EU-nivå och i Sverige komma på sätt att hjälpa företag och hushåll genom vintern.

Förra veckan meddelade statsminister Magdalena Andersson (S) att regeringen vill arbeta på EU-nivå för att frikoppla elpriserna från gaspriserna. Något som bland andra Tyskland, Belgien och Österrike redan har sagt att de vill göra.

– Jag kan bara konstatera att Europa har en elmarknad som visserligen fungerar väl i ett normalläge. Men i den krigsekonomi som nu råder är den helt enkelt dysfunktionell, sa hon.

Det handlar om en perfekt storm, som Europas makthavare nu försöker rida ut.

– Konkurrensen har lett till att marknadspriset hela tiden har pressats ner till lägsta möjliga nivå. Marginalprissättningsmodellen fungerar. Men ingen har tänkt på att vi måste ha tillräcklig produktionskapacitet. Det var verkligen en miss, säger Nils Andersson.

Problemet är att det tar lång tid att bygga ny elproduktion. Den som börjar planera för att bygga ny kärnkraft eller en ny stor havsbaserad vindkraftspark nu, vet inte om det kommer att betala sig när anläggningen står klar om 10–20 år.

– Marknaden är kortsiktig, medan kraftproduktion är långsiktig, säger Nils Andersson.

Håkan Heden vill ändå lyfta fram fördelarna med att ta bort det oreglerade oligopolet och ersätta det med en reglerad konkurrensmarknad.

– Jag tror att den här reformen har varit väldigt bra för svenska konsumenter och svensk industri. Den har hållit elpriserna på en mycket lägre nivå än de hade varit

annars, säger han.

Birgitta Forsberg
Reporter SvD Näringsliv. Skriver om allt utom privatekonomi.
Brinner för...