

Elektricitet og politik i 1990'erne

**Flemming Petersen, Museumsinspektør, Elmuseet, Bjerringbro,
fp@elmus.dk**

**Mogens Rüdiger, Lektor, Institut for Historie,
Internationale Studier og Samfundsforhold, Ålborg Universitet,
rudiger@ihis.aau.dk**

Elsektoren blev liberaliseret i 1990'erne. I årtierne forinden var sektoren blevet underlagt en statslig regulering af hensyn til forsyningssikkerheden og miljøet. Liberaliseringen i 1990'erne var et delvist brud med denne udvikling, idet elsekskabernes monopols-tatus blev ophævet, og konkurrencen blev defineret som et grundvilkår på elmarkedet. Elsektorens ønske og håb om mindre statslig indblanding blev ikke opfyldt. Liberaliseringen af elsektoren betød mere regulering, pga. politiske ønsker om at kombinere et elmarked med krav om forsyningssikkerhed, forbrugerbeskyttelse, miljø og fornuftig prisdannelse.

Presset for liberalisering var dobbelt. Dels etablerede først Norge og siden Sverige et frit elmarked, dels tog EU initiativ til at etablere et frit og grænseoverskridende elmarked.

I artiklen viser vi, hvordan elsektorens holdning skiftede i 1990'erne fra en udpræget skepsis og modvilje mod at opgive monopolforholdene, en holdning sektoren delte med de politiske beslutningstagere, til en markant tilfredshed med konkurrencens indtog i deres hverdag. I artiklen påvises en række årsager til holdningsskiftet. Både før og efter holdningsskiftet havde sektoren en betydelig indflydelse på lovgivningen. Mange af sektorens ønsker til lovgivningen i 1990'erne blev dog først imødekommet efter regeringskiftet i 2001.

Den danske elsektor anno 2005 og 1990 er vidt forskellige. Det gælder både med hensyn til teknologi, organisation, regulering og ejer-

skab. Politiske indgreb er en central faktor i denne forandringsproces. 1990'ernes politiske tiltag på elsektorens område ligger på mange måder i forlængelse af den energipolitik, der blev påbegyndt i 1976.

I 1976 vedtog Folketinget en lov om elforsyningen, og dermed blev der for første gang siden 1907 opstillet regler for sektoren og givet bemyndigelse til ministeren om at kunne gribe ind i væsentlige dele af sektorens dagligdag. Loven medførte ikke de store ændringer i forsyningsvirksomhedernes måde at drive forretning på. Det vigtigste ved loven var, at der blev opstillet politisk bestemte rammer for sektorens udvikling.

Elbranchen var langt fra begejstret for den statslige indblanding. Nok var der tale om monopolvirksomheder, men de frygtede for at miste deres bevægelsesfrihed, dvs. at de i 1990'erne skulle agere på et marked med højere og mere ustabile priser på råstofferne uden at have de rigtige rammebetingelser. Derfor og fordi sektorens historisk set havde været forskånet for andet end begrænset statslig indgriben, forsøgte den at undgå dele af lovgivningen.

1976-loven kan ses som udtryk for en statsliggørelse af el-forsyningen. I 1990'erne tro-

ede mange fejlagtigt, at denne udvikling ville vende med liberaliseringen. EF's bestræbelser for at etablere det Indre Marked inkluderede, at energisektoren også skulle liberaliseres efter bestemte retningslinier, hvilket betød, at alle medlemslande måtte ændre deres lovgivning. Øvelsen bestod i at udsætte energivirksomhederne for konkurrence, dvs. den hidtidige monopolvirksomhed skulle afløses af en situation, hvor virksomhederne konkurrerede om såvel ressourcer som kunder.

Liberaliseringen involverede ikke privatisering af de offentlige energivirksomheder. Et energimarked skulle indebære reel konkurrence til glæde for kunderne, men omlægningen indebar ikke en stillingtagen til ejerskabet, dvs. om det skulle være privat eller offentligt. I og med at konkurrencen ville medføre øget vægt på strategisk udvikling af virksomhederne, forestillede man sig uden tvivl, at markedsbetingelserne ville få organisatoriske konsekvenser, fx i form af alliancer eller fusioner.

Liberaliseringen indbefattede heller ikke deregulering. En grund hertil var de samfundsmæssige interesser, der blev formuleret med energilovgivningen i 1970'erne, fx med planen om en flerstrengt energiforsyning, der lagde vægten på en høj forsyningssikkerhed. I 1990'erne var det ikke længere forsyningssikkerhed, der blev italesat som sektorens og energipolitikens vigtigste opgave, men derimod miljøhensynet, som fra årtiets slutning relaterede sig til klimaet. Dertil kom regler for selve markedet og styring af selskabernes økonomi (benchmarking). På den baggrund blev det urealistisk med deregulering. Markedet og konkurrenceudsættelse var en følge af politiske beslutninger, og politisk regulering var et grundvilkår for markedet. Derfor rettede sektorens forsøg på at påvirke den politiske del af liberaliseringsprocessen sig ikke mod at fjerne reguleringen, men derimod på at sikre vide og ensartede betingelser for konkurrencen.

Den energipolitiske proces i 1990'erne havde mange lighedspunkter med den i 1970'erne i den forstand, at både branchen og politikerne stod over for grundlæggende nyskabelser, der var foranlediget af eksterne faktorer, hvorfor begge parter undervejs i forløbet definerede de interesser, de mente skulle tilgodeses i lovgivningen. Dvs. interesseformuleringen foregik i et med- og modspil mellem de eksterne faktorer, virksomhederne og det politiske niveau. I 1990'erne var elsektorens interesseformulering et godt stykke af vejen forstyrret af stor forskel i interesse mellem de enkelte typer af selskaber.

Et afgørende træk i forløbet er, hvordan såvel elsektoren som staten omkring 1996 skiftede holdning til liberalisering. Neoliberalismens generelle gennembrud påvirkede både embedsmænd i stat og elsektor, samt politikere. Dertil kom, at også interne forhold i elsektoren forstærkede dette holdningsskifte.

Liberaliseringen i litteraturen

Mads L. F. Jakobsen (2007) viser i sin afhandling, at nationale aktører som Socialdemokratiet, Venstre og de store elselskaber ikke var ligegyldige statister i en liberaliseringsproces, hvis resultat var bestemt af udefrakommende krav fra fx EU. Det gamle regime var under pres, men der var autonomi til at påvirke udfaldet.

Ian Bartle (2005) har på europæisk plan undersøgt liberaliseringen af telesektor og elsektor, og når frem til, at den teknologiske udvikling var en afgørende faktor i destabiliseringen af telesektorens monopol, men ikke i elsektorens. Dens produktions- og distributionsteknologi var i 1990'erne grundlæggende den samme som 50 år tidligere, mens satellitter, lysledere, mobiltelefoni mv. lagde et pres for en ny organisering i telesektoren.

Kaijser og Högselius (2007) kalder liberaliseringen af den svenske elsektor en systemrevolution. Stagnation i elforbruget i slutnin-

gen af 1980'erne og manglende momentum ved overgangen til den tredje industrielle revolution, hvor elektriciteten ikke længere var den drivende kraft, skabte en form for teknologisk mæthed. En mæthed, der dog ikke førte til, at systemet som helhed mistede sin dynamik. Selvom mætheden spiller en vigtig rolle fremhæver Kaijser og Högselius, at liberaliseringen og dermed bruddet med en lang tradition var vævet ind i de forandringer, som i sidste fjerdedel af 1900-tallet kom til at præge både elsektoren som samfundet i helhed. De nyliberale økonomiske teorier fik fodfæste, globaliseringen var tiltagende osv. Da det store, svenske, statslige elselskab Vattenfall blev gjort til et aktieselskab i 1992 efter en lang debat i Rigsdagen, skiftede Vattenfall stil og blev nærmest bannerfører for en ny dagsorden. Hvor teknik og forsynings-sikkerhed havde været i centrum, handlede det nu mere om at positionere sig som et stærkt selskab både hjemme og i udlandet. Den mere traditionelle ingeniørkultur blev relativ hurtigt erstattet af en verden domineret af økonomer, jurister og markedsførings-eksperter.

For Norges vedkommende har Lars Thue (1996) vist, hvordan relativt få centrale embedsmænd i statsapparatet (Finansdepartementet), der var tændt af den neolibérale flamme, fik formuleret, hvordan liberaliseringen kunne blive svaret på en række strukturelle problemer i den norske elsektor. Slående er det med Thues ord, hvordan et regime som var udviklet gennem endeløse stortingsdebatter, udredninger og lokalt engagement i årtier med ét blev skubbet til side (Thue, 1996: 7).

Der er således bred enighed om, at liberaliseringen var et afgørende brud i elsektorens udvikling og at de nationale aktører spiller en vigtig rolle i udformningen af liberaliseringen, uanset om landet er med i EU. I denne artikel vil vi se på de centrale punkter i de statslige liberaliseringsinitiativer og elselska-

bernes reaktion herpå præsenteres, ligesom vi giver et bud på, hvordan lovgivningen ændrede forholdet mellem selskaber og stat i den nyetablerede betingethed og skabte en ny måde at tænke og agere på.

Liberaliseringen i Europa

Midt i 1990'erne poppede forskellige initiativer op, der skabte et pres for liberalisering af elsektoren. Presset kom primært udefra, idet lande omkring Danmark liberaliserede elsektoren, ligesom EU i december 1996 kom med det første direktiv, der beskrev, hvordan medlemslandene inden for en kort årrække skulle liberalisere elsektoren. Den danske konsekvenslovgivning var to love vedtaget i juni (lov 486) og i december 1996 (Lex Nesa). Begge indebar ændringer af lov om elforsyning, og begge var udtryk for, at den gældende lovgivning ikke var a jour med nye tiltag, der destabiliserede monopolsituationen og gik i retning af liberalisering af elsektoren. Med de to lovændringer tog politikere og elsektor en time out, inden de afgørende slag om elsektorens fremtid.

Det første initiativ kom fra EU-Kommissionen, der i 1985 udsendte en hvidbog (KOM (85) 310), hvis mål var at styrke konkurrencen over landegrænserne. Af de 300 direktivforslag, der blev formuleret med henblik på at fjerne handelshindringer vedrørte ingen energi. Tre år senere havde Kommissionen fået øje på energien. Grønbogen *Det Indre energimarked* blev udgivet og Kommissionen fik efterfølgende mandat til at udarbejde en plan for at inddrage energi som en markedsreguleret vare.

Selvom om Grønbogen var tænkt som et debatoplæg, beskrev den ret detaljeret, hvad der skulle ske »ja den forudsagde næsten detaljeret, hvad der senere skete.« (Interview med Peter Hoffmann, 2004: 1). Den foreslog regulering af to væsentlige punkter, nemlig 1) adgang for tredjepart til alle offentligt tilgængelige elnet, og dermed ophævelse af elsel-

skabers monopol, og 2) opsplittning (unbundling) af de vertikalt integrerede elskaber til selvstændige selskaber for henholdsvis transmission, produktion og distribution. Kommissionen havde foretaget undersøgelser, der viste, at medlemslandenes elskaber i gennemsnit ville kunne spare 6 procent af driftsomkostningerne på kort sigt og 12 procent på lang sigt ved at liberalisere.

I begyndelsen af 1990'erne var en del medlemsstater skeptiske over for en gennemgribende liberalisering af elsektoren, og elsektorerne i de enkelte lande og deres fælleseuropæiske interesseorganisation UNIPED presede heller ikke på. Kommissionen valgte derfor en strategi, hvor man gradvis ville øge liberaliseringen. I 1992 fremlagde den et forslag til omfattende liberalisering af elsektoren. Tredjepart-adgangen og unbundlingen krævede mange og lange forhandlinger, inden et færdigt direktiv kunne vedtages i december 1996. Hermed var der blevet etableret en fælles ramme for en gradvis åbning af de nationale elmarkeder. Direktivet rummede mulighed for, at der i forbindelse med gennemførelsen kunne tages højde for, hvorledes de enkelte landes energisektorer var organiseret.

Inden direktivet blev vedtaget, var EU's planer overhalet i flere lande. I England sørgede Thatcher-regeringen i 1990-91 for, at det landsdækkende og statslige elskab, Central Electricity Governing Board, blev splittet op og delvist privatiseret. Landets 12 regionale selskaber blev ligeledes privatiseret og delt op i henholdsvis netselskaber med ansvar for nettets drift og i forsyningsselskaber, der kun skulle stå for køb og salg af el. Samtidig blev en delvis markedsåbning vedtaget.

I Norge fik den borgerlige regering Syse i foråret 1990 vedtaget en lov om at liberalisere elforsyningen. Spørgsmålet om privatisering blev holdt uden for, og der blev fokuseret på, at produktionen og handelen med el skulle gøres til genstand for konkurrence. Beslut-

ningen kom til at påvirke udviklingen i Danmark. Udveksling af el mellem de nordiske lande var stor, og der var et tæt kollegialt samarbejde i organisationen Nordel. Da Sverige også sprang på vognen, begyndte den danske elsektor at røre på sig. Det blev svære at fastholde sin skepsis. I Sverige blev det store statslige elskab, Vattenfall, i 1992 gjort til et statsligt aktieselskab, hvorved der skete et kursskifte, og selskabet blev mere stemt for liberalisering. Det begyndte blandt andet at agere på udenlandske markeder med opkøb af selskaber. I foråret 1995 vedtog den socialdemokratiske regering, der ellers havde været modstander af liberalisering, en lov der førte til, at de lokale og regionale elskabers monopoler ophørte. Forbrugerne kunne fra 1996 frit vælge elleverandør og det svenske elmarked blev slået sammen med den norske organisation Nordpool.

Andre steder i Europa så man en tilsvarende udvikling, idet den dog kom med en vis forsinkelse. Et par fælles træk var 1) at elsektorens modstand mod liberalisering relativt hurtigt skiftede fra modstand til begejstring omkring 1995-96, 2) at socialdemokraterne i de forskellige lande bevægede sig fra modstand til en aktiv rolle, hvor liberalisering blev koblet sammen med forbrugerbeskyttelse og miljø, og 3) at embedsmænd med forkærlighed for liberale ideer i de forskellige landes centraladministrationer kom til at spille en aktiv rolle.

En skeptisk sektor

I Danmark gjorde de toneangivende selskaber i elsektoren, Elsam (vest for Storebælt) og NESA og IFV (øst for Storebælt), ikke noget aktivt for at få liberaliseret elforsyningen før 1996. Preben Schou, adm. direktør for både NESA og IFV, fremlagde ved forskellige lejligheder analyser og kommentarer, der manede til forsigtighed, fordi situationen var for uafklaret. Spørgsmålet var, om værkerne ville blive udkonkurreret, hvis store udenlandske selskaber med enorme øko-

nomiske ressourcer i ryggen kunne dumpe priser fastsat ud fra taktiske overvejelser? Og hvordan skulle betalingen for transit og tredjeparts adgang beregnes? Ligesom vel nok flertallet af ingeniørerne i den danske elsektor var Schou skeptisk over for, om det rent teknisk overhovedet kunne lade sig gøre at registrere og beregne elektricitetens bevægelse gennem nettet fra producent til forbruger (Schou, 1991: 6).

Også Elsam mente, at man skulle anlægge en pragmatisk og kritisk holdning til liberaliseringsbølgen. Vurderingen i bestyrelse og direktion var i 1993, at en liberalisering som i Norge og England ikke var nært foranstående (Elsams bestyrelse 14.9.1993). På et møde med energiminister Jann Sjursen (KrF) stod det klart, at elsektoren og regeringen i denne sag var på bølgelængde, og at der var enighed om at sætte processen mod liberalisering på stand by (Elsams bestyrelse 14.10.1993). Et halvt år senere betød fremskridt i Kommissionens forhandlinger om EU-direktivet dog, at elsektoren og regeringen nu blev enige om at forsøge at påvirke markedsdirektivet. Som udgangspunkt var elsektoren og regeringen enige om, at den danske energi- og miljøpolitik ikke var forenelig med konkurrence (Elsams bestyrelse 16.2.1994). Det var fx ikke oplagt, at de danske elseskaber fortsat kunne påtage sig miljøforpligtigelser på et åbent nordisk/europæisk marked, hvor de skulle konkurrere med udenlandske selskaber uden sådanne forpligtigelser (Olsen, 1995: 248).

Interessen for liberalisering vokser

Selv om de toneangivende selskaber manede til forsigtighed, var der tendens til opbrud i 1995. I Jylland og på Fyn var der blandt distributionsselskaberne og især blandt deres direktører en stigende utilfredshed med, at det var kraftværkerne og især Elsam, som de jo var ejer af, der satte dagsordenen. De mange nye politiske tiltag, der var kommet siden begyndelsen af 1970'erne, havde i langt højere grad end tidligere sat Elsam og Elkraft

i centrum. Både som forhandlingspartner med regeringen og Energistyrelsen og som udmønter af nye tiltag.

I 1994 stiftede distributionsselskaberne vest for Storebælt Elfor som et fælles talerør. I denne interne positionering blev selskaberne mere bevidste om deres rolle i elforsyningen – en rolle som skulle nydefineres, og som blev inspireret af Nordpool og af den liberalisering, man kunne se i EU's tiltag. Deres rolle havde ikke ændret sig i mange år, og tilværelsen var måske blevet lidt støvet: teknologien var den samme, elforbruget var stagnerende og alt det politiske var overladt til Elsam. Med liberaliseringen forestillede man sig, at man kunne spille en ny aktiv rolle. I vedtægterne for Elfor gik man bl.a. efter, at elsektoren skulle unbundles – dvs. de forskellige funktioner skulle skilles ad, enten regnskabsmæssigt eller organisatorisk – og at Elsam og kraftværkerne skulle fusioneres til et selskab.

Med dette udgangspunkt besluttede Elfor og Elsam i fællesskab i foråret 1995 at bestille en analyse hos firmaet PA-Consult med titlen »Elliberaliseringen i Danmark – konsekvenser«. Rapporten beskrev bl.a., hvordan det ville blive nødvendigt med ændringer i ejerstrukturen mellem kraftværker og distributionsselskaber. Skulle et distributionsselskab kunne købe frit på markedet, kunne det være uheldigt også at eje et kraftværk. For det andet forudså rapporten, at en nordisk elbørs og et EU-direktiv var på vej. Derfor skulle der snarest etableres et fælles selskab for produktion og handel med el (PA-Consult 1995). Rapporten blev taget til efterretning, men specielt i Elsams bestyrelse var der ikke stor tiltro til, at det fremtidige elmarked ville blive så konkurrencepræget, som rapporten forudsatte (Elsamposten, 1996: 1). Heller ikke alle i Elfor-kredsen støttede rapporten – men den flyttede holdningsmæssige hegnspele.

En anden hændelse, der mere direkte førte til,

at elloven af 1976 skulle laves om, var dannelsen af Dansk Kraftmægling. Bag selskabet stod Torben Synnest, der i en årrække havde været økonomichef hos det sjællandske elselsskab SEAS. Han havde fået en henvendelse fra en række større industrivirksomheder, her i blandt Danmarks største elforbruger, Stålvalseværket, der ønskede at gå uden om det elselsskab, de normalt købte hos, for i stedet at købe strøm i Norge. Det var ikke svært, men det lå tungt med at få tilladelse til at bruge nettet af Elkraft, der stod for det overordnede transmissionsnet på Sjælland. Efter en lang sagsbehandling lød svaret, at sagen ville trække ud, fordi der var problemer af både teknisk, økonomisk, juridisk, forsyningsmæssig og politisk art. Dansk Kraftmægling opfattede svaret som obstruktion og klagede til Konkurrencerådet, der gav firmaet medhold – hvorefter Elkraft ankede, og sagen trak yderligere ud.

Dannelsen af Dansk Kraftmægling skabte en overvældende reaktion i den danske presse. Store overskrifter som »Mægler vil halvere el-pris«, »Industrien kræver billig el«, »Elværker forhaler liberalisering af el« og »Slaget om Strømmen« lagde et vist pres på politikerne og elsektoren. Danske Elværkers Forening havde igennem et par år forsøgt at få medlemmerne til at formulere en entydig og klar politik på dette område. Direktøren tog nu bladet fra munden og udtrykte i klare vendinger, at det liberalistiske tog ikke var til at standse, og at der ikke var nogen køreplan (El og Energi, 1995, 10: 5).

Den politiske reaktion

Svend Auken, der i efteråret 1994 var blevet både miljø- og energiminister, kunne ikke sidde denne situation overhørig. Han var med på, at loven skulle laves om, men et frit elmarked måtte ikke medføre, at den miljøvenlige energipolitik, der lå i den energipolitiske plan fra 1990 *Energi 2000* blev hindret. Netop i 1995 blev der i elsektorens tidsskrift *EL og Energi* flere gange givet udtryk for, at den danske

miljøpolitik var i modstrid med et frit elmarked. Elsektoren kritiserede den stadig stigende udbygning med decentrale kraftvarmeværker og vindmøller. Især Elsam udtrykte bekymring for eloverløb, hvor der produceres mere el, end der bruges. I november besluttede Elsam sig for ikke at indgå nye kontrakter om køb af strøm fra decentrale kraftvarmeværker. Svend Auken bebudede dog straks, at det kunne de med god ret gøre under den nuværende lov, men at den nye, der var i støbeskeen, fremover ville tvinge distributionsselskaberne til at aftage miljørigtig el.

Socialdemokratiet havde ikke nogen grundlæggende ideologisk interesse i at fremme markedsmekanismer. På den anden side havde partiet heller ikke problemer med konkurrence, så længe det gav gode forbrugere. Tilbage i 1984 havde partiet nedsat en arbejdsgruppe under ledelse af Mogens Lykketoft, der nåede frem til, at man gennem regulering kunne sikre konkurrence og samtidig varetage forbrugernes interesse. Partiet Venstre, der siden begyndelsen af 1970'erne havde et tæt samarbejde med Socialdemokratiet om udformningen af den danske energipolitik, havde traditionelt haft en grundlæggende ideologisk interesse i markedsdannelse. Men med hensyn til liberalisering var partiet meget tilbageholdende i hvert fald indtil vedtagelsen af 1996-loven. Internt i regeringen og blandt flere embedsmænd i Finansministeriet var der derimod en udbredt tilslutning til liberalisering, hvilket ifølge Svend Auken betød, at de kun i begrænset omfang ønskede at tage hensyn til miljøet:

»I Danmark har der aldrig været en alvorlig diskussion, om vi skulle liberalisere eller ej, men stemningen var proliberalistisk. I den situation mente jeg, at det var bedst at tage hele problemkomplekset med ned til EU og få det forhandlet igennem. Der skulle selvfølgelig også forhandles på Christiansborg. Min politiske modpart var Thor Pedersen fra Venstre, men hovedfjenden var Finansministeriet. Finansministeriet hader miljø, og de hader ideen om andelstanken. De ville gerne overtage elsektoren for så at sælge den,

sådan som de gjorde med telesektoren.« (Interview med Svend Aukens 2004: 7).

Om Aukens beskrivelse er dækkende er ikke spørgsmålet her. Det afgørende er, at han så Finansministeriet som den fremmeste fortæller for liberaliseringen ud fra en økonomisk betragtning.

Som det fremgår ovenfor, førte en række eksterne faktorer til, at elsektorens monopol i begyndelsen af 1990'erne blev destabiliseret. EU-kommissionens planer om et direktiv, liberaliseringen i Norge og Sverige betød et pres, som før eller siden ville have ført til en ny ellov. At Danmark sammenlignet med de fleste EU-lande hurtigt fik en lov, der åbnede op for liberalisering, skal delvis forklares med fremkomsten af Dansk Kraftmægling, men endnu mere med miljø- og energiminister Svend Aukens bekymring for miljøet.

Elloven af 1996

Loven (Lov nr. 486) blev vedtaget 31. maj 1996. Den indebar begrænset konkurrence. Forbrugere og distributionsselskaber med et aftag på mere end 100 GWh om året skulle frit kunne vælge, hvor de ville købe el. Den høje grænse betød imidlertid, at kun seks store forbrugere sammen med distributionsselskaberne blev omfattet af markedsåbningen. Desuden inkluderede markedsåbningen ikke den prioriterede el, dvs. at strøm fra vindmøller og decentrale havde første prioritet. Først når denne strøm var brugt, kunne de store kraftværker byde ind med deres strøm på markedsvilkår. Med markedsåbningen blev der også skabt en vertikal adskillelse mellem transmissionsoperatøren og produktionsselskaberne. Elkraft og Elsam (fra 1998 Eltra) blev systemansvarlige virksomheder, der ejede 400 kV nettet og udlandsforbindelserne. De skulle administrere den tredjepartsadgang (TPA), som forbrugere med frit valg nu fik adgang til. Alt i alt var der tale om en begrænset liberalisering. Loven trådte i kraft 1. januar 1998.

Under Folketingets første behandling af Lov 486 var der klart flertal for et konkurrencepræget elmarked, og alle tilsluttede sig ideen om, at støtte dansk miljø- og energipolitik gennem »offentlige forpligtigelser«, eller Public Service Obligations, PSO.

Lovforslaget, der blev udformet og vedtaget på rekordtid, gav ikke elsektoren store chancer for indsigelse. I høringssvaret fra Danske Elværkers Forening (DEF), som havde fuld opbakning i sektoren (Elsams bestyrelse 27.3.1996), fremgår det, at foreningen under de givne omstændigheder med Dansk Kraftmægling fuldt ud accepterede, at det hurtige lovarbejde var nødvendigt, og med det udgangspunkt kunne foreningen ikke pege på en klart bedre løsningsmodel (DEF's bemærkninger til lovforslaget, 29.4.1996, j.nr. 112.1-PH/AJ). Kritikpunkterne i høringssvaret var gamle travere, fx at ministerbemyndigelserne ikke måtte bruges til øget detailstyring, og at kravet om at bruge relativt dyr gas fra DONG også skulle indføres som en PSO.

Aukens fik efterfølgende loven godkendt i EU. Den var med til at sætte sit præg på det endelige direktiv om det indre energimarked, der blev vedtaget juni 1996. Eksempelvis blev det muligt at indføre hensyn til miljø og vedvarende energi som PSO for de enkelte medlemslande.

Lex NESA

Med den nye ellov var en ildebrand slukket. Den 29. oktober blussede en ny op. Gentofte kommunalbestyrelse besluttede at afhænde kommunens aktier i NESA, og det svenske elselsskab Vattenfall stod på spring til at købe aktierne.

Beslutningen om salg udløste et ramaskrig i offentligheden. Svend Aukens blandede sig hurtigt i sagen og slog fast, at kommunerne slet ikke havde ret til at tjene på salg af aktier i elforsyningsselskaberne. De forbrugere-

skabte værdier i elsektoren skulle bevares på danske forbrugeres hænder.

Når sagen vakte stor opstandelse i pressen, hang det sammen med, at det forekom helt uretfærdigt, at Gentofte kommune skulle kunne nyde godt af værdier, der – i og med at NESA leverede strøm til flere kommuner – var betalt og opsparet af elforbrugere i et område, der var meget større end hjemkommunen. Med aktierne ville Vattenfall få ejerskab til og stor indflydelse på NVE og dermed den sjællandske elproduktion. Svend Auken ville ikke overlade styringen af den danske el- og varmesektor til kortsigtede profitinteresser, som han udtrykte det (Søndagsavisen 24.11.1996). Problemet for Auken var dog, at NESA som aktieselskab frit kunne råde over sit salgsprovenu, hvilket stod i modsætning til hvile-i-sig-selv-princippet.

Auken gennemførte i al hast en lovændring i december 1996, populært kaldt »Lex-Nesa«. Gentofte kommune kunne stadig sælge aktierne i NESA, men loven fjernede incitamentet til at sælge, idet kommuners eventuelle provenu ved salg af aktier i elforsyning ville blive modregnet i det årlige bloktilskud fra staten. Lovgivningen satte fokus på begreber som »bunden kapital« og »fri kapital«. Den bundne kapital skulle ved salg tilfalde forbrugeren og den frie kunne kommunen selv råde over. Loven fastsatte dog ikke entydige regler for, hvordan den frie og bundne kapital skulle opgøres. Grunden blev lagt til en ny konflikt i energisektoren.

Elsektoren var i det store hele med på de to love i 1996, men var også indstillet på, at der efterfølgende skulle laves et mere tilbuds-gående arbejde med henblik på at få en mere omfattende liberaliseringslov, der også fik styr på ejerforholdene i elsektoren. Med loven og direktivet forelå der nu en køreplan for liberalisering af den danske elforsyning.

Elsektoren anbefaler liberalisering

Energi 21 fra 1996 var »regeringens plan for en bæredygtig energiudvikling i Danmark i en international sammenhæng.« De initiativer, der var sat i verden med *Energi 2000* (1990), skulle fortsættes og forstærkes med henblik på at begrænse drivhuseffekten. Der skulle ikke mindst fokus på energisektoren, hvor Danmarks udledning af CO₂ pr. indbygger stadig var blandt de højeste i verden. Selv om Danmark havde nogle af de mest effektive kulkraftværker, skulle de ifølge planen omlægges til andet brændsel, bl.a. i forlængelse af en aftale om at bruge mere biomasse. Samtidig ville regeringen sikre energisektorens forankring i »en demokratisk og forbrugerorienteret struktur, og gøre den struktur robust i forhold til markedsudviklingen« (Energi 21: 11).

Da den nye ellov og direktivet var vedtaget, indså elskaberne, at de nu måtte tage arbejdshandskerne på. Det var i 1996 stadig uvist, hvor vidt det ville gå med liberaliseringen. Elsektoren havde i sine kommentarer til Lov 486 gjort det klart, at man umiddelbart efter lovens vedtagelse ønskede et udredningsarbejde, der skulle redegøre for, 1) hvordan virkemidlerne i dansk energi- og miljøpolitik skulle ændres for at passe til et konkurrencebaseret marked og 2) hvordan det kunne sikres, at elskaberne fik mulighed for at agere kommercielt.

I 1996 var stadig mange i elsektoren skeptiske over for en vidtgående liberalisering. Fx direktør Ove Rørsted, Midtjysk Elforsyning »Jeg kan ikke løbe fra den grundlæggende opfattelse, at el er en del af vores infrastruktur. Så kan andre hævde og argumentere nok så meget for, at el blot er en handelsvare. Elektricitet er i dag et selvfølgeligt og billigt gode, en nødvendig forudsætning for vores velfærdssamfund, men et gode, der ikke egner sig for de fri markeds kræfter« (El og Energi 1997, 12: 27). Om man kunne lide det eller ej, forestod et konkret arbejde med at

implementere lov og direktiv. Det var på ingen måde fastlagt, hvor omfattende liberaliseringen skulle være.

I 1997 blev DEF's bestyrelse enig om et internt notat, kaldet det grønne papir. Det var første gang, at DEF's bestyrelse vedtog en holdning til liberaliseringen. »Som forening betragtede vi det som et gennembrud. For nu havde vi en basis for at forhandle om lovgivning. For indtil det tidspunkt havde vores bestyrelses holdning været lunken ...« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

I papiret præsenterede DEF to modeller, en med lidt og en med meget konkurrence. Anbefalingen lød på den sidstnævnte model, hvor investeringer skulle foretages ud fra kommercielle kriterier, der skulle handles via tredjepartsadgang på den nordiske elbørs, og miljøreguleringen skulle tilpasses markedet (El og Energi, 1997, 10: 1-8). Liberaliseringen blev betragtet som vejen til øget effektivitet, forbedret konkurrenceevne og en styrkelse af elselskabernes autonomi – som et våben mod den tiltagende statsstyring.

DEF's anbefaling gik på tværs af mange af de udtalelser, der i 1996-97 var kommet fra ledende medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer i den danske elsektor. Papirets anbefalinger var dog ikke kommet igennem uden en bred opbakning i sektoren, og papiret i sig selv var med til, at der i sektorens tidsskrift kunne iagttages en radikal ændring af holdningen til liberalisering, hvor sektoren generelt blev stærke fortalere for en liberalisering, der gik længere end foreskrevet i Lov 486 og i EU-direktivet.

Holdningsskiftet var resultat af flere forhold.

1) En modningsproces, hvor skeptikerne efterhånden fornemmede, at liberaliseringens vinde blæste stærkere og stærkere, og i den situation valgte de at tro på, at en proaktiv ageren ville give dem større muligheder i fremtiden, 2) Elfors oprør mod Elsam, 3)

Mange distributionsselskabers ønske om at få mere dynamik ind i virksomheden. Med hvile-i-sig-selv-princippet, med uændret teknologi og et stagnerende elforbrug var udviklingen i mange selskaber gået i stå, 4) Elsams opdeling af selskabet i en afdeling for transmission/systemansvar og en for produktion, gjorde at en gruppe ansatte i Elsam mere bramfrit udtalte sig til fordel for liberalisering. Fra 1. januar 1998 blev opdelingen juridisk med to nye selskaber, Eltra og Elsam. Det nye Elsam ville være kommerciel og kæmpede for en vidtgående liberalisering (Interview med Georg Styrbro 2004: 9), 5) Troen på at liberalisering ville føre til, at staten fremover ville blande sig mindre i sektorens hverdag og udvikling, 6) Da flertallet i DEF's bestyrelse tippede over til at blive proliberalt, stod selve brancheforeningen med ansatte, tidsskrifter, seminarer osv. klar til at promovere den nye positive holdning til liberalisering.

Direktøren for Københavns Belysningsvæsen Bendt Jørgensen var en af de få, der i 1997 satte sig op mod den nye begejstring. Måske var det også svært andet med SF'eren Charlotte Amundsen som politisk overhoved. Jørgensen udtalte i 1997: »Jeg forstår ikke eldrengene. Det tog dem årevis at finde ud af, at A-kraft var politisk dødfødt. De var også alt, alt for længe om at acceptere vindmøller ... Men første gang de hørte om Hr. Marked, og jeg ved stadig ikke, hvad han hedder til fornavn, kastede de euforisk hattene i luften og brød ud i lovsang« (El og Energi 1997,9: 6-7).

Organisatoriske konsekvenser

Sideløbende med DEF's arbejde og holdningsskiftet medførte Lov 486 også konkrete tiltag i elselskaberne. Som nævnt blev Elsam splittet op. I de nye vedtægter for Eltra stod der, at Eltra skulle »opretholde en sikker og effektiv elforsyning på overordnet niveau i Jylland og på Fyn« og at det skal »udføre sine opgaver neutralt og uafhængigt af virk-

somheder, som producerer, distribuerer, formidler og forhandler elektricitet» (Eltra, 1998: 3). På Sjælland kunne man klare det med en organisationsændring i Elkraft uden ændring af vedtægterne. Der blev etableret en ny afdeling i Elkraft, der formelt kom til at stå for systemansvarsområderne efter nogenlunde samme forskrifter som Eltras.

De store sjællandske distributionsselskaber nedsatte et udvalg, der skulle diskutere, hvilken struktur, som i fremtiden ville være den mest optimale. Der var enighed om, at det bedste for den sjællandske elforsyning ville være et produktionsselskab, et transmissions-selskab, et systemansvar, et distributionsselskab og et handelsselskab. Og oven over alle disse selskaber et ejerselskab, hvor de daværende distributionsselskaber kunne eje andele efter antal forbrugere og i øvrigt ikke længere have nogen funktion. Man var tæt på denne løsning, men inden man nåede helt i mål med denne model, sprang NESAs fra. De gik i samarbejde med Vattenfall og lavede et fælles handelsselskab under navnet Ström. Dermed var en vigtig del af fundamentet røget. De øvrige distributionsselskaber slog sig sammen og gik sammen med Sydkraft og lavede handelsselskabet Elektra (Federspiel, 2002: 464 ff).

Den kommende markedsgørelse gjorde mange selskaber usikre, man begyndte at holde kortene tæt til kroppen og det sammenhold, der hidtil havde været kendetegnende for elforsyningen, led skibbrud. NESAs var især ikke enige med SEAS om den rolle, kraftværkerne skulle spille i et liberaliseret marked. Vest for Storebælt pressede distributionsselskaberne via Elfor stadig på for at få fusioneret kraftværkerne, meget mod kraftværkernes vilje.

Auken versus Finansministeriet

I januar meldte to nye aktører sig i debatten om elsektorens fremtid, nemlig Finansministeriet og Det Økonomiske Råds Vismænd.

Finansministeriet nåede ved hjælp af international benchmarking frem til, at en mere vidtgående regulering i elsektoren på lang sigt kunne give besparelser på op imod 30%, mens vismændene skrev, at elsektoren var en af de mest beskyttede og regulerede sektorer i Danmark (El og Energi, 1998, 1: 4). Konklusionen lød, at den skeptiske og afventende danske holdning til et liberaliseret elmarked var ubegrundet. Disse to udmeldinger førte til saftige overskrifter i dagspressen om elforsyningens overflødige fedt i form af ineffektivitet, overkapacitet og overbemanding.

DEF var enig i, at målet for sektoren måtte være en mere vidtgående liberalisering, men ikke i den implicite kritik af sektoren og besparelser på 30 procent. Ifølge DEF tog Finansministeriets redegørelse ikke tilstrækkelig hensyn til, at energipolitikken ud over prisbillighed tillige var båret af hensyn til forsyningssikkerhed og miljø. Selvom elsektoren i flere år havde været meget skeptisk over for statens ønsker om flere vindmøller, decentrale kraftvarmewærker og anvendelse af biogas, flis og halm som brændsel, var der også på dette område en tendens til opblødning af sektorens holdning. Nu hvor selskaberne havde investeret kapital og manpower i den alternative elproduktion og opbygget en vis know how, var man ikke til sinds at opgive denne indsats.

Under alle omstændigheder var der et pres på miljø- og energiministeren om at tilpasse loven til ønskerne om en større grad af markedsåbning. Samtidig viste forskellige analyser, at loven manglede en konkretisering af forskellige forhold. Derfor meldte Svend Auken ud i begyndelsen af 1998, at han ville påbegynde et reformarbejde, også fordi EU-direktivet skulle implementeres endeligt februar 1999. DEF forhandlede på elsektorens vegne.

Elreformen gennemføres

I det energipolitiske spil omkring elreformen,

der nu tog sin begyndelse, stod elsektoren og industrien på den ene side og Svend Auken med Energistyrelsen og ministerium på den anden. Elsektoren og industrien (repræsenteret ved DI), som fandt sammen, vurderede reformen ud fra forskellige interesser. Elselskaberne ønskede, at liberalisering skulle føre til større autonomi, mindre statsstyring og bedre ekspansionsmuligheder, mens industrien gerne så lavere elpriser. Ønsket om større markedsåbning blev bakket op af Finansministeriet og Konkurrencestyrelsen. Udover industrien dannede elsektoren en uformel koalition med Venstre. En af DEF's centrale embedsmænd udtalte: »Elreformarbejdet kom for alvor i gang i løbet af 1998. Når vi (DEF) havde så travlt, var det fordi vi skulle lave lobby for at påvirke hele lovarbejdet. Det var et kæmpe arbejde at følge med i. At lave høringssvar osv. Vi havde i foråret 1999 en så tæt kontakt med politikerne, som jeg ikke har været ude for før. Peter Hansen-Nord (V) havde vi meget tæt kontakt med under dette arbejde for at få ham til at påvirke processen i retning af vores interesse« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

Svend Auken og Energistyrelsen nåede i november 1998 frem til en model, som skulle danne udgangspunkt for de videre forhandlinger. Centralt i dette udspil stod:

- Konkurrence for at sikre øget effektivitet;
- Konkurrence med respekt for miljøet – dvs. målene for Energi 21 og CO₂ kvoter;
- Konkurrence, der respekterede forbrugerindflydelsen, hvilket betød flertal af forbrugere i netselskabernes bestyrelser;
- Konkurrence der tog hensyn til forbrugerbeskyttelse, derfor oprettelse af forsyningspligtselskaber;
- En elsektor, der ikke skulle være attraktiv at sælge, fordi det drejede sig om forbrugerskabte værdier.

Med dette udspil forsøgte regeringen at imødekomme de borgerliges ønsker om mere

konkurrence, selvom det var en udbredt holdning, at miljøpolitik og markedsføring var to uforlignelige størrelser (Jakobsen, 2007: 145). Den 3. marts 1999 blev der indgået en politisk aftale mellem SF, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og regeringen, der bestod af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Formålet med reformen var at fastlægge rammerne for, hvordan forbrugerbeskyttelse, miljøhensyn og forsyningssikkerhed skulle varetages i et liberaliseret elmarked. Reformaftalen blev udmøntet i lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning. Loven trådte i kraft den 30. december 1999 og blev efterfølgende ændret gentagne gange, senest i juni 2004.

Den konkurrencemæssige åbning af elmarkedet medførte, at produktion og handel med el foregik på markedsvilkår, så produktions- og handelsvirksomheder kunne udsættes for konkurrence fra andre inden- og udenlandske producenter. Virksomhedernes priser og leveringsbetingelser blev underkastet markedsmekanismerne og skulle reguleres alene af bestemmelserne i konkurrenceloven. Konkurrencestyrelsen, Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet blev sat til at kontrollere, at markedet virkede som forudsat. De forbrugere, som ikke ønskede at gøre brug af muligheden for selv at vælge elleverandør, kunne modtage el fra den forsyningspligtige virksomhed i deres område. De forsyningspligtige virksomheder skulle ikke udsættes for direkte konkurrence, men det nyoprettede Energitilsyn skulle overvåge og regulere deres priser.

Distributionsvirksomhederne (transmissions- og netvirksomheder) samt de systemansvarlige virksomheder skulle fortsat fungere som naturlige monopoler. Transmissionsvirksomhederne skulle drive og udbygge højspændingsnettene, som forbinder det danske elnet med udlandet, og binder produktionsvirksomhedernes kraftværker sammen med de lokale distributionsnet. Netvirksomhederne

skulle varetage driften og udbygningen af de lokale distributionsnet, der transporterer strømmen det sidste stykke ud til den enkelte slutbruger. De systemansvarlige virksomheder skulle overvåge, at elforsyningsnettene blev udnyttet effektivt, og at forsynings sikkerheden kunne opretholdes. Elforsyningsloven af 1999 tydeliggjorde opdelingen mellem de forskellige virksomhedstyper og deres aktiviteter ved at stille krav om selskabsmæssig adskillelse af de virksomheder, der udførte de respektive opgaver i sektoren. Virksomhederne skulle således gennemføre selskabsopdelingen for at opnå bevilling.

Den nye elforsyningslov blev til som en del af et større lovkompleks, der også indbefattede en lov om CO₂-kvoter for elproduktion, en ændring af loven om tilskud til elproduktion samt en ændring af loven om udnyttelse af vedvarende energikilder.

DEF forsøgte til det sidste at ændre på en række af forholdene i 3. martsaftalen og derefter lovforslagene. »Vi havde jævnlige møde med Auken. Han kom og styrede vores forretningsudvalg. I 1999 var det vi talte om de forbrugerskabte værdier og forbrugerindflydelse. Fx at majoriteten i de lokale netselskaber skulle være udpeget af de lokale kommuner, hvilket ikke er noget man kender til fra andre lande. Og det var begrænsninger på producenters eje af netselskaber. Det var altså disse selskabsstrukturmæssige spørgsmål, man diskuterede med Auken. Han havde en klar dagsorden, der var betydelig mere klarere end vores (DEF's) forestillinger om fremtidens regelsæt. Det var svært at lave kommentarer til lovarbejdet, men det havde været noget sjovere, hvis de var blevet til lov« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

DEF's reviderede høringsvar fra 12. maj 1999 demonstrerer denne store uenighed. I et 42 sider langt svar gives både overordnede og detaljerede kommentarer til lovforslaget. Efterfølgende kunne DEF's direktør fastslå, at

DEF havde fået medhold i nogle punkter, men at politikerne vedtog loven med bind for øjnene, da intet vedrørende økonomi var på plads (Ingeniøren 28.5.1999).

DEF var især utilfreds med formuleringerne omkring ejerskabet. Man mente ligefrem, at det var på kant med Grundloven, at det blev slået fast, at en del af selskabernes værdier tilhørte kunderne og ikke selskaberne. Det var også problematisk, at ejerskabet til sektoren skulle forankres i de lokale netselskaber, der skulle være forbrugerstyrede. Dvs. at forbrugerne blev sikret majoritet i de kommende netselskabers bestyrelser. Selskaber som igen skulle eje kraftværkerne og handelsselskaber. DEF frygtede, at det kunne blive svært for kraftværkerne at få stillet den finansiering til rådighed, der var nødvendig for at agere på et frit marked. At de oprindelige distributionsselskaber skulle splittes op i forsyningspligtselskaber og netselskaber var der også stor utilfredshed med.

Loven indebar en fuld markedsåbning 1. januar 2003, hvor alle forbrugere frit skulle kunne vælge leverandør. I år 2000 kunne forbrugere med et forbrug på 10 GWh gå på elmarkedet, i 2001 kunder med et forbrug på 1 GWh. Denne trinvis åbning af elmarkedet gennemførtes for at sikre, at det administrativt og teknisk kunne lade sig gøre at håndtere det frie leverandørvalg. Reformen ophævede ikke monopolen, men gennemførte en selskabsregulering, der adskilte monopol og konkurrenceområder. De elskaber, der skulle agere på markedsvilkår, havde i forhold til andre kommercielle virksomheder en række specielle ejermæssige bindinger.

Liberalisering og regulering

Elselskaberne havde håbet, at liberaliseringen førte til mere frie tøjler. Med den nye lov kunne de konstatere, at det var gået modsat. Muligheden for statslig detailstyring var blevet øget. Det kom ikke mindst til udtryk i de andre love, som var en del af lovkomplekset.

I 1999 fik Sjællandske Kraftværker (SK) Tor-kil Bentzen som ny direktør. Hans kommentar til Elreformen var: »Den ny elreform var et resultat af et klassisk politisk kompromis. Svend Auken var mest optaget af at gavne miljøet, mens den borgerlige fløj fremhævede den hurtige markedsåbning som reformens største aktiv. Loven rummer nogle modsætninger, der gjorde det svært for kraftværkerne at drive kommerciel produktion. På den ene side var der markedsøkonomi og konkurrence, på den anden side havde de centrale myndigheder muligheder for ensidigt at sløjfe bevillinger og detailstyre produktionssektoren helt ned til den enkelte kraftværksblok. CO₂-loftet indebærer, at de hjemlige kraftværker kun lige kunne dække Danmarks eget forbrug af elektricitet. Produktion ud over den tildelte kvote pålægges en afgift på 4 øre pr. kwh. Det er synd, da vi har nogle af de mest miljøvenlige termiske værker, der spiller godt sammen med vandkraftværker og atomkraftværker, fordi de er mere fleksible.

Der skulle tilføres yderligere kapital, hvis vi skulle klare os. Men hvad var værkernes værdi? På grund af myndighedernes mulighed for styring var det svært at beregne fremtidig indtjening, og så var ejerskabet til produktionen placeret i forbrugerdominerede, nonprofit net-selskaber, der savner økonomisk incitament til at gennemføre den nødvendige strukturtilpasning« (El og Energi 1999, 6-7: 12-13).

Også de jyske kraftværker beklagede sig, og i sommeren 1999 indså myndighederne, at hvis kraftværkerne skulle sættes i søen på en ordentlig måde, så skulle der hjælp til i form af et kontant tilskud. Det førte til den såkaldte Kraftværkspakke, der indeholdt et tilsagn om 9 mia. kroner i tilskud til kraftværkerne, hvilket mange opfattede som statsstøtte. Kraftværkerne betragtede det dog som en slags betaling for nogle konkrete ydelser, som fx opretholdelse af vindmøller, decentralte kraftvarmeværker, køb af relativ dyr gas

fra DONG, pensionsforpligtigelser mv. Der-til skete markedsåbningen i 2000 på et tidspunkt, hvor elpriserne var historisk lave på grund af rigelig nedbør i Norge og Sverige. Det pressede forhandlingerne, der ellers var seje nok. Som modydelse forlangte Svend Auken etablering af ét dansk produktionsselskab, fordi han mente, at det ville give rationaliseringsgevinster, men han måtte acceptere, at det endte med to selskaber, nemlig Elsam og Energi E2, som det nye kraftværks-selskab på Sjælland kom til at hedde.

Gennem mange år havde politikerne på Christiansborg forsøgt at få elselskaberne til at lave et stærkt produktionsselskab og binde den øst- og vestdanske elforsyning sammen via en Storbæltsforbindelse. Nu fik de – næsten – deres vilje.

I omorganiseringen af elsektoren omkring år 2000 indgik der flere elementer, hvor nogle havde længere aner end andre. Socialdemokraterne havde siden slutningen af 1920'erne ved flere lejligheder forsøgt en centralisering af elsektoren til gavn for samfundsøkonomien. Forsyningssikkerheden som tema havde rødder tilbage til 1. verdenskrig og blev for alvor accentueret i 1970'erne med den flerstrengede energipolitik, hvis mål var at mindske afhængigheden af olie. Miljøpolitikken kom til i slutningen af 1960'erne, men fik først for alvor betydning for den energipolitiske regulering fra slutningen af 1980'erne. Liberaliseringen af energisektoren blev introduceret omkring 1990, men i Danmark blev det først for alvor en del af den energipolitiske dagsorden fra omkring 1998-99, og da med voldsom kraft.

Socialdemokratiets Svend Auken forsøgte at dæmme op for en vidtgående liberalisering, især med hensyn til sektorens ejerskab. Dette projekt lykkedes på trods af stor modstand fra elsektoren. Internt var det dog en splittet sektor, hvor nogle selskaber var på vej til at blive meget kommercielle, mens andre pri-

mært gik op i at bevare den eksisterende ejerstruktur. Den begyndende liberalisering splittede, kort sagt, det sammenhold, som i mange år havde præget sektoren.

Da Fogh Rasmussen-regeringen trådte til i 2001, kom der andre boller på suppen. Som noget af det første blev det store og magtfulde Miljø- og energiministerium nedlagt og splittet op. Energipolitikken blev lagt ind under Erhvervsministeriet, som i 2004 gennemførte en ny ellov, der langt hen ad vejen tog hensyn til alle de kritikpunkter, som DEF havde fremført til elloven i 1999. Socialdemokratiet var stadig med i forliget og fik gennemført, at systemansvaret blev samlet i et selskab, der blev et statsselskab. I 2005 overtog det statslige DONG det meste af den danske elsektor, hvilket kan ses som en udløber af liberaliseringen.

Fra kendte til nye stier

Betragtes elsektorens udvikling siden 1900 og dens forhold til staten eller politisk regulering under ét, er det slående, at to brudflader optræder med forholdsvis kort mellemrum, nemlig i 1970'erne og i 1990'erne. Som en konsekvens af den økonomiske krise i begyndelsen af 1970'erne, der hang snævert sammen med oliekrisen i 1973 besluttede de skiftende regeringer under Socialdemokratiet og Venstres ledelse at gennemføre en ganske omfattende regulering af energisektoren. For el-sektorens vedkommende skete det under behørig hensyntagen til elsektorens interesser, blandt andet fordi den påvirkede beslutningsprocessen via lokale politiske kontakter i Venstre.

Reguleringsregimet var således etableret og velafprøvet, da forskellige former for pres for liberalisering i 1990'erne så at sige destabiliserede forholdet mellem den eksisterende lovgivning fra 1976 og virkeligheden. De sammenhænge, der er undersøgt i denne artikel, viser både en betydelig forandringsresistens i systemet, men også en parathed til

omstilling, da barometeret omkring 1996-97 svingede om til forandring på grund af presset fra den norsk-svenske liberalisering og fra EU. Det gjaldt både på det politiske niveau og i elsektoren, dvs. der er et betydeligt tidsmæssigt sammenfald mellem de to parter i formuleringen af svaret på de eksterne krav om liberalisering. Dog var der forskel i, hvad man ønskede liberaliseringen brugt til. Aukken ville primært sikre miljøet og forbrugerejet, mens elsektoren ønskede mere autonomi, både i forhold til statslige indgreb og fra 1999 også i forhold til at kunne forvalte egenkapitalen og være fri for forbrugernes indflydelse.

Efter vedtagelsen af den første lov i 1996 indtog elsektoren en mere positiv holdning til liberaliseringen, positivt belært af de norsk-svenske erfaringer, og presset af konkretiseringen af EU's indre energimarked, samt på grund af et ønske om at få mere dynamik ind i sektoren, ikke mindst i distributionsselskaberne.

Ønsket om mere autonomi skabte mislyde i forholdet til regeringen, der med Svend Aukken som ressortminister entydigt prioriterede miljøets velbefindende over energisektorens interesser. Sektorens betydelige indsats for at få tilgodeset sine interesser bar imidlertid kun ringe frugt. Erfaringen fra 1970'erne, at reguleringen som udtryk for de samfundsmæssige interesser vejede tungere end sektorens interesser, var stærk nok til at fungere som bolværk mod en vidtgående liberalisering af sektoren. På trods af at EU's initiativer og erfaringerne fra det liberaliserede norsk-svenske elmarked pegede i den modsatte retning.

Til elsektorens store skuffelse blev liberaliseringen ikke omsat i en større frihed for sektoren, men førte til en mere omfattende regulering og større statsligt engagement. I første omgang. For også på dette punkt ændrede verden sig med den borgerlige regerings til-

træden i 2001, hvilket ikke betød en mindre omfattende regulering, men en større lydhør over for sektorens ønsker om mindre forbrugsrindflydelse og råderet over egenkapital.

Afslutningsvis et par ord om reguleringsteori. Forløbet, som vi har redegjort for, og genemsætningen af de interesser, der har været på spil, er et ganske klart eksempel på path dependence teoriens holdbarhed på dette område. Udviklingen viste, at systemerne (elsektoren og det politiske system) var indstillet på at gennemføre stadige forbedringer af sektoren baseret på de involverede parter traditionelle måde at tænke og formulere sine interesser på. Man var villig til forandringer, men uvillig til at betræde helt nye stier. De gennemgribende ændringer havde i stedet eksterne faktorer som katalysator (Hyldtoft 1994; Gilardi 2004; Rüdiger 2007). Etableringen af et frit norsk-svensk elmarked og EU's konkurrencepolitik var sådanne katalysatorer i 1990'erne, idet den første fik stor praktisk betydning, mens den anden leverede den overordnede ramme for hele øvelsen.

Litteratur og kilder

- Bartle, Ian (2005), *Globalisation and EU policy-making. The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*. Manchester & New York: Manchester University Press
- Dansk Elforsyning 1976, Danske Elværkers Forening 1976.
- DEF's reviderede høringsvar 12. maj 1999 (Dansk Energis arkiv)
- Elektricitetskommissionen – Elektricitetsrådet 1907 – 1957, København 1957.
- El og Energi.
- Elsams bestyrelsesreferater, beror hos DONG Energy.
- Energi 21, Miljø- og Energiministeriets handlingsplan, København 1996.
- Federspiel, Søren: *Dynamikken bag energien*, København: Elkraft System 2002.
- Folketingstidende.
- Gilardi, Fabrizio (2004), Institutional change in regulatory policies: regulation through independent

agencies and the three new institutionalisms, i Jordana, Jacint og Levi-Faur, David (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar,

Hyldtoft, Ole (1994), Modern Theories of Regulation: an Old Story. Danish Gasworks in the Nineteenth Century, *Scandinavian Economic History Review*, 42(1): 29-53.

Högselius, Per og Arne Kaijser (2007), *När folkhem-selen blev internationell – Elavregleringen i historiskt perspektiv*. Stockholm: SNS Förlag.

Ingeniøren.

Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007), *Når usikkerheden er størst ...*, København: Politica.

KOM (85) 310 (juni 1985), *Gennemførelse af det Indre Marked*. Hvidbog fra Kommissionen til Det europæiske Råd.

Olsen, Ole Jess (1995), »The Danish Electricity Supply Industry and the European Internal Market«, i Ole Jess Olsen, red., *Competition on the Electricity Supply Industry – Experience from Europe and the United States*, København: Jurist og Økonombundet, pp. 229-250.

PA-Consult: *Elliberaliseringen i Danmark – konsekvenser*, 1995.

Rüdiger, Mogens (2007), *Energi og regulering. Energipolitisk regulering og DONG A/S 1972-2004*, København: Handelshøjskolens Forlag.

Schou, Preben (1991), Økonomiske tilpasninger til det fremtidige EF, *El og Energi*, 19.

Stigler, Georg (1971), »The Theory of Economic Regulation«, optrykt i Elisabeth E Bailey og Pack, Janet Rothenberg (1995), *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Aldershot, Vermont: Edward Elgar., pp. 149-167.,

Søndagsavisen 1996.

Thue Lars (1996), *Strøm og Styring – Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, Ad Notam Gyldendal AS.

Interviews

Svend Auken, Miljø- og Energiminister, 2004.

Peter Hoffmann, Danske Elværkers Forenings økonom og liberaliseringsekspert, 2004.

Georg Styrbro, Administrerende direktør i Elsam, 2004.

Alle interviews beror på Elmuseet, Bjerringbro.