

Ransonering och prisreglering i krig och fred

*Delbetänkande av Utredningen om översyn av
ransoneringslagen och prisregleringslagen*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:3

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23135-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare för att utreda vad som krävs för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred (dir 2007:95). Samma dag förordnades docenten Lars Henriksson som särskild utredare.

Som sekreterare anställdes från och med den 15 december 2007 professorn Mats Bergman, jur. kand. Emilie Fridensköld och professorn Johan Stennek.

Som sakkunniga förordnades från och med den 23 september 2008 rådgivaren Jyry Hokkanen, Riksbanken, tid. ordföranden i Marknadsdomstolen Jörgen Holgersson, hälsoekonomen Douglas Lundin, Konkurrensverket samt chefsjuristen Bertil Persson, Svenska Kraftnät. Som experter förordnades från och med den 23 september 2008 departementssekreteraren Anders Klahr, Socialdepartementet, handläggaren Conny Lundgren, Energimyndigheten, departementssekreteraren Minna Nyman, Försvarsdepartementet samt departementssekreteraren Torgny Edvardson, Näringsdepartementet.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet *Ransonerings och prisreglering i krig och fred*.

Utredningen fortsätter med sitt arbete och lämnar ett slutbetänkande i augusti 2009.

Stockholm i januari 2009

Lars Henriksson

/Mats Bergman
Emilie Fridensköld
Johan Stennek

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Arbetets bedrivande.....	24
1.2.1 Allmänt.....	24
1.2.2 Delbetänkande och slutbetänkande.....	25
1.3 Bakgrund	25
1.3.1 Försörjningsberedskap sedan 1950-talet.....	25
1.3.2 Förändrad syn på ransonerings och prisregleringar	30
1.3.3 Medlemskap i EU och internationella avtal	31
1.3.4 Ramvillkor för prisstabiliteten.....	32
1.3.5 Studie om behovet av översyn av ransoneringslagen	32
1.4 Betänkandets disposition.....	33
2 Gällande rätt	35
2.1 Ransoneringslagen	35
2.1.1 ”Igångsättningsmekanismen”	36
2.1.2 Befogenhetsbestämmelser.....	37
2.1.3 Förfogande m.m.	38
2.1.4 Ransoneringsbevis	39
2.1.5 Avläsnings- och uppgiftsskyldighet samt överförbrukningsavgift.....	39
2.1.6 Förfogandelagen	40
2.1.7 Oljekrislagen	41

2.2	Prisregleringslagen	41
2.2.1	Lagens tillkomst	41
2.2.2	Tillämpningsområde och ”igångsättningsmekanism”	43
2.2.3	Former för prisreglering	45
2.2.4	Begränsningar och differentieringar av prisregleringar	48
2.2.5	Ansvarsbestämmelser m.m.	49
2.3	Övrig beredskapslagstiftning	49
2.3.1	Elberedskapslagen och elberedskapsförordningen	49
2.3.2	Lag om försörjningsberedskap på naturgasområdet	50
2.3.3	Lag om beredskapslagring av olja och kol	50
2.4	Normgivningskompetensen	50
2.4.1	Lagområdet och delegeringsmöjligheter	51
2.4.2	Beredskapslagstiftningen	52
2.4.3	Underställning	53
2.4.4	Pågående översyn av regeringsformen	54
3	Försörjningskriser från ett ekonomiskt perspektiv	57
3.1	Inledning	57
3.1.1	Betydelsen av försörjningskrisens omfattning	59
3.1.2	Betydelsen av försörjningskrisens varaktighet	62
3.1.3	Snabbhet och grad av överraskning	62
3.2	Marknadens reaktion vid allvarliga kriser	64
3.2.1	Reaktioner på kort sikt	64
3.2.2	Substitution och priset som informationsbärare	69
3.2.3	Effekter på längre sikt	70
3.2.4	Ojämvikt och partiell jämvikt	72
4	Motiv för statliga ingrepp vid försörjningskriser	75
4.1	Effektivitetsskäl	76
4.1.1	Marknadsmakt	77
4.1.2	Externa effekter	79
4.1.3	Kollektiva nyttigheter	80
4.1.4	Asymmetrisk information	82

4.1.5	Transaktionskostnader och koordinationsproblem.....	83
4.2	Fördelningspolitik.....	86
4.2.1	Försäkringsaspekten.....	86
4.2.2	”Krisprofitörer”	92
4.3	Resursanskaffning.....	93
4.4	Stabiliseringspolitik.....	97
4.4.1	Dagens inflationspolitik, Riksbanken och räntepolitiken.....	97
4.4.2	Prisstopp som kompletterande medel.....	98
4.4.3	Erfarenheter av prisregleringar mot inflation	100
4.4.4	Sammanfattning angående stabiliseringspolitik.....	102
5	Potentiellt negativa konsekvenser av marknadsingrepp .	103
5.1	Prisreglering	105
5.1.1	Konsumentvarumarknaden.....	105
5.1.2	Ökade transaktionskostnader.....	107
5.1.3	Återverkningar på leverantörsledet	109
5.1.4	Snedvidna relativpriser	110
5.1.5	Återverkningar på kostnader och investeringar.....	110
5.1.6	Återverkningar på arbetsmarknaden	111
5.1.7	Administrativa problem – kostnader och information	111
5.1.8	Administrativa kostnader.....	111
5.1.9	Brister i informationsöverföringen.....	112
5.1.10	Snedvidna priser till följd av slumpmässighet.....	113
5.1.11	Sammanfattning angående prisreglering i allmänhet	113
5.2	Ransonering.....	114
5.2.1	Ransonering utan prisrestriktioner.....	114
5.2.2	Ransonering med produktionsmål och reglerade priser.....	118
5.2.3	Jämförelse mellan prisreglering och ransonering	120
5.2.4	Sammanfattning angående ransonering i allmänhet	120
5.3	Sammanfattning	121

6	Sektorsspecifika analyser och slutsatser.....	123
6.1	Olja.....	123
6.1.1	Dagens oljeberedskap	124
6.1.2	Ekonomisk analys	125
6.2	Elsektorn.....	126
6.2.1	Avregleringen av elmarknaden och elmarknadens aktörer.....	126
6.2.2	Effekt och energi.....	127
6.2.3	Mekanismer för att hantera effektbrist.....	129
6.2.4	Mekanismer för att hantera energibrist	137
6.2.5	Slutsatser.....	139
6.3	Läkemedel och sjukvårdsprodukter	141
6.3.1	Beredskap för kriser – allmän utveckling	141
6.3.2	Förskrivning och försäljning av läkemedel.....	143
6.3.3	Eventuellt behov av prisreglering.....	143
6.3.4	Ransonering, lagerhållning m.m.....	144
6.3.5	Överväganden angående läkemedel	145
6.3.6	Sammanfattande slutsatser	148
6.4	Livsmedel	149
6.4.1	Allmänt om brist på livsmedel	149
6.4.2	Situationen i Sverige.....	152
6.4.3	Behovet av politisk intervention	155
6.4.4	Sammanfattning	158
7	Prisreglering och ransonering under andra världskriget .	159
7.1	Svenska erfarenheter från andra världskriget.....	159
7.2	Amerikanska erfarenheter från andra världskriget.....	161
7.3	Erfarenheter från andra länder.....	164
7.4	Slutsatser	165

8	EU-reglering och internationella avtal	167
8.1	EG-fördraget: fri handel och en inre marknad.....	167
8.1.1	Artiklarna 28 och 29 EG	167
8.1.2	Artikel 30 EG och Cassis-doktrinen	168
8.1.3	Prisreglerings- och ransoneringsåtgärders inverkan på handel mellan medlemsstater.....	169
8.2	Olja och drivmedel.....	171
8.2.1	Beredskapslagring av oljeprodukter	171
8.2.2	Fördelning och ransonerings av oljeprodukter	175
8.2.3	Pågående arbete inom EU	179
8.2.4	Slutsatser beträffande behovet av nationell reglering för fördelning av olja i krislägen	184
9	Försörjningsberedskap i andra länder	185
9.1	Norge.....	185
9.1.1	Ransonerings- och förfogandelagstiftning.....	185
9.1.2	Olje- och drivmedelsransonerings	186
9.1.3	Beredskapslagring av olja	188
9.1.4	Elransonerings.....	189
9.2	Finland.....	190
9.2.1	Beredskapslagen.....	190
9.2.2	Pågående lagstiftningsarbete.....	191
9.2.3	Olja och bränsle	194
9.2.4	Läkemedel	195
9.2.5	Övrig beredskapslagring.....	196
9.3	Danmark	197
9.3.1	Försörjningsberedskap i Danmark	197
9.3.2	Oljesektorn	197
9.3.3	Elsektorn	198
9.3.4	Läkemedel	198

10 Slutsatser	201
10.1 Kriser begränsade till marknader med specifika egenskaper.....	201
10.2 Allmänna och djupa kriser	203
10.3 När prisreglering och ransonering inte bör användas	206
10.4 Risker med rättslig möjlighet till prisreglering och ransonering i fredstid	207
10.5 EG-rätt och internationella avtal.....	208
10.6 Avslutning.....	209
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	211
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	223
Källförteckning	225

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag är enligt direktivet att utreda vad som krävs för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred. Som ett led i detta har utredningen att se över ransoneringslagen (1978:268), prisregleringslagen (1989:978) och andra författningar av beredskapskaraktär samt den lagstiftning som stöder Sveriges åtaganden på försörjningsområdet enligt olika bi- och multilaterala avtal.

I detta delbetänkande redovisas utredningens ekonomiska slutsatser beträffande behovet av en nationell reglering i prisreglerande respektive konsumtionsdämpande och konsumtionsstyrande syfte, samt utrymmet för en sådan nationell reglering med beaktande av de förberedelser som görs inom EU för en reglering med samma syfte och av de bi- eller multilaterala avtal som Sverige har anslutit sig till. Vidare innehåller betänkandet en studie av våra nordiska grannländers reglering av dessa frågor.

Fyra områden, där det skulle kunna uppstå behov av regleringsåtgärder vid allvarliga fredstida försörjningsstörningar, redovisas särskilt; energiområdet, oljesektorn, livsmedelsområdet och läkemedelssektorn.

Gällande rätt

För att kunna bemästra försörjningsproblem i krig och vid allvarliga bristsituationer i fredstid finns i Sverige ett antal beredskapsförfattningar. De viktigaste av dessa är ransoneringslagen och prisregleringslagen. Ransoneringslagen ger regeringen möjlighet att vid krig, krigsfara, eller när det till följd av andra utomordentliga händelser föreligger knapphet på viktiga förnödenheter, vidta åtgärder

för att genomföra en fördelning av dessa förnödenheter, i syfte att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov.

Med stöd av prisregleringslagen har regeringen möjlighet att förordna om prisreglerande åtgärder vid krig eller krigsfara, eller om det av någon annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. Vid risk för allvarlig stegring av hyrorna inom landet för bostadslägenhet och lokaler får föreskrivas om hyresstopp. Prisregleringslagen har således ett vidare tillämpningsområde än ransoneringslagen.

Andra viktiga författningar av beredskapskaraktär är förfogandelagen, elberedskapslagen, lagen om försörjningsberedskap på naturgasområdet, oljekrislagen samt lagen om beredskapslagring av olja och kol.

Ransonerings- och prisregleringslagstiftningen har sitt ursprung i erfarenheterna av de omfattande ransoneringar och prisreglerande åtgärder som genomfördes under och efter andra världskriget. De system som finns idag för ransonering och prisreglering bygger i allt väsentligt på de förhållanden och hot som fanns under 1980-talet. Någon tillämpning av de nu gällande lagarna har emellertid inte varit aktuell, bortsett från det allmänna pris- och hyresstopp som genomfördes under perioden februari–april 1990.

Föregångaren till dagens ransoneringslag, 1954 års allmänna ransoneringslag, tillämpades däremot i samband med Suez-krisen 1957–1958 och under oljekrisen 1973–1974 för att reglera oljeförsörjningen. 1956 års prisregleringslag var i det närmaste i konstant tillämpning från 1970-talets början fram till 1980-talets slut, antingen i form av allmänt prisstopp eller allmän skyldighet att förhandsanmäla prishöjningar, eller i form av sektorsspecifika regleringar.

Förutsättningarna för att använda ransonering och prisreglering som instrument för att bemästra en kris ser annorlunda ut idag än på 1970- och 1980-talen. Den praktiska organisationen som fanns då, i form av beredskapslagring och administrativa förberedelser, har i stort avvecklats. Dessutom är Sverige numera i hög grad integrerat med andra länder genom EU-medlemskapet och genom andra bi- eller multilaterala avtal.

Sverige är genom medlemskapet i EU numera del av en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Enligt artiklarna 28 och 29 i EG-fördraget är det förbjudet att mellan medlemsstaterna tillämpa kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Regler som

missgynnar import eller export i förhållande till inhemsk handel eller produktion är således förbjudna. Det hindrar emellertid inte, enligt artikel 30 EG, förbud mot, eller restriktioner för, import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv.

De flesta prisreglerande och ransonerande åtgärder som tas i tillämpning vid försörjningssvårigheter i landet torde antingen överhuvudtaget inte stå i strid med artiklarna 28 och 29 EG, eller åtminstone vara rättfärdigade med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Utformningen av reglerna om prisreglering och ransonerande och tillämpningen därav måste i vart fall ske med beaktande av EG-rätten och uppfylla rimliga krav på proportionalitet i förhållandet till ett i allmänhet lovvärt syfte.

Medlemskapet i EU och deltagandet i det internationella energi-programmet inom ramen för den internationella energiorganisationen IEA ställer krav på den svenska lagstiftningen beträffande beredskapslagring av olja och fördelningen av olja vid en eventuell kris. För att uppfylla kraven i EU:s oljelagringsdirektiv och avtalet om ett internationellt energiprogram, IEP-avtalet, hålls i Sverige lager av oljeprodukter som motsvarar 90 dagars nettoimport. Lagren hålls av säljare och vissa storförbrukare av oljeprodukter och får endast tas i anspråk efter beslut av regeringen.

Enligt EU:s oljeberedskapsdirektiv måste medlemsstaterna, för att kunna agera vid försörjningssvårigheter som avsevärt begränsar leveranserna av råolja eller petroleumprodukter och orsakar svåra störningar se till att behöriga myndigheter har rätt att göra uttag ur beredskapslagren, fastställa begränsningar av förbrukningen och prioritera leveranser till vissa kategorier av förbrukare samt utfärda prisföreskrifter för att förhindra onormala prishöjningar. Även IEP-avtalet ställer krav på att medlemsstaterna kan förfoga över oljelagren för att dessa skall kunna fördelas mellan medlemsstaterna vid eventuella försörjningssvårigheter.

EU:s regelverk för oljeförsörjning är under översyn. Kommissionen lade 2002 fram ett förslag till ett nytt direktiv som skulle ersätta såväl oljelagringsdirektivet som oljeberedskapsdirektivet. Kommissionen föreslog dels att medlemsstaternas beredskapslager skulle utökas till en nivå motsvarande 120 dagars förbrukning och att offentliga nationella organ skulle uppfylla åtminstone en tredjedel av lagringsskyldigheten, dels att kommissionen skulle få befogenhet att fatta beslut om och samordna utnyttjandet av medlems-

staternas beredskapslager på gemenskapsnivå. Detta förslag avvisades sedermera av medlemsstaterna och förkastades av Europaparlamentet.

”Försörjningskris”

Från ett ekonomiskt perspektiv torde prisreglerings- och ransoneringsåtgärder huvudsakligen vara motiverade i sådana situationer där väsentliga samhällsfunktioner är hotade och där ett återställande av dessa funktioner bara kan ske på mycket lång sikt, om alls. Försörjningskriser, där prisreglering eller ransoneringsåtgärder ekonomiskt sett framstår som ändamålsenliga instrument, kännetecknas av:

1. Ett kraftigt minskat utbud, en kraftigt ökad efterfrågan eller en kombination därav,
2. där marknaden på kort eller medellång sikt inte förmår skapa jämvikt eller där den jämvikt som skulle uppstå är samhälls-ekonomiskt ineffektiv eller ogynnsam ur fördelningssynpunkt, samt
3. där de negativa konsekvenserna av marknadsmisslyckandet är samhällsvida och därmed tillräckligt allvarliga för att motivera ett ingripande från staten.

Brist till följd av minskat utbud och/eller ökad efterfrågan

Utbudet kan minska kraftigt till följd av exempelvis en internationell oljekris, krig i vår närhet med därmed sammanhängande avskurna handelsförbindelser, eller omfattande förstörelse av produktionsmedel inom landets gränser. Kraftigt ökad efterfrågan kan uppstå vid krig eller krigsfara med behov av ökad produktion av krigsmateriel, vid pandemier eller efter omfattande katastrofer med åtföljande behov av återuppbyggnad.

Ökad efterfrågan till följd av nya behov och nya köpare leder till att priserna stiger och att en del av de tidigare köparna trängs undan. Motsvarande gäller för ett kraftigt minskat utbud. Är utbudet okänsligt för priset så kommer hela, eller nästan hela, den ökade efterfrågan att tillgodoses genom att befintliga konsumenter trängs undan. Är även den tidigare efterfrågan relativt oelastisk så kommer en krisrelaterad stor ökning av efterfrågan att resultera i

dramatiskt stigande priser. En oelastisk efterfrågan indikerar att det rör sig om en nödvändighetsvara med få eller inga närliggande substitut.

För att bristsituationen skall kunna betecknas som en sådan försörjningskris där det kan vara befogat att reglera marknaden med hjälp av ransonering eller prisreglering måste konsekvenserna vara allvarliga på såväl kort som lång sikt. För konsumenterna gäller som grundregel att priskänsligheten är större på lång än på kort sikt. Även utbudets priskänslighet är i allmänhet större på lång sikt. Dessutom bör konsumenternas välfärdsförlust vara stor i förhållande till deras inkomster.

Marknadsmislyckanden och andra skäl att reglera marknadens funktion

Fyra huvudsakliga skäl som skulle kunna motivera prisreglering och ransonering i samband med försörjningskriser kan identifieras:

- marknadsmislyckanden (effektivitetsskäl),
- fördelningspolitik (rättviseskäl),
- statlig resursanskaffning och
- stabiliseringspolitik.

Marknadsmekanismen bidrar i en bristsituation på två sätt till att lösa problemen. På marknaden fastställs priser som ger information om vilka förnödenheter som är knappa, hur knappa de är och var knappheten är som störs. De marknadsmässiga priserna ger också aktörerna incitament att bidra till att lösa bristsituationen; producenterna stimuleras att öka produktionen och konsumenterna stimuleras att minska sin konsumtion eller övergå till substitutprodukter.

I vissa situationer misslyckas marknaden med att åstadkomma en effektiv fördelning av konsumtion, kostnadseffektiv produktion och en bra balans mellan konsumtion och produktion. Vid sådana marknadsmislyckanden kan statliga ingripanden öka effektiviteten, förutsatt att kostnaden för ingreppet är mindre än den effektivitetshöjning som uppnås. Inom den nationalekonomiska vetenskapen brukar fyra typer av marknadsmislyckanden identifieras:

1. marknadsmakt,
2. externa effekter,
3. kollektiva varor och
4. asymmetrisk information

Marknadsmakt innebär att en säljare kan påverka priset genom att begränsa sitt utbud. Marknadsmakt kan uppstå eller förstärkas i samband med krig, avspärrning eller andra svåra kriser, om exempelvis konkurrenstrycket från utländska leverantörer faller bort. Möjligheten att utnyttja marknadsmakt beror inte endast på antalet konkurrenter, utan även på efterfrågans priskänslighet. Efterfrågan på vissa varor kan bli mindre priskänslig i händelse av krig eller krigsfara, eller till följd av någon annan krissituation. På en marknad med marknadsmakt kan prisreglering bidra till att uppnå jämvikt eftersom säljaren får incitament att tillhandahålla efterfrågad kvantitet.

Externa effekter uppstår när en konsuments användning av en produkt har en direkt påverkan på andra konsumenters nytta. Negativa externa effekter innebär ett nyttofall för andra individer än den som konsumerar, varför åtgärder bör vidtas för att begränsa konsumtionen. Positiva externa effekter innebär däremot att nyttan ökar med andra konsumenters konsumtion, varför stimulans till ökad konsumtion är samhällsekonomiskt önskvärd. I princip kan det därför finnas anledning att vidta prisregleringsåtgärder för att främja positiva externa effekter och ransoneringsåtgärder för att begränsa negativa externa effekter. En sådan lösning kan framförallt vara lämplig i sektorer med starka positiva eller negativa externa effekter, såsom sjukvården och elsektorn.

Kollektiva nyttigheter är ett specialfall av mycket starka positiva externa effekter och har den speciella egenskapen att alla individers nytta ökar ungefär lika mycket, oberoende av vem som konsumerar nyttigheten. Problemet är att ingen enskild individ har incitament att tillhandahålla nyttigheten i fråga, utan snarare incitament att avstå därifrån och hoppas att någon annan gör det i stället. I normalfallet är inte ransonering eller prisreglering någon lämplig lösning på problemet med tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter. Vid en allvarlig kris som kräver en fullständig mobilisering av samhällets resurser – så att den kollektiva nyttigheten blir den helt överskuggande angelägenheten för samhället – kan ransonering möjligen vara ändamålsenlig.

Assymetrisk information innebär att olika aktörer på marknaden har tillgång till olika informationsmängder. Det kan sänka förtroendet mellan köpare och säljare, vilket i sin tur kan leda till att marknaden fungerar mindre effektivt, eller i extremfallet inte alls. Det är troligt att informationsproblemen ökar i samband med försörjningssvårigheter. Däremot är det inte säkert att osäkerheten

systematiskt kommer att öka mer på den ena sidan av marknaden, eller att den offentliga sektorn kommer att ha bättre information än marknadsaktörerna. Det torde därför inte finnas någon anledning att av detta skäl ingripa i allokeringen genom prisreglering eller ransonering.

Fördelningsaspekter

Vid allvarliga försörjningssvårigheter kan den del av befolkningen som har lägst inkomster komma att drabbas hårdare än andra. Det kan därför finnas anledning att i sådana lägen med politiska medel omfördela välstånd mellan olika befolkningsgrupper. Huvudregeln är att fördelningspolitiska ingripanden bör göras obundet, genom skatter och bidrag relaterade till inkomst. Till skillnad från omfördelning *in natura*, som bygger på överföring av vissa varor mellan individer, så låter obundet bistånd dem som är i behov av stöd själva välja hur pengarna skall användas. De som betalar biståndet får också själva välja vad de vill avstå från, vilket minskar samhällets kostnader för hjälpinsatsen.

Prisreglerande och ransonerande åtgärder kan ses som en form av bundet bistånd, och bör därför normalt inte användas för fördelningspolitik. Emellertid kan det i en försörjningskris saknas förutsättningar för att bedriva en fördelningspolitik med hjälp av inkomstbaserade skatter och bidrag. Det kan därför finnas anledning att tillgripa prisreglering eller ransonering som kompletterande medel till generella skatter och bidrag.

Resursanskaffning

Finansieringen av verksamheten inom den offentliga sektorn sker huvudsakligen genom beskattning. Kortsiktigt kan upplåning utgöra en kompletterande finansieringskälla, inte minst vid makroekonomiska kriser eller krig. I situationer där skatteintäkterna inte kan bli högre och lånemöjligheterna är otillräckliga för att finansiera de offentliga utgifterna skulle resurser dessutom kunna styras till den offentliga sektorn genom ransonering i kombination med prisreglering, eller genom förfogande.

I normala situationer är skatter det effektivaste sättet att överföra resurser till staten. Ransonering, prisreglering och förfogande

leder till ineffektivitet, bl.a. eftersom ransonerna inte kommer att tilldelas de konsumenter som högst värderar dem och produktionen inte kommer att utföras av de producenter som har den lägsta kostnaden. Vid en svår kris, där behovet av kollektiva nyttigheter har ökat kraftigt, kan dock ransoning och prisreglering vara en lösning. Kostnaderna för planerad allokering skulle i en sådan situation sannolikt minska; vid begränsat privat konsumtionsutrymme blir konsumenterna mer homogena och skillnaderna i effektivitet mellan producenter mindre avgörande. Dessutom är det antagligt att skattebasen minskar vid en allvarlig kris, liksom skattemoralen.

Stabiliseringspolitik

Sedan stabiliseringspolitiken lades om på 1990-talet har Sverige en självständig riksbank som bedriver en penningpolitik med ett uttalat mål om en låg och stabil inflation. En sådan anses skapa goda förutsättningar för hushåll och företag att planera sin verksamhet. Riksdagens viktigaste medel är styrräntan. Den största effekten av en ränteändring nås dock först mellan ett och två år framåt i tiden. I en extrem situation med plötsliga prishöjningar, där marknadsmekanismerna inte fungerar, skulle prisregleringar kunna användas som ett kompletterande medel för att uppnå målet om stabila priser.

Erfarenheterna från 1970- och 1980-talen visar dock att prisregleringarna som då var i kraft framförallt skapade negativa effekter på samhällsekonomin. Inte heller tycks de ha haft någon märkbar långsiktig effekt på inflationen.

Omfattningen av försörjningssvårigheterna

Samhällsvida konsekvenser av ett marknadsmisslyckande förutsätter att försörjningssvårigheterna är av viss storlek och varaktighet och att det rör sig om förnödenheter av stor vikt för befolkningen, som är svåra att ersätta med andra. Inom avgränsade sektorer och under – normalt sett – kortare tidsperioder kan det finnas anledning att tillgripa ransoning eller prisreglering även vid mindre omfattande krissituationer. Vid riktigt allvarliga kriser, där grundläggande samhällsinstitutioner har slutat fungera, torde sådan central

koordinering som krävs för ransonerings- och prisregleringsåtgärder, vara svår att uppnå.

Potentiella ekonomiska effekter av prisreglerings- och ransoneringsåtgärder

Prisreglerande åtgärder kan från ekonomisk synpunkt ge upphov till ett antal negativa effekter. Dessa måste beaktas vid utformningen och tillämpningen av en reglering. Först och främst medför ett reglerat pris som underskrider marknadspriset att utbudet minskar till följd av minskad produktion, ökad export och minskad import. Prisregleringen minskar också konsumenternas incitament att dra ner sin konsumtion eller byta till andra varor.

Ett pris under marknadspriset gör att konsumenterna kommer att vilja köpa mer än vad säljarna vill sälja, vilket i sin tur leder till transaktionskostnader till följd av bl.a. köbildning, hamstring och konkurrens- och informationsproblem som uppstår på svarta marknader. En ransoneringsåtgärd för att understödja prisregleringen och reglera fördelningen av varorna skulle kunna minska dessa problem.

Ransoneringsåtgärder med fri prisbildning leder förvisso – vid fungerande konkurrens – till lägre priser eftersom efterfrågan på de ransonerade varorna sjunker, men även till minskad total försäljning av varorna i fråga. Vid svag konkurrens på marknaden kan säljarna ta ut ett högre pris och alla ransoner kommer inte kunna lösas ut. Under en försörjningskris ökar risken för monopolproblem. En ransoneringsåtgärd kan därför behöva kompletteras med en prisreglering för att syftet med marknadsingreppen skall uppnås.

Sektorsspecifika behov av ransonerings- och prisreglering

Inom energi-, livsmedels- och läkemedelssektorerna skulle det vid allvarliga försörjningsstörningar kunna uppstå särskilda behov av regleringsåtgärder.

Tillgång till *elektricitet* är grundläggande för ett modernt samhälle. Ett långvarigt och omfattande elavbrott kan leda till närmast oöverblickbara konsekvenser och kommer att hindra utförandet av många viktiga aktiviteter. För att elmarknaden skall fungera tillfredsställande krävs såväl effekt- som energibalans. Med *effekt* menas den energimängd som genereras eller används per tidsenhet.

Effektbrist kan uppstå vid tidpunkter när förbrukningen är högre än den tillgängliga kapaciteten, således i ett kortvarigt perspektiv. *Energi* är den totala energimängden över en viss tid. Energitröst kan därför uppkomma i ett mer långvarigt perspektiv, när den tillgängliga energimängden över en säsong inte räcker till.

En tillfällig lag om effektreserv gäller till och med den 15 mars 2001 och syftar till att minska risken för effektbrist. Enligt lagen har Svenska Kraftnät att tillhandahålla en effektreserv om maximalt 2 000 MW per år. Skulle effektbehovet trots effektreserven komma att överstiga tillgänglig kapacitet kan roterande bortkoppling ske på order av Svenska Kraftnät. Sådan bortkoppling kan för närvarande endast ske på hög aggregerad nivå. Styrelsetredningen ser över möjligheten att ge länsstyrelserna mandat att upprätta prioriteringslistor – s.k. bortkopplingsplaner – som kan användas om behov skulle uppstå.

Eftersom energitrist är ett mer utdraget förlopp än effektbrist finns bättre möjligheter att använda marknaden och prismekanismen för att hantera situationen, åtminstone i måttliga bristsituationer. Vid större brist kan först och främst konsumtionsdämpande åtgärder tillgripas och därefter tvingande marknadsregleringar. Det finns två möjligheter: att höja det effektiva priset för konsumenter med fastprisavtal eller att införa ransonering. Elransonering medför vissa praktiska svårigheter, eftersom konsumenten normalt själv avgör hur stor förbrukningen skall vara.

På *läkemedelsområdet* har beredskapslagringen av läkemedel och sjukvårdsprodukter i stort avvecklats. Vidare har det skett en avveckling av produktionskapacitet för läkemedel i Sverige, samtidigt som den internationella specialiseringen tilltagit. Det finns därför i Sverige ett stort beroende av import, såväl av läkemedel som av råvaror för läkemedelstillverkning.

Vid en pandemi skulle snabbt brist uppstå på vissa läkemedel. Ransonering skulle vara ett ändamålsenligt medel för att undvika hamstring och förbättra prioriteringen. I samband med pandemier och andra epidemier finns nämligen externaliteter i användningen av vacciner och antivirala läkemedel. Därtill kommer rättvis- och fördelningsaspekter. Även vid andra situationer med brist på läkemedel kan ransonering tillgripas. Till skillnad mot stora delar av övrig konsumtion har det offentliga i allmänhet bättre information än konsumenten/patienten om optimal konsumtionsnivå av läkemedel. Läkemedelspriserna är även under normala förhållanden reglerade, genom förmånssystemet.

På *livsmedelsmarknaden* synes inte ransonering eller prisreglering vara ändamålsenliga instrument ens vid avspärrning. I stället kan reguljära fördelningspolitiska instrument användas för att garantera att den inhemska produktionskapaciteten används för att försörja hela befolkningen med livsmedel. Krissubventioner av vissa livsmedel kan utgöra ett komplement till inkomstbaserad omfördelning. Endast om det inte finns tillräckligt med livsmedel för att försörja hela befolkningen kan ransoneringsåtgärder behöva tillgripas för att fördela tillgängliga kalorier.

Ransonerings- och prisregleringslagstiftning i Norden

I Norge finns en beredskapslag från 1956 som bl.a. möjliggör ransonering av och förfogande över varor vid krig, krigsfara eller andra extraordinära krisförhållanden som kan leda till begränsad produktion eller tillförsel. Dessutom finns särskilda föreskrifter om oljersonering för såväl krig som fredstida krissituationer. Trots att Norge har egna oljetillgångar, finns ett avtal med IEA och producenterna och importörer av petroleumprodukter är skyldiga att hålla beredskapslager motsvarande 20 dagars normalförbrukning i Norge.

Det norska systemet för hantering av svåra driftsituationer på elområdet är mer reglerat genom föreskrifter och mer detaljplanerat än det svenska. Ransonering kan enligt energiloven genomföras om det på grund av extraordinära förhållanden uppstår knapphet på elektrisk energi. Möjliga ransoneringsåtgärder inkluderar tvångsmässiga leveransbegränsningar och rekvisition av elenergi och fjärrvärme. Prioriteringen vid ransonering skall ske genom att hänsyn tas till liv och hälsa, vitala samhällsintressen inom administration, förvaltning, säkerhet, infrastruktur och försörjning m.m. samt näringsliv och ekonomiska intressen.

Den *finska beredskapslagen* från 1991 är tillämplig under s.k. undantagsförhållanden; vid krig och krigshot mot Finland och jämförbara händelser utanför landet, vid allvarliga hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som beror på försvarad import av varor eller bränslen och jämförbara plötsliga störningar i det internationella handelsutbytet samt "storolyckor". Med stöd av lagen kan statsrådet bl.a. reglera import och export, produktion, distribution och byggande, samt ställa upp villkor för överlåtelse av varor. Dessutom ger lagen befogenhet att reglera priser, avgifter och hyror. I februari 2008 lade regeringen

fram en proposition med förslag till ny beredskapslag. De viktigaste ändringarna utgjorde en justering av definitionen av undantagsförhållanden samt mer tydliga och tidsenliga befogenheter för myndigheterna i undantagsförhållanden.

I Finland beredskapslagras såväl olja som läkemedel och sjukvårdsprodukter av privata näringsidkare. Dessutom kan näringsidkare frivilligt förbinda sig att hålla beredskapslager av andra råvaror, förnödenheter och produkter som är nödvändiga för att trygga befolkningens försörjning och upprätthålla produktionen vid eventuella störningar i utrikeshandeln.

I *Danmark* kan industriministern enligt en särskild lag om försörjningsmässiga åtgärder (1986) fastställa bestämmelser om användning, fördelning, prisutjämning eller placering av de varulager som finns i landet, i den utsträckning som synes nödvändig. Företag som importerar eller producerar råolja eller oljeprodukter är lagringsskyldiga enligt en särskild lag därom. De danska oljelagren motsvarar för närvarande omkring 81 dagars förbrukning.

Beredskapslager skall även hållas av importörer, grossister och producenter av läkemedel. Lagren skall användas vid försörjningsmässiga nödsituationer samt vid olyckor och katastrofer. I sådana situationer gäller även begränsningar i apotekens rätt att lämna ut läkemedel.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är enligt direktivet att utreda vad som krävs för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred. Som ett led i detta har utredningen att se över ransoneringslagen (1978:268), prisregleringslagen (1989:978) och andra författningar av beredskapskaraktär samt den lagstiftning som stöder Sveriges åtaganden på försörjningsområdet enligt olika bi- och multilaterala avtal.¹ Uppdraget har delats in i två etapper.

I den första etappen ingår att utdöma behovet av, och utrymmet för, en nationell reglering i prisreglerande respektive konsumtionsdämpande och konsumtionsstyrande syfte. Bedömningen skall göras med beaktande av de förberedelser som görs inom EU för en reglering med samma syfte och av de bi- eller multilaterala avtal som Sverige har anslutit sig till. Andra länders reglering av dessa frågor skall också studeras. Det skall klarläggas på vilka områden, vid sidan av energiområdet, allvarliga fredstida störningar av försörjningen skulle kunna föranleda behov av regleringsåtgärder. Utredningen har även i denna del att analysera huruvida prisreglering kan vara motiverad som en understödjande åtgärd till penningpolitiken samt att särskilt se till sambanden mellan prisreglering och ransoneringsåtgärder.

I en andra etapp har utredningen att klarlägga vilka förutsättningar som finns för samhällets förfogande över förnödenheter samt att utarbeta de författningsförslag som behövs. Stor betydelse skall därvid tillmätas fördelningspolitiska mål och rättssäkerhetskrav. I denna del ingår att överväga behovet av förändringar av befintliga författningar och därmed särskilt klarlägga behovet av prisreglering respektive ransoneringsåtgärder av andra skäl än krig eller

¹ Dir. 2007:95. Direktivet finns intaget som en bilaga till betänkandet.

krigsfara. Behovet av ett sammanhängande system av fullmaktslagar skall beaktas, liksom det eventuella behovet att införa enhetliga begrepp i författningarna. I denna del ingår också att föreslå principer för utformning av administration och kontrollsystem för ransonering och prisreglering samt utreda hur ny teknik påverkar de administrativa möjligheterna för ransonering. Ingrepp i personers och företags beteenden som kan bli nödvändiga i en allvarlig kris eller i krig skall utformas på sådant vis att de åtnjuter största möjliga legitimitet.

Utgångspunkter för översynen är att de generella ekonomisk-politiska åtgärderna skall kunna användas så långt det är möjligt, att reglerande åtgärder av omfattande art skall tillämpas först i ett sent skede i en djup kris samt att en oreglerad utrikeshandel så långt som möjligt skall upprätthållas. Försörjningsproblemen måste dessutom lösas i en nära samverkan mellan det offentliga och privata företag.

1.2 Arbetets bedrivande

1.2.1 Allmänt

Utredningens arbete påbörjades den 15 december 2007 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. I enlighet med direktiven har företrädare för utredningen samrått med företrädare för Statens Energimyndighet, Svenska Kraftnät, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Landstinget i Uppsala län, Läkemiddelsverket, Läkemiddelsförmånsnämnden, Apoteket AB, Swedish Medtech, Läkemiddelsindustriföreningen och Riksbanken.

Utredningen har vid två tillfällen – den 13 juni och den 21 november 2008 – anordnat seminarier i syfte att inhämta information om behovet av regleringsåtgärder på energi-, olje-, läkemiddels- och livsmedelsområdena samt samråda med företrädare för verksamheter inom nämnda områden. Vid dessa seminarier har utredningens sakkunniga och experter deltagit, liksom företrädare för Socialstyrelsen, Apoteket AB, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Läkemiddelsverket, Läkemiddelsindustriföreningen, Branschkansliet, Svenska Kraftnät, Jordbruksdepartementet, Krisberedskapsmyndigheten, Energimyndigheten samt Totalförsvarets Forskningsinstitut.

1.2.2 Delbetänkande och slutbetänkande

Uppdragets första etapp skall enligt direktiv 2007:95 samt tilläggsdirektiv 2008:117 redovisas senast den 2 februari 2009. De delar av uppdraget som ingår i denna etapp redovisas i föreliggande betänkande. Resterande delar kommer att redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 augusti 2009.

1.3 Bakgrund

Under krig och vid vissa allvarliga fredstida krissituationer kan det uppstå knapphet på förnödenheter av olika slag. För att kunna upprätthålla en fördelning av dessa knappa resurser eller för att kunna säkerställa att tillräckliga resurser kan mobiliseras för vissa prioriterade samhällssektorer kan det bli nödvändigt att använda prisreglering eller ransonering.

Dagens system för ransonering och prisreglering bygger i allt väsentligt på de förhållanden och hot som fanns under 1980-talet. Förutsättningarna för att kunna använda ransonering och prisreglering som instrument för att bemästra en kris ser dock annorlunda ut idag.

1.3.1 Försörjningsberedskap sedan 1950-talet

Ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978) har båda sitt ursprung i erfarenheterna av de omfattande ransoneringar och prisreglerande åtgärder som genomfördes under och efter andra världskriget. Krigsårens tidsbegränsade s.k. fullmaktslagar gav Kungl. Maj:t befogenhet att under vissa förutsättningar vidta åtgärder för att bl.a. tillgodose befolkningens och krigsmaktens behov av förnödenheter och kontrollera priserna.

Ovan nämnda krigslagars ersattes vid 1950-talets mitt av Sveriges första fullmaktslagar av permanent karaktär, vilka i stort byggde på den tidigare temporära regleringen. Den allmänna ransoneringslagen (1954:280), den allmänna förfogandelagen (1954:279) och den allmänna prisregleringslagen (1956:236) var av beredskapskaraktär; om deras tillämpning kunde förordnas endast då särskilda förutsättningar förelåg.

Tillämpning av allmänna ransoneringslagen

1954 års allmänna ransoneringslag kom att tillämpas dels i samband med Suez-krisen 1957-1958 och dels under oljekrisen 1973-1974. Båda tillämpningstillfällena föranleddes sålunda ytterst av stridshandlingar mellan främmande stater med åtföljande brist på olja och oljeprodukter i Sverige. Under tiden lagen var i kraft antog riksdagen emellertid också fem särskilda ransoneringslagar av tillfällighetskaraktär. Dessa avsåg bl.a. försörjningsproblem som uppstod till följd av inom landet inträffade händelser, vilka inte omfattades av allmänna ransoneringslagen.

Under hösten 1956 ledde krigshandlingar i Mellanöstern till att leveranserna av flytande bränsle och drivmedel till Sverige minskade. Befogenhetsbestämmelserna i allmänna ransoneringslagen sattes i tillämpning och ransoneringslag genomfördes i form av restriktioner av all handel med flytande bränsle i handelsledet. Dessutom infördes "helgkörförbud" och vissa andra konsumtionsbegränsande åtgärder rörande flytande bränsle.

Den 6 oktober 1973 bröt det s.k. oktoberkriget ut mellan Israel och vissa av landets grannstater. Konflikten medförde att råolja-produktionen skars ned, priset på råolja höjdes kraftigt och bortfall uppstod i den svenska oljetillförseln. Olja täckte vid denna tid omkring 75 procent av Sveriges totala energibehov. Det svenska folket uppmanades att spara energi och den 14 december 1973 sattes allmänna ransoneringslagen och allmänna förfogandelagen i tillämpning. Inskränkningen i förbrukningen av olja avsågs i första hand att drabba hushållens energikonsumtion.

En nyinrättad, särskilt tillsatt central ransoneringsmyndighet, Bränslenämnden, fick i uppdrag att handha regleringen av flytande bränsle och stadsgas och att fördela landets förråd av flytande bränsle till olika huvudändamål. Det meddelades vissa restriktioner beträffande försäljning av drivmedel och clearingavgift infördes för bensin och vissa brännolja. Uppvärmning av bostad med stadsgas förbjöds om bostaden inte normalt uppvärmdes därmed och en tidsbegränsad lag (1974:114) infördes som möjliggjorde uttagandet av s.k. överuttagningsavgift och åläggandet av avläsnings- och uppgiftsskyldighet i samband med stadsgasransoneringslag.

Från och med den 8 januari 1974 påbjöds kvotransoneringslag av eldningsolja och värmeenergi samt kortransoneringslag av drivmedel för motordrift. Den förra kom att gälla till den 15 mars 1974, medan den senare upphävdes redan den 29 januari 1974. Uppdraget

att genomföra drivmedelsransoneringen gavs till Transportnämnden. All försäljning i lös dunk förbjöds, liksom försäljning av drivmedel från sedelautomater, nyckelräkneverk eller liknande pumpanordningar. Behovet för kollektiv- och yrkestrafik prioriterades.

Den försämrade oljetillgången ledde till att även kraftbalansläget försämrades under hösten 1973. En särskild lag (1973:901) och en kungörelse om regleringen av förbrukningen av elektrisk kraft utfärdades därför och den nyinrättade Statens elransoneringsnämnd införde den 2 januari 1974 restriktioner av elförbrukningen. Restriktionerna upphävdes successivt under februari månad och definitivt den 9 mars 1974. Den planerade ransoneringen behövde aldrig genomföras.

Prisregleringar under 1970- och 1980-talen

För att hejda den pågående ökningen av priserna i samband med oljekrisen bemyndigades dåvarande statens pris- och kartellnämnd (SPK) av regeringen att med stöd av allmänna prisregleringslagen fastställa högstpriser för bensin, motorbrännolja och eldningsolja. 1956 års prisregleringslag var i det närmaste konstant tillämpning under 1970- och 1980-talen; prisregleringarna motiverades av såväl stabiliseringspolitiska som fördelningspolitiska skäl. Ursprungligen stadgades att lagen förutom vid krig eller krigsfara även kunde tas i tillämpning om det av någon annan orsak hade uppkommit *betydande fara för allvarlig stegring av det allmänna prisläget* inom riket. Prisreglering i fredstid förutsatte enligt motiven till lagen (prop. 1956:147) ett påtagligt krisläge med otvetydig fara för en inflationistisk prisstegring och skulle endast utgöra ett komplement till de generella ekonomisk-politiska medlen i extraordinära situationer.

Under 1950- och 1960-talen var kostnadsutvecklingen i Sverige låg och inflationstakten måttlig. Några prisreglerande åtgärder var under den perioden inte aktuella. Under åren 1969 och 1970 kom emellertid den svenska prisutvecklingen att präglas av allt kraftigare prisstegringar och stigande inflationstakt. Den 28 augusti 1970 förordnades om att befogenhetsbestämmelserna i allmänna prisregleringslagen skulle träda i tillämpning. Prisstopp infördes på vissa viktiga livsmedel, vilket den 12 oktober 1970 utvidgades till ett första allmänt prisstopp. Det allmänna prisstoppet varade till den 12 februari 1971 och avvecklades sedan successivt under året.

Redan den 21 december 1972 sattes allmänna prisregleringslagen på nytt i tillämpning. Livsmedelspriserna hade under året stigit betydligt mer än den generella prisnivån i konsumentledet, vilket huvudsakligen kunde hänföras till jordbruksregleringen. För att säkerställa att subventionerna på baslivsmedel kom konsumenterna till godo, förordnades från och med den 1 januari 1973 om prisstopp på vissa varor inom områdena mjölk, ost, kött, fläsk och charkuterier. För huvuddelen av varorna kom prisstoppet att gälla till och med oktober 1980, medan det för mjölk gällde ända till december 1988.

Vissa ändringar infördes 1973 i allmänna prisregleringslagen. Vid sidan av prisstopp och högstprisreglering infördes nya, mindre ingripande former av prisreglering; obligatorisk förhandsanmälan av planerade prishöjningar och bestämmelser rörande utfästelse om högsta pris. Dessutom utvidgades möjligheterna att besluta om prisreglering under fredsförhållanden; kravet på betydande fara för det allmänna prisläget upphävdes och det blev möjligt att tillämpa befogenhetsbestämmelserna om det uppkommit fara för allvarlig prisstegring inom riket *på viktigare varu- eller tjänsteområde*. Ändringens syfte var, enligt motiven (prop. 1973:58), att begränsade prisregleringar i ökad utsträckning skulle kunna användas som ett led i stabiliseringspolitiken. Ett tidigt ingripande mot prisstegringstendenser inom enskilda branscher eller varuområden ansågs kunna begränsa risken för spridning av prishöjningar och bryta förväntningar om en fortsatt prisstegring.

Lagen kom att tillämpas såväl generellt som sektorsspecifikt. Livsmedel var under 1970-talet ett kraftigt prisreglerat område. Vid sidan av det prisstopp som nämnts ovan gällde i perioder prisstopp eller obligatorisk förhandsanmälan för bröd, konserverade och djupfrysade livsmedel, kaffe samt margarin, liksom högstpriser och utfästelsepriser för matpotatis och kyckling.

Även trävaru-, byggmaterial- och papperssektorerna prisreglerades i hög omfattning. I september 1973 infördes prisstopp på trävaruområdet och obligatorisk förhandsanmälan på pappersområdet. På byggmaterialområdet infördes sedan prisstopp i mars 1974. Prisstoppen varade till och med september respektive december 1974, varefter formen för prisregleringarna ändrades vid ett flertal tillfällen. Andra varor och tjänster för vilka prisstopp gällde under kortare perioder på 1970-talet var lantbruksmaskiner, gödselmedel, elektriska hushållsapparater, personbilar och bilreservdelar, inrikes godstrafik samt uthyrning av hotellrum. Vid årsskiftet 1978-1979

samt i januari 1987 fastställdes på nytt högstpriser för olja och vissa oljeprodukter. För de oljeprodukter som inte omfattades av högstprisregleringen infördes prisstopp i februari 1987.

Vid sidan av de sektorsspecifika prisregleringarna gällde allmänt prisstopp eller allmän obligatorisk förhandsanmälningsskyldighet i flera omgångar under 1970- och 1980-talen. I samband med nedskrivningar av den svenska kronans värde infördes allmänt prisstopp under perioderna april–maj och september–oktober 1977, september–december 1981, samt oktober 1982–februari 1983. Ett allmänt prisstopp under perioden mars–maj 1980 ingick som ett led i ett paket med ekonomisk-politiska åtgärder syftande till att underlätta den pågående avtalsrörelsen. Två sista perioder med allmänt prisstopp genomfördes från april till juni 1984 respektive från mars till oktober 1985. I samband med 1984 års allmänna prisstopp infördes även hyresstopp, med stöd av en särskild lag (1984:486) om hyresstopp.

Allmän obligatorisk förhandsanmälningsskyldighet gällde från mars till oktober 1978 och begränsades sedan till att avse omkring hälften av den privata konsumtionen fram till juni 1982. Från och med den 1 mars 1983 ersattes det då gällande allmänna prisstoppet med en förhandsanmälningsskyldighet på vissa varu- och tjänsteområden, vilken varade till den 23 september 1983.

Prisövervakning

Det praktiska handhavandet av prisregleringarna ankom på Statens pris- och kartellnämnd, som inrättats vid allmänna prisregleringslagens tillkomst som ett självständigt organ för övervaknings- och utredningsverksamhet på pris- och konkurrensområdet. Grunden för nämndens utredande, övervakande och registrerande verksamhet fanns i lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden.

Uppgifterna i fråga om prisövervakningen preciserades i samband med det första allmänna prisstoppet 1970–1971. SPK ålades enligt särskilt uppdrag från regeringen att övervaka priser och marginaler för varor och tjänster inom samtliga förädlings- och distributionsled. Om särskilt åtgärd var påkallad till följd av prisnivåns utveckling skulle detta anmälas till regeringen.

Instruktionen för SPK kompletterades och ändrades vid ett antal tillfällen. 1973 blev nämnden central förvaltningsmyndighet

för frågor rörande prisövervakning och fick till uppgift att genom överläggningar söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning. Nämndens aktiva prisövervakning kom i praktiken att omfatta tre moment. För det första handlade nämnden ett anmälningsförfarande, genom vilket utvalda företag anmodades att anmäla beslut om pris- eller marginalförändring till nämnden. För det andra kunde nämnden, i de fall där en mer djupgående motivering till prisändringen efterfrågades, kalla företagen till överläggning. För det tredje hade nämnden att informera regeringen om varje prishöjning som inte motsvarades av inträffade eller kända kostnadsökningar eller som stod i strid mot riktlinjerna för prisövervakningen.

Uppgiften att genom överläggningar med företagen söka påverka prissättningen upphörde 1982. Prisövervakningens väsentliga syfte blev i stället att klargöra förekomsten av prishöjningar som kunde komma i konflikt med övergripande samhälls-ekonomiska mål. Anmärkningsvärda pris- eller marginaländringar skulle anmälas till regeringen, liksom om nämnden ansåg att någon av bestämmelserna i 2–9 §§ allmänna prisregleringslagen borde träda i tillämpning. Regeringens beslut om prisreglerande åtgärder föregicks i flertalet fall av information från SPK om genomförda eller aviserade prishöjningar på det berörda området. Det var emellertid i en liten andel av fallen som SPK:s rapportering till regeringen faktiskt ledde till beslut om prisreglering.

1.3.2 Förändrad syn på ransonering och prisregleringar

De omfattande praktiska förberedelser, i form av beredskapslagring eller administrativa system för ransonering, som genomfördes för att säkra försörjningen, har i dag huvudsakligen avvecklats. Eftersom åtgärder i form av ransonering och prisreglering är att betrakta som mycket drastiska och kan förväntas ha en negativ effekt på ekonomins funktionssätt har det inte ansetts ändamålsenligt att permanent ha en omfattande organisation i form av beredskapslagring och administrativa ransoneringsförberedelser. Ransoneringslagens förbud mot överlåtelse av ransoneringsbevis förutsätter resurskrävande ransoneringssystem med ekonomiska och personella resurser som inte längre finns tillgång till. Till en ransonerings- och prisregleringslagstiftning måste dessutom utformas en organisation,

som är därtill anpassad med hänsyn till teknikutveckling och personaltillgångar.

1.3.3 Medlemskap i EU och internationella avtal

Sverige är numera i hög grad integrerat med andra länder genom medlemskapet i EU och genom andra bi- eller multilaterala avtal. Det medför såväl nya möjligheter och förutsättningar för varuförsörjningen och den ekonomiska politiken i krissituationer som minskat utrymme för nationella åtgärder. I utredningens uppdrag ingår att se över att lagstiftningen är anpassad till ingångna internationella avtal.

EU-medlemskapet innebär bl.a. att Sverige inte längre för en egen handels-, jordbruks- och fiskepolitik och numera ingår i en europeisk inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital mellan medlemsstaterna. EG-fördraget innehåller också bestämmelser som skall säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. Det finns förvisso bestämmelser i EG-fördraget som möjliggör för medlemsstaterna att tillämpa restriktioner i vissa fall. Det får dock inte röra sig om en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Nationella prisreglerings- och ransoneringsåtgärder kan ha konkurrensbegränsande effekter. Prisregleringar innebär att priserna sätts på en lägre nivå än vad som kan motiveras enbart med hänsyn till efterfrågan, vilket kan ses som en form av favorisering av inhemskt producerade varor och tjänster framför import. När det gäller påverkan av EU-medlemskapet och andra internationella avtal på möjligheterna för Sverige att klara varuförsörjningen och ensidigt införa ransoneringsåtgärder i kristid intar försörjningen med olja och drivmedel en särställning. Risker för störning i tillförseln betraktas för dessa varor som särskilt stora och det internationella samarbetet omfattande.

I Sverige sker lagring av olja enligt åtaganden i avtalet om ett internationellt energiprogram inom International Energy Agency (IEA) samt i enlighet med EU-regler. EU-reglerna är för närvarande under översyn.

1.3.4 Ramvillkor för prisstabiliteten

Prisregleringars stabiliseringspolitiska roll har sedan 1970-talets omfattande tillämpning av allmänna prisregleringslagen ifrågasatts. Prisregleringskommittén konstaterade att det rört sig om ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken, trots att prisreglering endast bör tillgripas i extraordinära situationer.

Stabiliseringspolitiken lades om under 1990-talet; Sverige har nu en självständig riksbank med ett uttalat inflationsmål. Det har ännu inte funnits tillfälle att utvärdera hur den nya penningpolitiska regimen fungerar i tider med kraftiga störningar av ekonomin som resulterar i kraftiga prisökningar eller förväntningar därom. I extrema situationer, där marknadsmekanismerna inte fungerar, kan det finnas anledning att låta prisstabilitetsmålet vika för ett omedelbart behov att med en aktiv penningpolitik dämpa störningarna och motverka att den får permanenta effekter.

1.3.5 Studie om behovet av översyn av ransoneringslagen

Beredskapsdelegationen för ekonomisk politik, som är knuten till Finansdepartementet, inrättades 1997 för att genomföra förberedelsearbetet inför kriser och krig på det ekonomisk-politiska området. Det ålades delegationen att ägna särskild uppmärksamhet åt en översyn av fullmaktslagarna och andra lagar på beredskapsområdet. Delegationens bedömning att beredskapslagstiftningen på det ekonomisk-politiska området delvis blivit föråldrad, ledde till att det i Regeringskansliet gjordes en studie om behovet av en översyn av ransoneringslagen (Fö2002/2188/CIV). I denna konstaterades att det saknades en infrastruktur anpassad till moderna förhållanden för att kunna tillämpa lagstiftningen på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Statens pris- och kartellnämnd hade ju tidigare ansvaret för att tillämpa prisregleringslagen, men Konkurrensverket, som delvis bildades ur SPK 1993, har inte något ansvar för tillämpningen. Förhållandena är väsentligen oförändrade sedan studien genomfördes.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är upplagt enligt följande.

Kapitel 2 behandlar gällande svensk rätt beträffande försörjning med och fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred. I kapitlet behandlas även fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdag och regering.

I kapitel 3 utreds hur marknaden kan förväntas reagera på prisreglerings- eller ransoneringsåtgärder under såväl normala förhållanden som i samband med skilda former av kriser. Beskrivningen utgör en viktig utgångspunkt för den fortsatta analysen och en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av en prisreglering eller ransonering.

I kapitel 4 behandlas fyra huvudsakliga ekonomiska motiv för prisreglering och ransonering i samband med försörjningssvårigheter. I anslutning till respektive ekonomiskt motiv diskuteras specifika exempel och de förutsättningar, under vilka det skulle kunna finnas skäl att ingripa i marknadens funktion. I kapitlet analyseras särskilt huruvida prisreglering kan vara motiverad som en understödjande åtgärd till penningpolitiken.

Kapitel 5 behandlar de negativa konsekvenser som ett ingrepp i marknadens funktion genom prisreglering eller ransonering skulle kunna ge upphov till.

I kapitel 6 behandlas ett antal branscher och sektorer, inom vilka allvarliga störningar av försörjningen skulle kunna föranleda behov av regleringsåtgärder. Det är också möjligt att allmänna regler om ransonering eller prisreglering inte skulle vara ändamålsenliga inom dessa sektorer, eller åtminstone behöva kompletteras med sektorsspecifika bestämmelser. Energisektorerna (olja och el), läkemedelssektorn och livsmedelssektorn analyseras.

I kapitel 7 redovisas ett antal slutsatser från den praktiska tillämpningen av prisreglerings- och ransoneringsåtgärder under andra världskriget.

Kapitel 8 behandlar EG-rättens förbud mot export- och importrestriktioner inom gemenskapen och den betydelse detta kan ha för en nationell reglering i prisreglerande eller konsumtionsdämpande respektive konsumtionsstyrande syfte. Vidare behandlas EG:s oljelagrings- och oljeberedskapsdirektiv samt IEP-avtalet, samt de krav dessa ställer på den svenska lagstiftningen beträffande beredskapslagring och fördelning av oljeprodukter.

I kapitel 9 redogörs för beredskapslagstiftningen i våra nordiska grannländer Norge, Finland och Danmark.

2 Gällande rätt

Det ingår i utredningens uppdrag att göra en översyn av såväl ransoneringslagen och prisregleringslagen som andra författningar av beredskapskaraktär och den lagstiftning som stöder Sveriges åtaganden på försörjningsområdet enligt olika bi- och multilaterala avtal. Till den senare gruppen hör framförallt elberedskapslagen, lagen om försörjningsberedskap på naturgasområdet, förfogandelagen, oljekrislagen samt lagen om beredskapslagring av olja och kol.

2.1 Ransoneringslagen

Ransoneringslagen (1978:268) tillkom mot bakgrund av erfarenheterna från ransoneringsen under oljekrisen. Lagen kom materiellt sett i väsentliga delar att bygga på allmänna ransoneringslagen, även om vissa tillägg och ändringar gjordes.

Ransoneringslagen är, liksom prisregleringslagen och förfogandelagen, en fullmaktslag. En grundläggande princip för fullmaktslagstiftningen är att de ändamål för vilka lagstiftningen skall få tillämpas noga anges. Enligt motiven är ransoneringslagen avsedd att *uteslutande* tjäna försörjningspolitiska syften som ett instrument för statsmakterna att bemästra försörjningsproblemen i krig och i fredstid. Ransoneringsåtgärder skall således syfta till att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av förnödenheter. Eventuella prispolitiska biverkningar av en ransoneringslag skall avhjälpas inom ramen för prisregleringen.

2.1.1 "Igångsättningsmekanismen"

Igångsättningsmekanismen för ransoneringslagen finns i 1–2 §§; där anges under vilka omständigheter lagens s.k. befogenhetsbestämmelser får tillämpas. Befogenhetsbestämmelserna träder automatiskt och omedelbart i tillämpning om Sverige kommer i *krig*. Vilka slags handlingar eller händelser som skall anses innebära att krigstillstånd inträder har inte närmare angivits i vare sig lagtexten eller motiven. Krig skall emellertid alltid anses föreligga om riket är helt eller delvis ockuperat. Dessutom träder ransoneringslagen enligt 27 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap i tillämpning vid beredskapslarm, vilket innebär att det råder högsta beredskap i landet och att hela försvarsmakten skall krigsorganiseras.

Om tillämpning av ransoneringslagens befogenhetsbestämmelser får också enligt 2 § 1 st. p. 1 föreskrivas vid *krigsfara*, eller vid försörjningssvårighet som har uppstått till följd av förhållanden som föranletts av krig eller krigsfara, vari Sverige tidigare har befunnit sig. Eftersom det i varje fall måste göras en bedömning av en rådande faresituation för att kunna avgöra om ett hot mot landet är så allvarligt att det skall anses som krigsfara, ansågs det inte kunna komma i fråga att lagen skulle träda automatiskt i tillämpning vid krigsfara. Däremot krävs inte i en krigsfaresituation att någon brist på varor har uppstått.

Slutligen får lagens befogenhetsbestämmelser enligt 2 § 1 st. p. 2 tillämpas när det till följd av andra *utomordentliga händelser* föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. I ransoneringslagen görs alltså inte någon åtskillnad mellan sådana utomordentliga händelser som inträffar utom riket – s.k. fredskris – och sådana med direkt anknytning till Sverige – s.k. inre kris. Allmänna ransoneringslagen kunde inte tillämpas vid inre kris, eftersom en sådan ansågs i de flesta fall självförvållad. I vart fall ansågs det föga troligt att ett från försörjningssynpunkt så allvarligt läge skulle kunna uppkomma på grund av en inre kris att inte andra planeringsåtgärder eller lagstiftning i vanlig ordning skulle hinnas med. Under den tid allmänna ransoneringslagen var i kraft antog riksdagen likväl vid ett par tillfällen särskilda ransoneringslagar av tillfällighetskaraktär på grund av att försörjningsproblem hade uppstått till följd av inom landet inträffade händelser.

Vid tidpunkten för den nu gällande ransoneringslagens tillkomst ansågs det nödvändigt att med stöd av ransoneringslagen snabbt kunna bemästra även inrikes situationer, såsom sabotage mot inhemska försörjningsviktiga anläggningar. Riskerna för försörjningsproblem till följd av inrikes händelser ansågs ha ökat och behovet av snabba insatser blivit större. Den ökade energianvändningen hade medfört att brist på olja och elkraft skulle slå jämförelsevis mycket hårdare än vid tiden för allmänna ransoneringslagens tillkomst. Det ställdes också högre krav på samhällets ansvar för medborgarnas välfärd och den allmänna ökningen av levnadsstandarden hade sannolikt medfört en lägre toleransnivå hos befolkningen beträffande störningar i fredstid. Dessutom hade lagerhållningen av förnödenheter minskat i alla led, liksom antalet produktionsenheter.

Eftersom det ansågs ytterligt svårt att närmare precisera och täcka in alla de situationer vid vilka lagen kan tillämpas stadgas i lagtexten endast att knapphet, eller betydande fara för knapphet, på förnödenheter skall ha uppstått på grund av en ”utomordentlig händelse”. En situation betecknas som utomordentlig i ransoneringslagens mening endast om den är av undantagskaraktär. Den måste ha inträffat plötsligt och varit svår att förutse, så att det inte funnits skäligen råd för att vidta nödvändiga åtgärder.

Ransoneringslagen ger inte någon definition av begreppet ”förnödenhet”. Det fanns emellertid ingen avsikt att göra någon ändring gentemot vad som gällde enligt allmänna ransoneringslagen. Förnödenhetsbegreppet omfattar således lösöre – exklusive pengar och andra betalningsmedel – samt elektrisk kraft och annan energi.¹

2.1.2 Befogenhetsbestämmelser

De åtgärder som kan vidtas med stöd av ransoneringslagen överfördes utan förändringar i sak från den allmänna ransoneringslagen till den nu gällande ransoneringslagens 6–9 §§. Dessa s.k. befogenhetsbestämmelser kan endast tas i tillämpning med stöd av 1 eller 2 §§.

För hushållningsändamål kan regeringen enligt 6 § föreskriva att en viss förnödenhet inte får försäljas eller överlåtas, att den endast

¹ Inhemska arbetskonflikter ansågs inte av ransoneringslagsutredningen vara att jämställa med utomordentliga händelser i ransoneringslagens mening. Däremot kan arbetskonflikter i andra länder vara jämförliga med inre oroligheter i annat land.

får försäljas eller överlätas i viss ordning och på vissa villkor, eller att den endast får användas för visst ändamål, på vissa villkor eller med vissa begränsningar. För att tillgodose såväl kontroll- som hushållningsändamål kan regeringen enligt 7 § meddela föreskrifter om auktorisation av exempelvis tillverkare eller försäljare av bristvaror. Sådana auktorisationsföreskrifter innebär dock i de flesta fall konkurrensbegränsningar. I motiven anfördes att sådana negativa konsekvenser kan accepteras i allvarliga krissituationer, men vid fredskris och inre kris ansågs det vara av särskilt stor vikt att auktorisationen inte ges en sådan utformning att den onödigtvis snedvrider konkurrensförhållandena inom näringslivet.

Enligt 8–9 §§ kan regeringen föreskriva om särskilda avgifter för klarering vid import eller tillverkning av viss förnödenhet och för prisutjämning vid export av viss förnödenhet.

Till tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna kan behöva knytas ytterligare bestämmelser för att en ransoneringslag eller annan reglering enligt 6–9 §§ skall kunna genomföras. Ransoneringslagen innehåller därför en rad s.k. stödstadganden som, till skillnad mot befogenhetsbestämmelserna, permanent är i tillämpning. De innehåller bl.a. regler om inlösen av ransonerad förnödenhet, om förfogande i vissa fall, om dispositionsförbud, om ersättning, om ransoneringsbevis, om uppgiftsskyldighet och om vite m.m. Dessutom innehåller ransoneringslagen ansvarsbestämmelser samt bestämmelser om besvärsordning.

2.1.3 Förfogande m.m.

Enligt 13 § ransoneringslagen finns möjlighet för regeringen att förfoga över egendom när 6 § tas i tillämpning. Ransoneringslagens förfogandebestämmelser är utformade efter mönster från förfogandelagen och med hänsyn till oljekrislagens regler om förfogande. Med stöd av 6 § kan förfogande ske såväl vid krigs- och krigsfarefallen som vid fredskris och inre kris. Förfogandet måste dock vara *oundgängligen nödvändigt* för att kunna genomföra en reglering med stöd av 6 § och får endast gälla egendom som finns hos näringsidkare.

Om det kan antas att förfogande över viss egendom enligt 13 § kommer att bli nödvändigt kan näringsidkaren i avvaktan på förfogandebeslut enligt 14 § åläggas dispositionsförbud beträffande egendomen i fråga. Besvärstalan mot beslut om förfogande och

dispositionsförbud får föras hos regeringen enligt 17 §. I 18–24 §§ finns bestämmelser om ersättning till den vars egendom tagits i anspråk genom inlösen eller förfogande, eller vars egendom omfattats av dispositionsförbud eller vårdplikt.

2.1.4 Ransoneringsbevis

Även bestämmelserna om ransoneringsbevis överfördes utan ändring i sak från allmänna ransoneringslagen till den nu gällande ransoneringslagen 25–30 §§. Med *ransoneringsbevis* avses alla sådana handlingar som enligt meddelade föreskrifter gäller som bevis för inköp eller som redovisning för försäljning av ransonerad vara. Det kan röra sig om inköpskort och –licenser, eller lösa kuponger därtill. Bevis om rätt till användning av ransonerad vara och licens att förbruka eget lager av ransonerad vara räknas också som ransoneringsbevis.

Lagtexten utgår ifrån att ransoneringsbevis knyts till viss fysisk eller juridisk person. Åtskillnad görs mellan överlåtelse av ransoneringsbevis – en definitivt frånhändelse av beviset – och överlämnande av ransoneringsbevis att användas av annan – ett överlämnande för att mottagaren skall få använda beviset för egen räkning för visst uttag eller tills vidare.

2.1.5 Avläsnings- och uppgiftsskyldighet samt överförbrukningsavgift

En utgångspunkt för ransoneringslagsutredningens översyn var att den nya lagen skulle innehålla sådana bestämmelser om avläsnings- och uppgiftsskyldighet samt om överförbrukningsavgift, så att särskilda lagar inte skulle erfordras för reglering av förbrukningen av elektrisk kraft, stadsgas och värmeenergi från fjärrvärmeverk. Kvotransonering av ledningsbunden energi beräknas på tidigare förbrukning och förutsätter därför att energiförbrukningen kan mätas hos förbrukaren. När det gäller ledningsbunden energi kan dessutom förbrukaren själv normalt avgöra om en större förbrukning än den medgivna skall ske.

Ransoneringslagen innehåller i 31–36 §§ bestämmelser om uppgiftsskyldighet och om handräckning av olika slag i samband med fullgörande av uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna är utformade i

enlighet med motsvarande bestämmelser i förfogandelagen och riktar sig till alla och envar, inte enbart mot förbrukare eller leverantörer.

En bestämmelse om överförbrukningsavgift finns i 38 §. Överförbrukningsavgiften är inte någon ransoneringsåtgärd, utan en straffavgift med syfte att motverka att förbrukare tar ut mer energi än vad som tilldelats dem för en viss ransoneringsperiod. Den som åläggs att utge överförbrukningsavgift skall inte dömas till ansvar för samma överförbrukning. Den som inte rättar sig efter ransoneringsföreskrifter kan också stängas av enligt 39 §. Det torde när det gäller överförbrukning av ledningsbunden energi vara den mest effektiva sanktionsformen. Enligt motiven kan detta dock i vissa fall vara en alltför drastisk åtgärd och myndigheterna har därför även möjlighet att sätta ned tilldelningen av en förnödenhet.

2.1.6 Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:262) infördes i samband med ransoneringslagen. Vissa bestämmelser, exempelvis ansvarsbestämmelserna, har samordnats mellan lagarna, och med motsvarande bestämmelser i oljekrislagen. Till skillnad mot allmänna förfogandelagen (1954:279), som kunde tillämpas under samma förutsättningar som allmänna ransoneringslagen, har den nu gällande förfogandelagen emellertid ett mer begränsat tillämpningsområde än ransoneringslagen. Förfogandelagens befogenhetsbestämmelser får tillämpas vid krig, vid krigsfara eller vid utomordentliga förhållanden som föranletts av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och som lett till att det uppkommit knapphet på förnödenheter av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Lagen kan alltså inte tillämpas vid knapphet till följd av inre kris eller fredskriser som inte hänger samman med krig utanför landets gränser.

Förfogande med stöd av förfogandelagen får ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. De former av förfogande som står till buds räknas upp i 5 §. Det rör sig om ianspråktagande av egendom med ägande- eller nyttjanderätt, upphävande eller begränsande av nyttjanderätt eller liknande rätt till egendom, åläggande för ägare av vissa anläggningar att utöva verksamhet för framställning av egendom,

åläggande att förvara egendom i lageranläggning, åläggande att ombesörja transporter samt åläggande av tillfällig uppgift för försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal. Egendom, som det kan antas bli nödvändigt att förfoga över, kan enligt 6 § bli föremål för dispositionsförbud.

Grunderna för ersättning vid förfogande finns i 29–36 §§. Vid ianspråktagande av egendom med äganderätt utgår skälig ersättning för kostnader vid återanskaffning eller framställning. Vid ianspråktagande av egendom med nyttjanderätt utgår skälig ersättning för förlorad avkastning eller nytta, samt för skada på, eller försämring av, egendomen. Taxa för ersättning för egendom, åtgärd eller tjänst kan enligt 33 § fastställas i förväg. Har visst pris föreskrivits med stöd av prisregleringslagen gäller det som taxepreis.

2.1.7 Oljekrislagen

För att säkerställa fullföljandet av Sveriges åtaganden enligt det avtal om ett internationellt energiprogram, IEP-avtalet, som undertecknades den 18 november 1974, antogs en särskild oljekrislag (1975:197). Den utvidgar i praktiken ransoneringslagens igångsättningsmekanism och stadgar att om Sverige har att fullgöra skyldighet att begränsa oljekonsumtionen enligt artiklarna 13 och 14 i IEP-avtalet får regeringen föreskriva att bestämmelserna i 6–9 §§ ransoneringslagen skall äga tillämpning.

Oljekrislagen innehåller regler om förfogande över råolja eller oljeprodukter vid tillfälle när Sverige har att fullgöra tilldelningskyldighet enligt IEP-avtalet. Förfogandebeslut kan även enligt 3 § innebära att ägare eller innehavare av egendom ålägges att utöva viss verksamhet. Oljekrislagen hänvisar i 7 § till reglerna om ersättning vid förfogande i ransoneringslagen och i förfogandelagen.

2.2 Prisregleringslagen

2.2.1 Lagens tillkomst

Prisregleringslagen (1989:978) tillkom efter ett omfattande utredningsarbete. Redan i januari 1977 sammankallades *prisregleringskommittén* för att utvärdera den svenska prispolitik som förts sedan 1972 och klarlägga huruvida de vidtagna prisregleringsåtgärderna och prisövervakningen hade haft åsyftad verkan, samt i vilken

utsträckning negativa sidoeffekter hade uppkommit. Mer precist var det möjligheterna att dämpa inflationstakten med hjälp av prisregleringar som skulle utredas.

Kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1981:40, *Prisreglering mot inflation?*) att direkta ingrepp i företagens pris-sättning med stöd av allmänna prisregleringslagen under 1970-talet blivit ett reguljärt inslag i den ekonomiska politiken. Vid varje tid sedan 1972 hade en större eller mindre del av varu- eller tjänste-utbudet varit prisreglerat, trots att det i lagens motiv klartgjorts att prisregleringar endast fick användas under extraordinära förhållanden. Prisregleringsåtgärderna och den bedrivna prisövervakningen hade gett upphov till förhållanden på prisområdet som var att jämföra med en permanent prisreglering. Det anfördes vidare att prisregleringar praktiskt taget alltid har negativa verkningar på det marknadsekonomiska systemets funktion och endast kan ge positiva resultat i form av sällan förekommande åtgärder i kombination med omfattande stabiliseringspolitiska åtgärder av annat slag.

Det svenska systemet med prisreglering och prisövervakning ansågs inte ha haft sådan undantagskaraktär och därför inte som helhet ha varit ett ändamålsenligt stabiliseringspolitiskt medel. Däremot ansågs det möjligt att prisregleringen under de första åren av 1970-talet hade haft en inflationsdämpande effekt; det allmänna prisstoppet kombinerades med en mycket stram ekonomisk politik och – internationellt sett – låga löneavtal, samt infördes oväntat efter en lång period utan prisstegringar. Selektiva prisregleringar befarades ha större skadeverkningar än allmänna, eftersom de systematiskt riktades mot relativprisändringar, vilka utgör den grundläggande allokeringmekanismen i en marknadshushållning.

Kommitténs huvudslutsats blev därför att tillfälliga selektiva prisregleringar inte är ett effektivt ekonomisk-politiskt medel för att under bibehållen marknadshushållning påverka den allmänna inflationstakten. Kommittén ansåg inte att prispolitiken borde fortsätta i den dåvarande formen, utan att prisregleringar endast skulle tillgripas i akuta krislägen med varuknapphet och dylikt eller annars under extraordinära förhållanden, och då i kombination med omfattande stabiliseringspolitiska åtgärder av annat slag. Kommittén föreslog också att den del av SPK:s prisövervakning som innebär en direkt påverkan på de individuella företagen genom prissättningsöverläggningar skulle upphöra.

Prisregleringskommittén hade inte till uppgift att utreda rättsliga frågor kring allmänna prisregleringslagen. *Prislagsutredningen*

tillsattes därför för att göra en juridisk-teknisk översyn av lagen och klarlägga dess syfte, funktion, former samt förhållande till rättssystemet i övrigt. Prislagsutredningens betänkande (Ds Fi 1987:5, *Ny prisregleringslag*) innehöll ett lagförslag, på vilket den nya prisregleringslagen i stort kom att byggas.

Prisregleringslagen bygger i materiellt hänseende i stort på den allmänna prisregleringslagen (1956:236). Visserligen hade kritik framförts mot 1970- och 1980-talets prisregleringar, inte minst från näringslivet. Under åren 1973–1980 omfattades i genomsnitt drygt 30 procent av den privata konsumtionen av prisregleringsföreskrifter, varav prisstopp svarade för drygt 12 procentenheter. Vad som kritiserades var emellertid inte innehållet i den allmänna prisregleringslagen, utan dess *tillämpning*. Det ansågs att man angripit symptomen i stället för orsakerna till de ekonomiska problemen och genom regleringarna satt det marknadsekonomiska prissystemet ur spel. Materiellt sett befanns allmänna prisregleringslagen i allt väsentligt på ett lämpligt vis dra upp gränserna för prisregleringar i såväl krigs- som fredstida krissituationer.

Det var en utgångspunkt för prislagsutredningen att det även framledes behövdes en lagstiftning för prisreglering. I motiven till den nya lagen anfördes också att ”de flesta torde vara ense om att vi även i framtiden behöver en lagstiftning för prisregleringar i extraordinära krissituationer såsom krig, krigsfara och avspärning” och att det också kan ”förekomma situationer när den ekonomiska balansen är rubbad eller hotad och där en prisreglering kan vara motiverad även i fredstid” (Prop. 1989/90:21 *om en ny prisregleringslag*).

För att tillfredsställa önskemålet om en samordnad konstruktion av beredskapslagarna utformades prisregleringslagen efter samma modell som förfogandelagen och ransoneringslagen. Till skillnad mot dessa lagar har dock prisregleringslagen vid ett tillfälle satts i tillämpning; under perioden februari–april 1990 genomfördes ett allmänt pris- och hyresstopp.

2.2.2 Tillämpningsområde och ”igångsättningsmekanism”

Förutsättningarna för att prisregleringslagens befogenhetsbestämmelser skall få sättas i tillämpning anges i 6–9 §§. Liksom ransoneringslagen och förfogandelagen träder lagen automatiskt i tillämpning om landet kommer i krig. Regeringen får förordna om

tillämpning av befogenhetsbestämmelserna vid krigsfara eller om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns *risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster*. Om det finns risk för allvarlig stegring av hyrorna inom landet för bostadslägenheter och lokaler får föreskrivas om hyresstopp.

Prisregleringslagen har således en betydligt vidare igångsättningsmekanism än ransonerings- och förfogandelagarna. Det räcker att det kan konstateras att fara föreligger för en allvarlig prisstegring på något eller några viktiga områden; det behöver sålunda inte röra sig om det allmänna prisläget. Att prisstegringen skall vara "allvarlig" innebär att den skall vara sådan att den hotar att rubba den samhällsekonomiska balansen. Sådana lägen med varuknapphet eller risk för varuknapphet som utgör en förutsättning för tillämpning av ransoneringslagen under fredstida förhållanden angavs i motiven som ett exempel på ett tydligt fall där prisstegring kan förväntas, men det kan också röra sig om starka internationella prisstegringar, eller kraftiga prisstegringar av inhemska orsaker.

Vid krig eller krigsfara får prisregleringarna gälla all verksamhet där varor eller tjänster tillhandahålls mot ersättning. Under fredsförhållanden är tillämpningsområdet mer begränsat; prisregleringarna får gälla alla varor och tjänster som tillhandahålls i *näringsverksamhet*, vilket inkluderar statens och kommuners rena affärsverksamhet samt övrig fakultativ verksamhet på det kommunala området. Även för hyresstopp gäller i fredstid en begränsning till lägenheter och lokaler som tillhandahålls i näringsverksamhet.

Bestämmelserna om högstpris, prisstopp och förhandsanmälningskyldighet får i fredstid tillämpas även på sådana avgifter i statlig verksamhet som inte är att hänföra till näringsverksamhet, liksom på vissa i 8 § p. 3 särskilt angivna avgifter i obligatorisk kommunal verksamhet, vilka anses särskilt viktiga från prisstabiliseringsynpunkt. Begränsningen av lagens tillämpningsområde till frivilligt tillhandahållande av varor och tjänster överfördes inte från allmänna prisregleringslagen. I stället stadgas i 2 § 2 st. ett antal undantag från lagens tillämpning. Prisregleringslagen är för det första inte tillämplig på taxor och avgifter som fastställs av regeringen. För det andra undantas försäljning enligt utsökningsbalken eller konkurslagen och för det tredje förfogande enligt förfogandelagen eller ransoneringslagen.

Förnödenhetsbegreppet har i prisregleringslagen bytts ut mot det modernare *vara*. Någon ändring av innebörden var emellertid inte avsedd. Varor definieras enligt 3 § som lösa saker, gas, elektrisk kraft och vatten. Med försäljning av varor likställs också upplåtelse av nyttjanderätt till en vara, upplåtelse eller överlåtelse av immateriella rättigheter samt upplåtelse av skogsavverknings-, jakt- eller fiskerättigheter. Pengar och andra betalningsmedel räknas inte som varor, och inte heller aktier, obligationer och andra värdepapper. Försäljning av fast egendom, upplåtelse eller överlåtelse av tomt- rätt, arrendeavgifter eller överlåtelse av bostadsrätt faller också utanför lagens tillämpningsområde. Däremot kan hyra av bostadslägenheter och lokaler göras till föremål för prisreglering i form av hyresstopp.

Med tjänst avses enligt 4 § verksamhet som någon – yrkesmässigt eller eljest – utför självständigt för någon annans räkning. Sådan hotell- och pensionärsrörelse för vilken det fordras tillstånd av myndighet inkluderas uttryckligen. Det klargörs också i 5 § att lagen även omfattar bytesfallen.

2.2.3 Former för prisreglering

De prisreglerande åtgärder som kunde sättas in med stöd av allmänna prisregleringslagen togs i stort sett oförändrade togs över från den lagstiftning som tillkom under krigs- och krisåren på 1940-talet och fördes sedan i sin tur över till 13–22 §§ i den nu gällande prisregleringslagen; högstpriser, prisstopp, förhandsanmälningskyldighet av prishöjningar och utfästelsepriser. Dessutom togs i 23–29 §§ bestämmelser in om förbud mot prissocker, försäljningsförbud, tvångskartellering, nyetableringsförbud och auktorisations- tvång, anslag med prisuppgifter, varustandardisering samt förbud mot kombinationsavtal. Den nya lagen utvidgades också till att gälla hyresstopp och särskild reglering infördes beträffande prisjusteringsklausuler och marginaler.

Vid krigsfara eller vid risk för allvarlig prisstegring av annan anledning måste regeringen i det enskilda fallet ta ställning till i vilken utsträckning befogenhetsbestämmelserna skall träda i tillämpning. Regeringens föreskrift kan avse en eller flera prisregleringsåtgärder. Det ligger i fullmaktslagstiftningens natur att denna endast sätter de yttre gränserna för regeringens befogenheter. Det har därför överlämnats åt regeringen och de tillämpande myndigheterna

att närmare utforma prisregleringarna. En grundläggande princip är att de prisreglerande åtgärderna inte bör göras mer ingripande än vad som nödvändigtvis betingas av den aktuella situationen. I lagmotiven angavs att vissa prisreglerande åtgärder – förbud mot prissocker, försäljningsförbud, tvångskartellering, nyetableringsförbud och varustandardisering – normalt anses långtgående för fredsförhållanden och inte bör sättas i tillämpning annat än om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den föreliggande situationen.

Enligt 13 § kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, fastställa visst högsta pris för försäljningen av en viss vara eller utförandet av en viss tjänst. Högstpriset får inte överskridas utan tillstånd. Enligt 14 § kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriva att den som säljer viss vara eller utför en viss tjänst inte utan tillstånd får överskrida det pris som tillämpades vid viss i föreskriften angiven dag. Stoppriserna är alltså individuella för varje säljare. Den säljare som inte levererade varan eller utförde tjänsten på prisstoppsdagen får enligt 15 § högst ta ut vad som är att anse som gängse pris. Stoppriset kan sänkas på grund av förhållanden som inträffat efter det att föreskriften meddelades, men också om priset redan på prisstoppsdagen av olika orsaker är för högt.

19 § ger regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att förbjuda den som säljer en viss vara eller utför en viss tjänst att utan tillstånd höja det pris som han tillämpade en viss angiven dag förrän en viss tid efter att anmälan gjorts om pris-höjningen och skälen för den.

För att uppnå en likabehandling av alla avtal gäller enligt 33 § att föreskrifter om högsta pris, prisstopp och förhandsanmälningsskyldighet har retroaktiv verkan och gäller även tidigare ingångna avtal, om varan eller tjänsten utförs efter att föreskriften börjat gälla. För prisstopp och förhandsanmälningsskyldighet kan den relevanta dagen för utgångspriset bestämmas till förfluten tid. Prisregleringslagen reglerar särskilt hur prisjusteringsklausuler i avtal om tillhandahållande av varor och tjänster skall hanteras i förhållande till föreskrifter om stoppris och förhandsanmälningsskyldighet.

Prisjusteringsklausuler innebär att avtalsparterna kommer överens om ett visst grundpris, som i efterhand skall justeras med förändringen av ett närmare specificerat index eller dylikt. Prisjusteringarna kan ske fortlöpande under avtalstiden eller vid i förväg bestämda tidpunkter. Sådana klausuler är inte ovanliga i avtal

som sträcker sig över längre tid, när parterna vill gardera sig mot osäkerhet om kostnadsutvecklingen under avtalstiden. Vid prisstopp eller förhandsanmälningsskyldighet skall enligt 16 respektive 21 §§ som utgångspris gälla grundpriset med det tillägg eller avdrag som enligt avtalet gäller för tiden till och med den föreskrivna dagen och som den dagen var allmänt känt.

Vad som sägs beträffande ”pris” i föreskrifter om högstpris, prisstopp eller förhandsanmälningsskyldighet kan enligt 32 § avse såväl det totala, utåt synliga priset som marginaler och andra i priset på en vara eller tjänst ingående delar. Högstprisregleringarna som genomfördes under 1970- och 1980-talet med stöd av allmänna prisregleringslagen innebär däremot att i detalj fixerade högstpriser fastställdes för de produkter som berördes av regleringarna.

22 § innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om prisutfästelser till viss myndighet. Den som säljer en vara eller utför en viss tjänst måste själv ha avgett utfästelsen för att bli bunden av den. Prisöverenskommelser kan också träffas av en branschorganisation som ombud för den enskilde medlemmen.

Enligt 23 § kan regeringen meddela föreskrifter om förbud mot prisocker, dvs. förbud mot att ta ut en ersättning för viss vara eller tjänst som väsentligt överstiger det gängse priset eller som annars är att anse som oskälig. En sådan föreskrift kan få betydelse på områden som inte är prisreglerade.

I 24–27 §§ finns bemyndigande för regeringen att föreskriva diverse villkor för tillhandahållandet av viss vara eller tjänst. Enligt 24 § kan föreskrivas att en viss vara eller tjänst inte får tillhandahållas, om inte högstpris eller stoppris gäller. Denna möjlighet utgör således ett komplement till bestämmelserna om högstpris och prisstopp och syftar till att kunna göra en sådan reglering så effektiv som möjligt genom att hindra ett kringgående av en prisreglering.

25 § innehåller bestämmelser om tvångskartellering; det får föreskrivas att en viss vara eller en viss tjänst endast får köpas eller säljas, respektive utnyttjas eller utföras, av den som är medlem i viss sammanslutning. I 26 § finns bemyndigande för regeringen att föreskriva om nyetableringsförbud eller auktorisationstvång för köp eller försäljning av viss vara eller utnyttjande eller utförande av viss tjänst, vilket enligt 27 § kan kompletteras med föreskrivna villkor.

Enligt 28 § får meddelas sådana ordnings- och kontrollföreskrifter som kan behövas för att exempelvis underlätta allmän-

hetens medverkan vid kontrollen av att gällande prisregleringar efterlevs. 29 § ger regeringen bemyndigande att vid en prisreglering föreskriva att en viss vara endast får säljas i ett visst utförande, till en viss mängd, i en viss förpackning eller liknande. Sådana föreskrifter kan vara nödvändiga för att i praktiken kunna genomföra exempelvis ett prisstopp utan att effektiviteten i lagstiftningen blir eftersatt. Enligt 30 § krävs det tillstånd för att ställa upp villkor om ytterligare försäljning när en prisreglering gäller. Syftet är i första hand att förhindra en säljare eller den som utför en tjänst att kringgå en prisreglering genom att göra pristillägg på en vara eller tjänst som inte är föremål för prisreglering.

I prisregleringslagen har införts befogenhet för regeringen att föreskriva om *hyresstopp*. Syftet var att ge möjlighet till en så enhetlig och heltäckande tillämpning som möjligt. Redan 1984 års allmänna prisstopp hade förvisso kombinerats med ett hyresstopp, men det fordrade en särskild lag (1984:486) om hyresstopp.

Enligt prisregleringslagen får hyresstopp föreskrivas vid krig eller krigsfara, samt, enligt 9 §, om det av annan orsak har uppkommit risk för allvarlig stegring av hyrorna för bostadslägenheter och lokaler inom landet. Bestämmelsen skall endast kunna tillgripas om inträdda eller befarade hyresstegringar hotar att rubba den samhällsekonomiska balansen och är inte avsedd att användas som ett instrument för den allmänna bostadspolitiken eller för ingrepp på lokalhyresmarknaden av andra än stabiliseringspolitiska skäl.

2.2.4 Begränsningar och differentieringar av prisregleringar

Föreskrifter om högstpris, prisstopp och förhandsanmälningskyldighet får enligt 31 § begränsas till endast en viss del av landet eller begränsas till ett visst eller vissa säljled. Högstpriser får dessutom fastställas olika för skilda delar av landet och för olika slag av handel. Grunden kan vara exempelvis varierande transportkostnader eller lokala kostnadsskillnader.

Även föreskrifter om hyresstopp kan begränsas till att avse viss del av landet, eller till att avse endast bostäder eller lokaler.

2.2.5 Ansvarsbestämmelser m.m.

Det är straffbart att bryta mot föreskrifter, utfästelser, villkor eller beslut om prisreglering. En säljare eller köpare kan dömas till straff för brott mot en föreskrift om högstpris eller stoppris redan genom att begära eller erbjuda sig att betala ett högre pris än det medgivna. Straffbestämmelserna träffar även avtal som skall fullgöras först sedan en vid avtalsslutet rådande prisreglering har upphört.

Hos den som har brutit mot en prisreglering kan förverkande ske till motsvarande värde av ersättning eller hyra som avtalats eller tagits emot.

2.3 Övrig beredskapslagstiftning

2.3.1 Elberedskapslagen och elberedskapsförordningen

Elberedskapslagen (1997:288) innehåller bestämmelser om ansvaret för den planering och de övriga åtgärder som behövs för att tillgodose elförsörjningen i landet vid höjd beredskap. Höjd beredskap råder, enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, antingen om Sverige är i krig eller om regeringen beslutar om höjd beredskap till följd av att Sverige är i krigsfara eller att det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Enligt elberedskapslagen har elberedskapsmyndigheten – Svenska Kraftnät – att pröva om beredskapsåtgärder behöver vidtas och fattar beslut om sådana. Beredskapsåtgärder kan enligt förordning (1997:294) om elberedskap exempelvis avse åtgärder för att kunna genomföra förbrukningsregleringar eller för att säkerställa tillförseln av el till prioriterade användare. Besluten riktar sig mot den som driver verksamhet inom produktion och överföring av el eller handel med el, alternativt mot den som äger eller nyttjar en anläggning eller fastighet där sådan verksamhet bedrivs.

2.3.2 Lag om försörjningsberedskap på naturgasområdet

I lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet föreskrivs om de beredskapsåtgärder som förbrukare och säljare av naturgas kan åläggas att vidta för att ersätta bortfall av naturgas under krig och andra allvarliga försörjningskriser. Den som förbrukar en viss mängd naturgas vid en anläggning för energiändamål är skyldig att hålla beredskapslager av lämpligt ersättningsbränsle för naturgas. Den som säljer naturgas till förbrukare för energiändamål skall vidta beredskapsåtgärder som vid avbruten eller försvårad tillförsel av naturgas gör det möjligt att värma upp bostadsområden som annars värms upp med naturgas.

De beredskapslager som hålls enligt lagen om försörjningsberedskap på naturgasområdet får endast tas i anspråk i den utsträckning som regeringen medger det vid avbruten eller försvårad tillförsel av naturgas till landet till följd av allvarlig försörjningskris.

2.3.3 Lag om beredskapslagring av olja och kol

Genom lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol har Sverige implementerat reglerna om oljelagring i EUs oljelagringsdirektiv och IEP-avtalet. Lagen har till syfte att trygga tillgången på olja och kol för energiförsörjningen under krig och andra allvarliga försörjningskriser. Det skall ske genom att säljare och förbrukare håller beredskapslager av petroleumprodukter och kolbränslen. Om tillförseln av lagringsbränsle till landet eller viss del av landet avbryts eller försvåras till följd av allvarlig försörjningskris, får staten fatta beslut om att den lagringsskyldig får ta sitt beredskapslager i anspråk.

2.4 Normgivningskompetensen

Befogenheten att besluta om normer, dvs. rättsligt bindande föreskrifter, tillkommer såväl riksdagen som regeringen. För föreskrifter som beslutas av riksdagen används beteckningen *lag* och för föreskrifter som beslutas av regeringen beteckningen *förordning*. Lagstiftningsmakten ligger sålunda hos riksdagen.

2.4.1 Lagområdet och delegeringsmöjligheter

I regeringsformen (RF) har normgivningsmakten fördelats med avsikt att ge uttryck för principen att normgivning inom de för medborgarna viktigaste områdena borde utövas av riksdagen ensam. Det kan allmänt sägas beträffande reglering i lag eller i förordning att lagstiftningsärenden i betydligt högre grad präglas av offentlighet än förfarandet vid tillkomsten av regeringens förordningar. Förberedelsearbetet i ett lagstiftningsärende är också generellt mer omfattande; lagstiftningsprocessen, inklusive lagrådsgranskningen, är utformad för att ge vissa garantier för att lagförslag är väl genomarbetade. Lagförarbeten är mer tillgängliga än eventuella förarbeten till en regeringsförfattning, vilken underlättar tillämpningen. Å andra sidan bör detaljföreskrifter, som kan vara nödvändiga till följd av komplicerade samhällsförhållanden, inte alltid ha lagform.

Vilka ämnen som tillhör det s.k. primära lagområdet anges i 8 kap. 2–6 §§ RF och i ett antal bestämmelser i andra kapitel i regeringsformen; om dessa skall föreskrifter endast, eller i vart fall i första hand, meddelas i lag. Lagområdet omfattar enligt 8 kap. 2 § RF all normgivning som berör enskildas personliga ställning och inbördes ekonomiska och personliga förhållanden, dvs. all civilrätt. Dessutom skall enligt 8 kap. 3 § RF alla föreskrifter om förhållandet mellan det enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. I en exemplifierande uppräkningsparagrafens andra stycke nämns bl.a. föreskrifter om skatt till staten och om rekvisition och annat sådant förfogande.² Även kommunalskatt omfattas förvisso av första styckets ordalydelse, men regeln att grunderna för den kommunala beskattningen bestäms i lag finns i 5 §. Delegeringsmöjligheterna är inom skattelagstiftningen mycket små.

Begreppet *enskilda* avser fysiska och juridiska personer. Med *åliggande* avses ensidigt bestämda förpliktelser för den enskilde att företa eller underlåta vissa handlingar. Begreppet *ingrepp* syftar på förpliktelser att tåla ingrepp i den enskilda rättssfären. Utanför lag-

² Till föreskrifter om skatt hänförs inte bara bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats och annat som direkt reglerar skattens tyngd och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet. Se Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 302.

kravet faller föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som är gynnande eller framstår som neutrala.

Om det inte anges i regeringsformen att en viss typ av föreskrift skall ha formen av lag kan regeringen meddela föreskrifter i frågan. Detta utgör den s.k. restkompetensen. Dessutom kan riksdagen bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter i vissa ämnen som primärt hör inom lagområdet. Det primära lagområdet har nämligen en obligatorisk del, där ingen delegering av normgivningskompetensen är möjlig, och en fakultativ del, där möjlighet till delegation finns. 8 kap. 7 § RF innehåller en lista över ämnen, som egentligen enligt kapitets 3 och 5 §§ hör till lagområdet, men avseende vilka riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter till regeringen. Delegeringen skall ske genom bemyndigande i lag. Riksdagen kan också medge att regeringen i sin tur får överlåta normgivningskompetensen till förvaltningsmyndighet eller kommun.

Föreskrift som är stiftad i lagform får enligt 8 kap. 17 § RF inte ändras eller upphävas annat än genom lag; *den formella lagkraftens princip*.

2.4.2 Beredskapslagstiftningen

Ransoneringslagen, prisregleringslagen och förfogandelagen – fortsättningsvis ”beredskapslagarna” – är visserligen av permanent karaktär, men deras tillämpning förutsätter meddelandet av närmare föreskrifter i varje enskild situation. Föreskrifter om ransonerering, prisreglering och förfogande kan utgöra långtgående och ytterst kännbara ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden och kräver således enligt 8 kap. 3 § RF stöd i lag. Det har emellertid ansetts nödvändigt att det finns möjlighet till snabba ingripanden med omgående insättning av åtgärder.

Om landet kommer i krig träder beredskapslagarna automatiskt i tillämpning. I andra situationer än krig har någon motsvarande automatik inte ansetts möjlig, utan lagens tillämpning måste då göras beroende av en bedömning av den föreliggande situationen. Den bedömningen har överlämnats till regeringen.

Regeringen har därför fått bemyndigande såväl att föreskriva att lagarna helt eller delvis skall tillämpas, som att meddela de ytterligare föreskrifter som bedöms nödvändiga. Beträffande lagarnas tillämpning i krigssituationer har bemyndigandet stöd i 13 kap. 6 §

RF. Enligt denna paragraf kan riksdagen i krig och vid krigsfara, eller när utomordentliga förhållanden, som är föranledda av krig eller krigsfara vari landet befunnit sig, råder, överlåta till regeringen att meddela föreskrifter inom lagområdet. Bemyndigandet måste ha skett i lag.

Regeringens möjlighet att i fredstid föreskriva om lagarnas tillämpning har sin grund i den ovan nämnda 8 kap 7 § RF. Paragrafens tredje punkt ger riksdagen möjlighet att till regeringen återföra normgivningen beträffande ämnesområden som sammanfattningsvis kan kallas för föreskrifter om ekonomisk verksamhet. Uppräkningen inkluderar näringsverksamhet och ransonering.³ Föredragande departementschefen anförde i propositionen till regeringsformen att beredskapslagar som allmänna ransoneringslagen och allmänna prisregleringslagen genom denna paragraf förs in under det delegerbara området, i den mån de inte omfattades av föreskrifterna om fullmaktslagar i 13 kap. 6 § RF (Proposition 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*).

Uttrycket "näringsverksamhet" i delegeringsstadgandet omfattar såväl föreskrifter som riktar sig till näringsidkare som föreskrifter som reglerar mellanhavanden mellan näringsidkare och konsumenter. Det är avsaknaden av grundlagsstöd för delegering till regeringen som är anledningen till att tillämpningen av prisregleringslagen i fredstid inte omfattar tillhandahållandet av varor och tjänster utanför näringsverksamhet och inte heller skatter eller andra kommunala avgifter än dem som uttryckligen räknas upp i 8 § p. 3 i prisregleringslagen.

2.4.3 Underställning

Riksdagen kan, enligt 8 kap. 12 § RF, bestämma att föreskrifter som meddelats av regeringen med stöd av sådan delegation som föreskrivs i regeringsformen skall underställas riksdagen för prövning.

De åtgärder som kan vidtas med stöd av befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagarna kan innebära allvarliga ingrepp i näringslivet och i enskildas förhållanden. Det ansågs därför vid lagarnas tillkomst att riksdagen bör medverka i samband med att en lag sätts i tillämpning. Den normala beslutsordningen och kompe-

³ "Ransonering" lades till som delegeringsgrund 1979, SFS 1979:933.

tensfördelningen mellan riksdag och regering bör inte åsidosättas i fredstid annat än i undantagsfall. Kraven på snabbhet och effektivitet för att åtgärderna skall få avsedd verkan ledde emellertid till den ordningen att det ankommer på regeringen att bedöma huruvida lagen skall sättas i tillämpning. Riksdagens medverkan har säkerställts genom att regeringen inom viss tid måste underställa beslutet riksdagens prövning.⁴

Riksdagens samtycke till en föreskrift av regeringen att sätta lagarnas befogenhetsbestämmelser i tillämpning skall inhämtas inom en månad från dagen den utfärdades. Naturligtvis finns heller ingenting som hindrar att riksdagens samtycke inhämtas redan i förväg, om detta kan ske utan olägenhet. Riksdagens godkännande innebär en fullmakt för regeringen att besluta om olika typer av åtgärder i enlighet med befogenhetsbestämmelserna, och sådana beslut behöver därför inte underställas riksdagen.

Ett regeringsbeslut att sätta beredskapslagstiftning i tillämpning i fredstid skall avse viss tid och högst ett år. Vid utgången av den tid som föreskriften avser upphör de angivna bestämmelserna att vara i tillämpning, om inte regeringen dessförinnan fattat ett nytt beslut om förlängning av tillämpningstiden, vilket måste underställas riksdagen i samma ordning som det tidigare beslutet. Om befogenhetsbestämmelserna tillämpas i krig eller vid krigsfara skall regeringen meddela föreskrift om tillämpningens upphörande så snart kriget eller krigsfaran upphör. Kvarstår förutsättningar för åtgärder enligt lagarna får föreskrifter om fortsatt tillämpning utfärdas enligt den fredstida ordningen.

2.4.4 Pågående översyn av regeringsformen

Grundlagsutredningen, som gör en samlad översyn av regeringsformen, har bl.a. tillsatt expertgrupper för att lämna förslag till en förändrad reglering av normgivningsmaktens fördelning och för att göra en allmän översyn av reglerna i 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara.

Den förstnämnda expertgruppen har publicerat en rapport, i vilken föreslås ett antal alternativa, mer eller mindre ingripande förändringar av regleringen av normgivningsmakten (SOU 2008:42, *Normgivningsmakten*). En föreslagen lösning är att genom en negativ

⁴ Se regeringens proposition 1977/78:75 med förslag till ransoneringslag m.m., s. 53 f och regeringens proposition 1989/90:21 om en ny prisregleringslag, s. 19.

uppräknade områden på det offentlig-rättsliga området delegering *inte* får ske, i stället för att, som idag ange på vilka områden föreskriftsrätten faktiskt kan delegeras. Det skulle lösa problemet med de alltför detaljerade bestämmelserna i 8 kap. 7 §, som inte är helt tydliga och dessutom delvis täcker varandra. Bestämmelserna har dessutom vid ett flertal tillfällen ändrats eftersom delegationsmöjligheterna befunnits otillräckliga.

Till det icke-delegerbara området skulle, enligt expertgruppens förslag, höra skatter, föreskrifter om brott och rättsverkan därav, samt föreskrifter på det exekutionsrättsliga området. Förslaget skulle alltså inte ge upphov till några större förändringar av fördelningen av normgivningsmakten mellan regeringen och riksdagen. Delegationsmöjligheterna på det kommunala området skulle utökas i viss mån, men expertgruppen ansåg att föreskriftsrätten beträffande den kommunala beskattningen och kommunindelningen bör kunna undantas från delegationsmöjligheterna.

Expertgruppen för översyn av reglerna i 13 kap. RF har också redovisat sitt arbete i en rapport (SOU 2008:61, *Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick*). I denna behandlas bl.a. frågan om det i regeringsformen bör införas regler som ger ökat handlingsutrymme för statsmakterna i civila kriser. För civila kriser saknas särskild reglering motsvarande den i 13 kap. RF som i krig och krigsfara ökar handlingsutrymmet för de högsta statsorganen så att de åtgärder som situationen kräver kan vidtas. Civila kriser – *fredstida* kriser – får i stället hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen, bl.a. om delegering av normgivningskompetens.

I rapporten beskrivs civila kriser som extraordinära och allvarliga händelser eller situationer med omfattande skadeverkningar eller risk för sådana skadeverkningar som kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna. Som exempel på händelser som kan utlösa en civil kris nämns terrorism, organiserad brottslighet, omfattande olyckor, naturkatastrofer, allvarlig smittspridning och tekniska kollapsar i samhällsviktiga el-, tele- och IT-system.

Expertgruppens förslag var att 13 kap. 6 § RF skall utvidgas för att även ge möjlighet till fullmaktstagstiftning för civila kriser såsom de definierats ovan. Även ett än radikalare alternativ diskuterades; införandet av ett mera generellt normgivningsbemyndigande som täcker akuta regleringsbehov, som är svåra att förutse, för olika krissituationer.

Grundlagsutredningens ledamöter har ännu inte prövat eller tagit ställning till rapporternas innehåll.

Beträffande de ämnen som är relevanta för förevarande utredning, nämligen prisreglering, ransonering och förfogande, finns redan enligt gällande rätt möjlighet att delegera normgivningsmakten till regeringen i såväl krig som vid civila kriser. De av expertgrupperna föreslagna ändringarna i regeringsformen skulle därför vara av begränsad relevans för de frågor som behandlas i detta betänkande.

3 Försörjningskriser från ett ekonomiskt perspektiv

3.1 Inledning

För att det skall vara möjligt att göra en bedömning av konsekvenserna av prisreglering eller ransonering och därmed behovet av åtgärderna är det lämpligt att inleda analysen med en utredning av hur marknader kan förväntas reagera på dessa åtgärder under normala förhållanden, samt mer aktuellt, i samband med skilda former av kriser.

Som beskrivits ovan får ransoneringslagen (och förfogandelagen) tillämpas vid krig eller krigsfara eller när det till följd av andra utomordentliga händelser föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. På motsvarande sätt får prisregleringslagen tillämpas vid krig eller krigsfara, men också då det av annan orsak finns risk för *allvarlig prisstegring* inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. Kriteriet *risk för allvarlig prisstegring* har tolkats som ett mindre strikt kriterium än *betydande fara för knapphet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen*.

För att förenkla framställningen nedan, men också för att bidra till analysen, kan det vara motiverat att introducera ett begrepp för de situationer i vilka lagarna är – eller borde vara – tillämpliga. Nära till hands ligger begreppet *kris*. Ordet har emellertid många betydelser och kan avse relativt lindriga tillstånd eller tillstånd som visserligen är allvarliga, men som inte påkallar ransonering eller prisreglering. Krisberedskapsmyndigheten, KBM, använder följande definition av kris:

”Med kris menar vi en händelse som drabbar många människor och stora delar av vårt samhälle. En kris hotar grundläggande funktioner och värden som exempelvis elförsörjningen eller vår hälsa och frihet.”¹

KBM:s krisbegrepp synes alltför omfattande för att motsvara sådana situationer vid vilka det är motiverat att tillgripa prisreglering eller ransonering. KBM:s krisbegrepp torde kunna tolkas som sådana omfattande händelser som motiverar särskilda räddningsinsatser eller andra extraordinära insatser från samhällets sida. Som kommer att framgå i det följande avses dock att tillämpning av prisreglerings- och ransoneringslagarna är motiverad enbart i sådana situationer när väsentliga samhällsfunktioner är hotade och där ett återställande av dessa funktioner bara kan ske på lång sikt, om alls. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att det i flertalet krissituationer inte är ändamålsenligt att införa ransonering eller prisreglering med stöd av generell lagstiftning.

Inom ramen för detta utredningsarbete benämns kriser som framkallar långsiktiga eller bestående samhällsskador, och där generell prisreglering eller ransonering kan vara ett ändamålsenligt instrument, som *försörjningskriser*. KBM:s krisdefinition kan inkludera en trafikolycka, terroristhandling, naturkatastrof eller epidemi med hundratals eller tusentals dödsfall som följd. Denna typ av händelser kan ur individuell, och även nationell, synvinkel anses utgöra katastrofer, men torde i de flesta fall varken långsiktigt hota väsentliga samhällsfunktioner eller motivera generell prisreglering och ransonering.

Med försörjningskris avses fortsättningsvis ett händelseförlopp som kännetecknas av:

1. Ett kraftigt minskat utbud, en kraftigt ökad efterfrågan eller en kombination därav och där
2. marknaden på kort eller medellång sikt inte förmår skapa jämvikt eller där den jämvikt som skulle uppstå är samhällsekonomiskt ineffektiv eller ogynnsam ur fördelningssynpunkt, samt
3. där de negativa konsekvenserna av marknadsmisslyckandet är samhällsvida och därmed tillräckligt allvarliga för att motivera ett ingripande från staten.

I det följande kommer dessa tre kriterier att diskuteras. Det andra kriteriet, att marknaden inte själv kommer att lösa problemet är

¹ Hämtat från myndighetens hemsida i november 2008.

huvudämnet för kapitel 4. I avsnitt 3.2 behandlas det första kriteriet, minskat utbud eller ökad efterfrågan, och ett antal möjliga händelseförlopp beskrivs närmare. Återstoden av föreliggande avsnitt diskuterar det tredje kriteriet, att konsekvenserna är samhällsvida. Avsikten är att definitionen ska fånga in alla eller flertalet av de fall där ransonering och prisreglering kan vara till nytta, men utesluta situationer då dessa verktyg inte är till nytta eller till och med är skadliga. Att hänvisa till verktygens ändamålsenlighet i definitionen är dock inte till någon hjälp, eftersom detta i huvudsak skulle vara ett cirkelresonemang.

Att konsekvenserna av marknadsmisslyckandet måste vara samhällsvida innebär att krisen måste ha en viss storlek och varaktighet, det måste röra sig om en förnödenhet av stor vikt för en betydande del av befolkningen och det måste vara en förnödenhet som är svår att ersätta med andra och som är svår att transportera från områden utanför det som drabbats av försörjningskrisen. I lagstiftningen anges krig och överhängande hot om krig som exempel på grundorsaker till att kriser uppstår, men en försörjningskris kan också ha sin grund i andra förhållanden, t.ex. naturkatastrofer, epidemier, terroristhandlingar, tekniska haverier och ekonomiska kriser (depression, handelskrig osv.). Krig och krigsfara skiljer dock ut sig i det hänseendet att konsekvenserna närmast med nödvändighet är mycket allvarliga och potentiellt farliga för samhället i stort, medan kriser av de andra typerna kan vara relativt begränsade och därmed inte "försörjningskriser" i här avsedd mening.

3.1.1 Betydelsen av försörjningskrisens omfattning

Skalan på försörjningskrisen har betydelse. Hirschleifer (1963) definierar tre grader av katastrofer: småskaliga, medelstora (*community wide*) och stora (*society wide*). Med småskaliga avses trafikolyckor, sjukdomar och brott som drabbar individer eller relativt små grupper, ibland med dödlig utgång. Med medelstora katastrofer hänvisas till "normala" naturkatastrofer (orkaner, jordbävningar) och exempelvis bombräder i krigstid mot enskilda städer. Stora katastrofer omfattar sådana som leder till utbredd svält och död, t.ex. destruktiva revolutioner och förödande krig, men även icke-dödliga samhällsvida katastrofer som hotar hela samhällets fortlevnad, såsom hyperinflation och depression.

Skillnaden mellan medelstora och stora katastrofer är, enligt Hirschleifer, att samhället tillhandahåller ett skyddsnet för dem som drabbas av en medelstor (lokal eller regional) katastrof, medan en stor katastrof hotar själva samhällets fortbestånd. Dödliga medelstora katastrofer kan medföra hundratals eller tusentals dödsfall, medan stora dödliga katastrofer kan medföra hundratusentals eller miljontals dödsfall.

Från utredningens perspektiv kan en distinktion liknande Hirschleifers vara användbar. Möjligen bör ytterligare ett steg läggas till skalan; nämligen global kris. Vid en global kris – t.ex. en pandemi eller ett världskrig – kan hjälp från andra länder inte påräknas. Vid en lokal katastrof, även en stor och samhällsvid katastrof, kan i många fall hjälp komma till Sverige utifrån.

Vid medelstora kriser (inklusive katastrofer), dvs. kriser som med här använd terminologi inte är försörjningskriser, kan samhället förväntas fortsätta att fungera effektivt inom och med hjälp av existerande institutioner. Det finns därmed, från ekonomisk synpunkt, inget behov av att generellt reglera sådana situationer genom att på ett väsentligt sätt ändra samhällets institutioner och styrningsmekanismer. Däremot kan marknadsmisslyckanden uppstå även vid kriser av måttlig omfattning och det kan finnas behov av att tillgripa prisreglering eller ransonering inom berörda sektorer. Skäl finns således att använda andra styrningsmekanismer än de gängse, men det sker inom en avgränsad sektor och – normalt sett – under en relativt kort tidsperiod. Det kan exempelvis röra sig om svår elbrist eller om en pandemi med låg dödlighet. Vid än mer omfattande kriser – försörjningskriser – framträder behov av att tillämpa generell reglering.

Vissa kriser är samhällsvida i den meningen att de drabbar envar eller ett stort antal sektorer. Framför allt gäller detta för krig och avspärrning i samband med krig i närområdet, för överhängande krigshot, samt för pandemier med hög dödlighet. Det är dock möjligt att tänka sig även andra typer av samhällsvida kriser, t.ex. förödande naturkatastrofer. Allt annat lika är självfallet en kris som drabbar fler sektorer mer allvarlig än en kris som bara drabbar en sektor och det är mer sannolikt att en sådan kris är en försörjningskris.

Det är även tänkbart att en kris som initialt bara omfattar en samhällssektor snabbt fortplantar sig till resten av ekonomin. Ett totalt elavbrott som omfattar hela eller större delen av landet skulle exempelvis snart få mycket allvarliga konsekvenser för hela ekonomin.

Ett sådant händelseförlopp förutsätter att de sektorsspecifika beredskapsåtgärder som sätts in misslyckas.

Från ekonomiskt perspektiv är slutsatsen alltså inte att generell prisreglering och ransonering bör tillämpas i det primära skedet, eftersom detta knappast är ändamålsenligt vid ett snabbt förlopp. Däremot kan sådana rättsmedel behöva tillgripas i ett sekundärt skede, när krisen blivit en (allmän) försörjningskris.

Ytterligare en frågeställning är om det kan finnas kriser som är så allvarliga att prisreglering och ransonering upphör att vara adekvata instrument. Bedömningen är att så kan vara fallet för ett samhälle som kastats in i en närmast total misär, där många av samhällets mest grundläggande institutioner har slutat fungera och där befolkningen kanske står inför akut svält. När grundläggande samhällsinstitutioner inte längre fungerar finns det anledning att tro att central koordinering, vilket är en förutsättning för ransonering och prisreglering, inte längre är möjlig. I ett sådant scenario är det i ekonomiskt hänseende sannolikt bättre att låta marknaden sätta priser än att försöka upprätthålla priser som i brist på information kanske sätts närmast godtyckligt och som samhället ändå saknar möjligheter att i praktiken upprätthålla.

Erfarenheten från efterkrigstidens Japan och Tyskland, under amerikansk respektive amerikansk/brittisk/fransk administration, tyder på att prisreglering och ransonering kan bli kontraproduktiva också i situationer där samhällsinstitutionerna bara delvis upphört att fungera. Trots att segrarmakterna kunde upprätthålla grundläggande lag och ordning anses prisreglering och ransonering ha förhindrat en ekonomisk återhämtning; först när dessa regleringar togs bort eller lindrades började en snabb ekonomisk återhämtning i de båda länderna (Hirschleifer, 1963.) En jämförelse med förhållandena under andra världskriget är intressant. Trots pågående krig, dvs. under materiellt sett likvärdiga eller till och med sämre förhållanden, anses prisreglering och ransonering ha fungerat förhållandevis väl. En möjlig förklaring är att de grundläggande samhällsinstitutionerna – däribland ordningsmakt och andra myndigheter – ännu i huvudsak var intakta och att koordineringen av ekonomin kunde utvecklas gradvis över tiden. Vid det plötsliga maktövertagandet kunde inte segrarmakterna centralplanera en snabb omställning till en fredsekonomi. Bland annat ledde brist på mat till att stadsbefolkningen minskade och att de som blev kvar i städerna var tvungna att själva resa ut på landsbygden för att byta till sig livsmedel.

En möjlig slutsats är att det finns ett ”intervall av allvarlighet” inom vilket prisreglering och ransonering är användbara instrument. Vid mindre allvarliga kriser är det inte ändamålsenligt att använda dessa instrument – och sannolikt gäller detsamma vid de allra mest extrema kriserna.

3.1.2 Betydelsen av försörjningskrisens varaktighet

Vid en analys av försörjningskriser är tidshorisonten viktig av flera orsaker. En kortvarig kris kan bara vara en försörjningskris om den rör produkter som upplevs som nödvändiga på kort sikt; däribland mat, vatten, el, bränsle, läkemedel, andra sjukvårdsprodukter samt, härutöver, kanske även kommunikationer och betalningssystem.

Vid ett mer utdraget förlopp kommer fler produkter att uppfattas som nödvändiga, exempelvis reservdelar, råvaror, insatsvaror, kläder och skor osv. I krig eller vid krigsfara är det på motsvarande sätt angeläget att få fram försvarsmateriel. Med andra ord: Ju mer utdragen en kris är, desto fler produkter kommer att betraktas som nödvändiga och desto mer sannolikt är det att krisen utgör en försörjningskris i här aktuell mening.

3.1.3 Snabbhet och grad av överraskning

Vid sidan av storlek och varaktighet har även snabbheten och graden av överraskning en betydelse. Vid ett händelseförlopp som är så snabbt att jämvikt inte hinner uppstå på marknaden, dvs. varken utbuds- eller efterfrågesidan hinner reagera, kan en planeringslösning vara att föredra framför en marknadslösning. Ett exempel på detta är en hotande kollaps för elsystemet. Ett annat exempel kan vara tillhandahållandet av förnödenheter i samband med lokala och plötsliga katastrofer, exempelvis elavbrott, stormar och översvämningar. Dessa exempel innefattar situationer där det kanske inte råder någon egentlig brist på filter och dieselgeneratorer, men det kan ta ett par dagar innan marknaderna för dessa produkter reagerar på de nya omständigheterna.

Emellertid kräver också många planeringslösningar tid och det är långt ifrån självklart att sådana lösningar kan genomföras snabbare än en marknadslösning. I själva verket talar mycket för att planeekonomi i någon form reagerar *långsammare* än vad marknaden

gör. Undantaget från denna princip är främst katastrofberedskap och automatiska rutiner, t.ex. för att hantera störningar i elsystemet, som planerats *i förväg* eller som utan alltför omfattande koordination kan hanteras med till buds stående personal och utrustning.² Sådana situationer diskuteras i de branschriktade kapitlen nedan. Att tillämpa generell prisreglerings- och ransoneringslagstiftning i situationer som inte detaljplanerats i förväg torde däremot normalt sett vara en process som tar relativt lång tid. Tillämpningen kan delas upp i tre steg för prisreglering:

1. Analys och val av lämplig kortsiktig policyåtgärd, t.ex. prisstopp,
2. övervakning av efterlevnad och
3. analys och val av lämplig långsiktig policyåtgärd, t.ex. tillåten prishöjning

Vid kvotransonering är motsvarande steg:

1. Fastställande av tillgängligt utbud och leveransskyldigheter,
2. fastställande av kvoter för köparsidan,
3. övervakning av efterlevnad

Det är också så att vissa marknader är konstruerade för att hantera mycket snabba svängningar. Detta gäller exempelvis finansiella marknader och många råvarubörser. I många fall finns utvecklade instrument som särskilt syftar till att göra det möjligt för aktörerna att välja risknivå, t.ex. genom att försäkra sig mot prisstegringar. Marknaden kan också existera som specifikt hanterar risker i förväg. Det renodlade exemplet är försäkringsmarknader, men långsiktiga leveranskontrakt är ett exempel på att man kan reducera olika former av risker i normala kontrakt.

² Jämför dock Bolton och Farrell, 1990, som analyserar valet mellan byråkratisk planering och marknadslösning. I deras modell är byråkratisk planering ett snabbare sätt att åstadkomma önskvärd koordinering, men den valda lösningen kommer i genomsnitt att vara mindre effektiv än marknadslösningen.

3.2 Marknadens reaktion vid allvarliga kriser

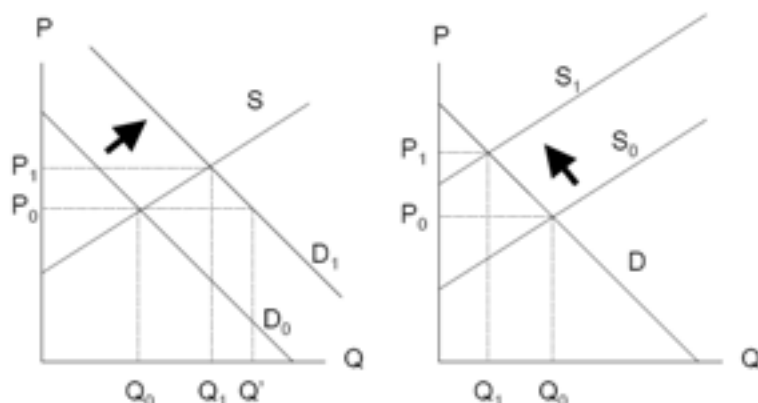
En försörjningskris kan uppstå när utbudet av en eller flera produkter minskar kraftigt, när efterfrågan på en eller flera produkter ökar kraftigt, eller genom en kombination av dessa två händelseförlopp. Exempel på situationer där utbudet minskar kraftigt är en internationell oljekris, t.ex. utlöst av krig i oljeproducerande länder; krig i vår närhet och därmed avskurna eller begränsade handelsförbindelser; eller omfattande förstörelse av produktionsmedel inom landets gränser, t.ex. som följd av krig, omfattande sabotage eller en exceptionell naturkatastrof. Exempel på situationer med kraftigt ökad efterfrågan är krig eller krigsfara, varvid rustningsmateriel måste produceras; pandemier, där behovet av vaccin, antiviraler, andra läkemedel och sjukvård ökar samt efter omfattande katastrofer, när en massiv katastrofinsats eller återuppbyggnad måste genomföras på kort tid.

3.2.1 Reaktioner på kort sikt

En enkel principiell analys kan göras med hjälp av utbuds- och efterfrågediagrammen i Figur 1 nedan. Inledningsvis kan betraktas en ökad efterfrågan, utlöst av någon form av försörjningskris, enligt den vänstra bilden. Efterfrågan ökar, vid oförändrade priser, från Q_0 till Q' . Emellertid kommer producenterna i allmänhet inte att vara beredda att sälja den ökade volymen till oförändrat pris; knappheten på marknaden driver upp priset från P_0 till en ny jämviktsnivå, P_1 , vilket i sig ökar utbudet från Q_0 till Q_1 . Under antagande att efterfrågeökningen beror på att helt nya behov uppstått och att därmed nya köpare – t.ex. staten – kommit in på marknaden, snarare än på att de redan existerande köparna fått höjd betalningsvilja, så kommer en viss andel av de senare att trängas undan.³ Utrymmet för den tillkommande efterfrågan, $Q'-Q_0$, skapas alltså på två sätt; dels drivs priset upp, vilket stimulerar till en ökad produktion med volymen Q_1-Q_0 , dels trängs delar av den konsumtion som skulle efterfrågas vid det ursprungliga priset undan, vilket frigör $Q'-Q_1$.

³ Om det antas att alla tillkommande köpare har en högre betalningsvilja än P_1 så kommer en andel motsvarande $Q'-Q_1$ att trängas undan.

Figur 1. Effekten av ökad efterfrågan (vänster bild) respektive minskat utbud (höger bild).



Fördelningen mellan ökad produktion och minskad (övrig) konsumtion beror på utbudets och efterfrågans priskänslighet, eller elasticitet. Om utbudet är mycket priskänsligt (fullständigt, eller i det närmaste fullständigt, elastiskt) så kommer hela eller merparten av den ökade efterfrågan att mötas av ökat utbud vid i stort sett oförändrade priser. Detta kan vara fallet om produkten kan köpas på en världsmarknad, där det svenska behovet bara utgör en liten andel. Det kommer också att vara fallet på lång sikt på en marknad med perfekt – eller i det närmaste perfekt – konkurrens. I det senare fallet kommer ökad efterfrågan att leda till nyinträde eller till att befintliga producenter bygger ut sin kapacitet. Inte i något av dessa två fall kan dock talas om en försörjningskris, eftersom existerande konsumtion kan fortgå vid oförändrade priser.

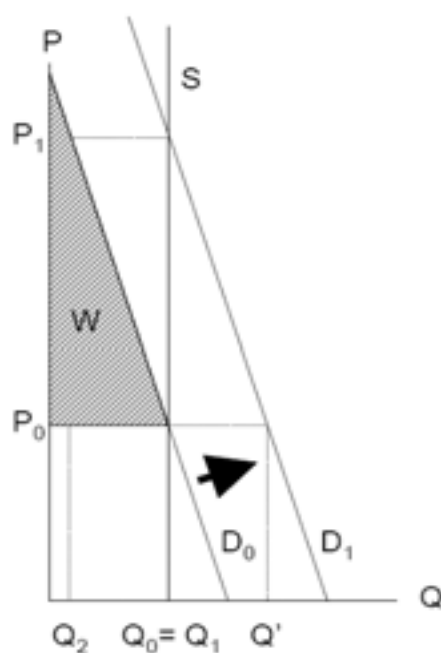
Om utbudet däremot är helt eller i det närmaste helt okänsligt för priset (oelastiskt) så kommer hela eller nästan hela den ökade efterfrågan att tillgodoses genom att befintliga konsumenter trängs undan. Detta kan vara fallet om produktionen på kort sikt inte kan ökas, t.ex. därför att detta kräver att kapacitet byggs ut och detta inte låter sig göras på kort sikt. Det kan också vara fallet om produktionstakten (eller den takt i vilken produkten förs in i landet) är så låg i förhållande till förbrukningstakten att konsumtionen under den relevanta tidsperioden i huvudsak måste tillgodoses genom att befintliga lager används. Detta gäller exempelvis för vacciner och antiviraler vid en pandemi, men också för försvarsmateriel i samband

med ett kortvarigt krig. I de mest extrema fallen kan den tillkommande efterfrågan vara större än det tillgängliga utbudet, vilket kan leda till att hela den tidigare efterfrågan trängs undan.

Om den undanträngda efterfrågan är relativt priskänslig så behöver prisstegringarna inte bli så stora. Hög priskänslighet indikerar också att konsumenterna har näraliggande substitut, eller att produkten inte har karaktären av nödvändighetsvara. Därmed är det tänkbart att utbudet visserligen är oelastiskt, men att efterfrågan är priskänslig och att en dramatisk ökning av efterfrågan för ett visst krisrelaterat ändamål därmed inte behöver vara någon allvarlig försörjningskris.

Om däremot utbudet är oelastiskt och den tidigare existerande efterfrågan också är relativt oelastisk, så kommer en stor krisrelaterad efterfrågan att resultera i dramatiskt stigande priser. Detta motsvarar det som benämnts försörjningskris. Att efterfrågan är oelastisk indikerar att det är en nödvändighetsvara med få eller inga näraliggande substitut. Situationen illustreras av Figur 2 nedan.

Figur 2. Effekten av en stor efterfrågeökning vid oelastiskt utbud och relativt oelastisk efterfrågan.



Vid oförändrade priser ökar efterfrågan från Q_0 till Q' . När utbudet är helt oelastiskt kan dock den faktiska volymen inte överstiga Q_0 , varför priserna pressas upp. Samtidigt är efterfrågan relativt oelastisk, varför en mycket stor prisstegring, från P_0 till P_1 , måste tillkomma för att begränsa den totala efterfrågan. Vid den nya och högre prisnivån kommer kanske endast en liten del av den ursprungliga efterfrågan att konsumeras av de existerande konsumenterna – i figuren så litet som Q_2 . Valfärdsförlusten för befintliga konsumenter motsvarar triangeln W, medan producenterna ökar sin vinst motsvarande en rektangel med ytan $(P_1 - P_0)Q_0$.

Sammanfattningsvis kan anföras att en försörjningskris, i här aktuell bemärkelse, kan orsakas av en plötslig efterfrågeökning om såväl utbud som efterfrågan är oelastiskt över den relevanta tids-horisonten. Den ökade efterfrågan kommer att tränga undan en stor del av konsumtionen, vilket i sig leder till valfärdsförluster för konsumenterna. Därtill sker en omfattande förmögenhetsöverföring till producenterna, både från de ursprungliga konsumenterna som faktiskt är beredda att betala det nya och högre priset och från de tillkommande köparna, t.ex. inom den offentliga sektorn. Förmögenhetsöverföringen är en valfärdsförlust för konsumenterna, men däremot inte för samhället som helhet, såvida inte vi värderar en viss inkomst för producentsidan lägre än en lika stor inkomst för konsumenterna. För att det ska vara befogat att tala om en försörjningskris krävs också att konsumenternas valfärdsförlust är stor i förhållande till deras inkomster.⁴ Mest sannolikt gäller detta för stora anhopningar av nödvändighetsvaror, t.ex. mat i allmänhet, snarare än en viss matvara, eller för energi. Det kan också gälla för vissa livsnödvändiga produkter, t.ex. läkemedel, för vilka inga näraliggande substitut finns och för vilka betalningsviljan kan vara närmast obegränsad.

Motsvarande analys kan göras för ett kraftigt minskat utbud. I Figur 1, högra bilden, minskar utbudet vid oförändrade priser från Q_0 till 0 (vilket också kan tolkas som att produktionskostnaderna stigit så mycket att det vid det gamla priset inte är lönsamt att producera någonting). Denna negativa utbudschock kan bero på t.ex. att produktionsmedel förstörts eller att viktiga insatsvaror blivit väsentligt dyrare. Den uppkomna knappheten kommer att driva upp priset från P_0 till P_1 , vilket dels stimulerar till ökad produktion,

⁴ Man kan tänka sig en oelastisk efterfrågan på vissa produkter som står för en så liten andel av hushållens konsumtion att också en mångdubbling av priserna inte har någon avgörande inverkan på konsumenternas totala välfärd.

nämligen Q_1 snarare än 0, dels minskar efterfrågan, från Q_0 till Q_1 . Återigen fyller alltså prisökningen två funktioner; dels minskar den efterfrågan från befintliga konsumenter, dels stimulerar den till ökad produktion.

Återigen måste efterfrågan ha låg priskänslighet för att välfärdsförlusten ska bli påtaglig. En hög priselasticitet tyder på att det finns näraliggande substitut och skadan för konsumenterna blir då begränsad.⁵ Härav följer att välfärdsförlusten måste vara stor i förhållande till konsumenternas samlade inkomster för att det ska vara befogat att prata om en försörjningskris.

Den prisstegring som sker på grund av ökad efterfrågan eller minskat utbud fyller alltså två funktioner; att stimulera till ökad produktion och att ge incitament att minska konsumtionen. På en fungerande marknad uppkommer snart ett nytt jämviktspris som balanserar utbud och efterfrågan. Den undanträngning av konsumtion som sker är i normalfallet effektiv och motsvarande gäller för produktionsökningen. De konsumenter som slutar konsumera är just de konsumenter som har lägst betalningsvilja; de producenter som ökar produktionen är just de producenter som kan göra detta till lägst kostnad. I normalfallet finns inte skäl att tro att en planeringslösning kan vara mer effektiv än marknadslösningen. Tvärtom finns en påtaglig risk att prisreglering och ransonering leder till två huvudsakliga typer av ekonomisk ineffektivitet. För det första kommer ”fel” konsumenter att trängas undan – om inte ransoneringen exakt replikerar marknadsutfallet. För det andra kommer prisregleringen att hålla tillbaka produktionsökningen, vilket också det är ineffektivt.

Även om de anpassningsmekanismer som prishöjningen leder till är effektiva i ekonomisk mening, så kan likväl ingrepp från samhället vara motiverade. I nästa kapitel görs en genomgång av de huvudsakliga typerna av skäl som motiverar ingripande, exempelvis effektivitetsskäl vid marknadsmisslyckanden och fördelningspolitiskt motiverade ingrepp. Även effektivitetsförluster som är relativt måttliga i förhållande till konsumenternas totala välfärd kan motivera regleringar och andra ingrepp i marknaden, men här anförda argument gäller alltså att endast sådana välfärdsförluster

⁵ Om också utbudselasticiteten måste vara låg beror på hur man tolkar utbudsschocken. Om utbudsschocken är av kostnadshöjande karaktär, dvs. om utbudskurvan skiftar uppåt, så blir konsekvenserna mest påtagliga om utbudselasticiteten är hög. Om utbudsschocken reducerar kapaciteten, dvs. om utbudskurvan skiftar åt vänster, så blir konsekvenserna mest påtagliga om utbudselasticiteten är låg.

som är *stora* i förhållande till konsumenternas totala välfärd kan motivera ingrepp genom generell prisreglering och ransonering.

3.2.2 Substitution och priset som informationsbärare

I diagramanalysen ovan har bara illustrerats rent principiellt hur efterfrågan minskar och utbudet ökar när priset stiger. Minskningen sker dels genom att konsumenterna avstår från att konsumera, dels genom att de substituerar till närliggande produkter. Den ökade produktionen kan ske genom att befintlig produktionsapparat används hårdare, genom att produktionsmedel som tidigare använts i annan produktion ställs om eller genom expansionsinvesteringar och nyinträde på marknaden. Såväl konsumenter som producenter ges incitament att agera på ett sätt som bidrar till krisens lösning; att minska respektive öka sin konsumtion.

Ett närmare studium av de konsumenter som väljer att sluta konsumera är även påkallat. Den aktuella produkten kommer att vara olika nödvändig för olika konsumenter, därför att intensiteten i deras behov eller önskemål varierar, därför att de har olika goda substitut och, givetvis, därför att de har olika stor budget. Exempelvis kommer en konsuments respons på ökade bensinpriser att bero på hur stort hennes behov är av att resa, på vilka andra transportmedel som är tillgängliga och på hennes inkomster. Endast konsumenten själv kan veta hur stort behovet är och vilka alternativ som finns att tillgå, varför det är effektivt att överlåta till konsumenterna att anpassa sig till de höga priserna, snarare än att ransonera tillgången. Den möjliga invändningen är att även inkomsterna påverkar beslutet.

Ytterligare en fördel med att överlåta anpassningen åt marknaden är att effekten av en prishöjning på en viktig insatsvara, t.ex. bränsle eller energi, snabbt fortplantar sig genom hela det ekonomiska systemet. I princip kommer alla priser att anpassas när energin blir mer knapp. Om i stället ett ransoneringssystem används måste komplicerade beräkningar göras av om exempelvis ökade energipriser motiverar en minskad produktion av tomater och en ökad produktion av morötter – om samma effektiva anpassning som automatiskt åstadkoms av marknaden eftersträvas. Exemplet kan framstå som trivialt och det vore möjligt att bara ransonera direkt energianvändning eller enbart vissa särskilt energikrävande produkter. Emellertid kan en sådan partiell ransonering skapa inci-

tament till ineffektivt arbitrage. Ett sådant exempel som observerats i verkligheten är att prisreglerat bröd används för att föda upp exempelvis grisar, därför att det reglerade brödspriset är lägre än det oreglerade priset på grisfoder.

En grundläggande fördel med ett marknadsekonomiskt system är att detta är ett oerhört effektivt sätt att förmedla information om den totala marginella resurskostnaden för olika produkter, så att varje faktisk och potentiell konsument enkelt kan avläsa resurskostnaden genom att bara observera priset. På motsvarande sätt förmedlar priset information om den marginella nyttan av ytterligare förbrukning hos den mest angelägna konsumenten till alla potentiella och faktiska producenter och gör det därmed möjligt för dem att bedöma om deras produktionskostnader på marginalen är högre eller lägre än detta värde. Marknaden aggregerar alltså information som ingen enskild annars skulle kunna överblicka och gör den enkelt tillgänglig för alla marknadsaktörer. Samtidigt ges, som redan konstaterats, konsumenter och producenter incitament att agera på ett sätt som ger största möjliga nytta för lägsta möjliga kostnad.

3.2.3 Effekter på längre sikt

Utbudets och efterfrågans priskänslighet beror i allmänhet på tids-horisonten. För konsumenter gäller som grundregel att priskänsligheten är större på lång sikt än på kort sikt. Det kan ta tid att utforska alternativ och att byta vanor. Produkten som drabbas av en prisökning kan också vara komplementär till andra produkter som det är olönsamt att byta till på kort sikt. Exempelvis leder höjda bensinpriser till att konsumenter kommer att efterfråga bränslesnålare bilar, men detta får full effekt först när den befintliga bilparken hunnit bytas ut. Den initiala effekten blir att bilarna körs mindre av sina ursprungliga ägare. På litet längre sikt kommer en viss omfördelning av bilar att ske, så att de som kör långa sträckor kommer att byta till bränslesnåla bilar, medan de som kör korta sträckor kommer att byta till bilar med högre förbrukning. En sådan omfördelning drivs i sin tur av att begagnatpriserna kommer att falla mest för "törstiga" bilar, vilket gör dessa relativt förmånliga att äga för dem som kör korta sträckor. På ännu längre sikt kommer nybilsköparna att substituera till bilar med bättre bränsle-

ekonomi och på riktigt lång sikt kommer nya och mer bränslesnåla bilmodeller att tas fram.

En omvänd effekt för vissa varaktiga varor kan emellertid uppkomma på grund av en s.k. stockflödeseffekt. Om priset på bilar av någon anledning stiger kommer den önskvärda mängden av bilar att sjunka. Om prisökningen är stor kommer den önskvärda bilmängden att vara mindre än den befintliga, vilket kan leda till en mycket liten nybilsförsäljning tills tillräckligt många bilar hunnit skrotas för att den faktiska bilmängden åter ska motsvara den önskvärda; nybilsförsäljningen kommer nu att stabiliseras på en lägre nivå än den ursprungliga.

Distinktionen mellan kort och lång sikt har bäring på diskussionen ovan, där slutsatsen drogs att en försörjningskris kan uppstå när

1. efterfrågan är oelastisk,
2. efterfrågan stiger och utbudet också är oelastiskt *eller* när utbudet minskar på ett sådant sätt att priset stiger väsentligt och
3. välfärdsförlusten är stor eller mycket stor i förhållande till konsumenternas totala välfärd (inkomst).

Efterfrågans elasticitet beror på tidshorisonten. För vissa produkter kan efterfrågan (och utbud) vara oelastisk på kort sikt, men inte på lång sikt, eftersom en anpassning kan ske. För att det ska vara fråga om en försörjningskris krävs att konsekvenserna även på kort sikt är tillräckligt allvarliga. Avbrutna leveranser av en hållbar vara kommer i allmänhet att vara mindre allvarliga än leveransavbrott för icke hållbara varor, eftersom inflödet vid varje tidpunkt är litet i förhållande till stocken och eftersom den befintliga stocken antas kunna användas.⁶ Ett konkret exempel är att det är allvarligare om bensinleveranser avbryts än om leveransen av nya bilar avbryts.

När det gäller utbudet kan man räkna med att priskänsligheten är större på lång sikt än på kort sikt. På kort sikt finns ofta begränsade möjligheter att öka produktionstakten, eftersom maskiner, tränad personal, byggnader osv. är dimensionerade på ett visst sätt, vilket gör expansion dyrbar eller omöjlig. På längre sikt kan nya

⁶ Detta gäller förstås inte i det fall den önskade stocken snabbt ökar. Detta kan t.ex. gälla krigsmateriel, som ju också kanske övergår från att vara hållbart till att inte vara så hållbart i en allvarlig kris.

maskiner köpas, personal anställas och läras upp och byggnader uppförs.⁷

3.2.4 Ojämvikt och partiell jämvikt

På mycket kort sikt är det möjligt att varken utbuds- eller efterfrågesidan hinner anpassa sig till den uppkomna situationen. Marknaden kommer att befinna sig i ojämvikt, i här aktuellt hänseende med överskottsefterfrågan. Huruvida detta i sig är ett allvarligt problem, beror på marknadens specifika karaktär. Förnödenheter som är viktiga på kort sikt är naturligtvis mer känsliga för ojämvikter. Svältkatastrofer, vilka diskuteras i kapitel 6.4, anses delvis bero på ojämvikt, snarare än på absolut brist. På vissa marknader – främst elmarknaden – kan ojämvikt i sig leda till systemkollaps; en initialt måttlig bristsituation kan snabbt förvärras till en extrem bristsituation om inte motåtgärder sätts in. Även traditionella katastrofscenarier kan karaktäriseras som ojämviktssituationer. Vid en akut katastrof uppstår normalt brist på exempelvis sjukvårdsutrustning, medicinsk personal, mat, dryck, skydd och värme. Att förlita sig till prismekanismer för att styra dessa förnödenheter till en katastrofplats är knappast ändamålsenligt, bland annat mot bakgrund av att en dirigerad allokering kommer att vara snabbare.

Vid ett något mer utdraget förlopp hinner ofta efterfrågesidan anpassa sig, men inte utbudssidan – förbrukningen måste under detta skede i huvudsak tas från befintliga lager. Marknaden hittar en kortsiktig jämvikt. En marknadslösning är i normalfallet en effektiv allokeringsmekanism även i en sådan situation. Det är exempelvis möjligt att betrakta husmarknaden som en marknad som aldrig är i jämvikt, eftersom det tar lång tid att anpassa husstocken till skiftande räntor och konjunkturcykler. Om det finns externaliteter kan det dock vara mer effektivt med ransonering. Ett exempel på detta är marknaden för vaccin och antivirala läkemedel i händelse av en pandemi.

Vid ett ännu mer utdraget händelseförlopp sker även anpassningar på utbudssidan, genom ökad produktion, import eller till och med nyinträde och nyinvesteringar, dvs. långsiktig jämvikt. Vid

⁷ Motsvarande effekt finns vid produktionsminskning. I många fall saknas alternativ användning av personal och utrustning på kort sikt, medan såväl personal som kapital på lång sikt kan överföras till andra användningsområden. Detta gör att alternativkostnaden på kort sikt är lägre än den på lång sikt vid produktionsminskningar – och omvänt vid produktionsökningar, med utgångspunkt från normalt kapacitetsutnyttjande.

ett sådant långdraget förlopp minskar sannolikheten att ransoning skulle vara en överlägsen allokeringmekanism. Exempelvis skulle ransoning knappast bli aktuell om pandemivaccin hann framställas till alla som vill köpa. Självfallet gäller dock fortfarande att marknadsmisslyckanden kan existera även på lång sikt och att detta kan motivera ransoning, prisreglering eller någon annan form av marknadsreglering.

Även vid snabba förlopp kan marknadslösningar användas. I vissa fall är marknadsinstitutionerna inrättade för att snabbt reagera på prisförändringar, t.ex. råvarubörser. I andra fall, där det går att förutse ett behov av snabb anpassning, kan marknaden realiseras i förväg. Det framstår exempelvis som fullt möjligt att avtala om prioritetsordning för det fall förbrukningen av el snabbt måste minska. Den förbrukare som har en hög betalningsvilja för oavbrutna elleveranser skulle då få betala ett högre pris till sin leverantör eller till sitt nätbolag, medan den kund som kan acceptera att med en viss sannolikhet bli bortkopplad skulle få betala ett något lägre pris.

4 Motiv för statliga ingrepp vid försörjningskriser

Fyra huvudsakliga skäl som skulle kunna motivera prisreglering och ransonering i samband med försörjningskriser kan identifieras:

- marknadsmisslyckanden (effektivitetsskäl),
- fördelningspolitik (rättviseskäl),
- statlig resursanskaffning och
- stabiliseringspolitik.

Det finns olika typer av marknadsmisslyckanden och dessa motiverar olika former av ingrepp från det allmänna, vilket beskrivs i avsnitt 4.1. Här nedan diskuteras ett antal marknadsmisslyckanden som kan inträffa på specifika marknader i samband med vad som åtminstone liknar försörjningskriser. Huvudslutsatsen, som utvecklas i följande kapitel, är att marknadsmisslyckanden bäst hanteras genom (sektors)specifika åtgärder, och inte genom allmän prisreglering och ransonering.

Fördelningspolitik handlar i huvudsak om fördelning mellan konsumenter, medan statlig resursanskaffning handlar om fördelningen mellan den privata sektorn (eller skattebetalarna) och den offentliga, främst staten. I båda fallen är den centrala frågan alltså hur tillgängliga resurser ska fördelas inom samhället. I vissa extrema situationer finns emellertid två relaterade huvudsakliga motiv till att behålla lagstiftning som möjliggör prisreglering och ransonering.

Från stabiliseringspolitisk synpunkt synes det i allmänhet inte finnas några fördelar med att använda prisreglering och ransonering.

4.1 Effektivitetsskäl

I de flesta fall är marknaden förmodligen den bästa lösningen på försörjningskriser. Krissituationer kännetecknas generellt sett av stor osäkerhet och ingen central myndighet vet vilka medborgare som behöver vilka förnödenheter och vilka aktörer som skulle kunna tillgodose dem. Informationen är spridd; alla vet något, men ingen vet allt. Marknadsmekanismen bidrar på två sätt till att lösa dessa problem.

För det första fastställs priser som visar vilka förnödenheter som är knappa, hur knappa de är och var knappheten är som störst, dvs. utspridd information aggregeras. För det andra ger marknadsmässiga priser omedelbara incitament för alla aktörer att bidra till att lösa krisen. Producenterna stimuleras att öka produktionen och konsumenterna stimuleras att minska sin konsumtion eller övergå till substitutprodukter.

Det finns emellertid situationer där marknader helt eller delvis misslyckas med att åstadkomma en effektiv allokering, dvs. en effektiv fördelning av konsumtion, kostnadseffektiv produktion och en bra balans mellan konsumtion och produktion. Traditionellt brukar inom den nationalekonomiska vetenskapen tre eller fyra typer av marknadsmisslyckanden identifieras:

1. marknadsmakt,
2. asymmetrisk information,
3. externa effekter och
4. kollektiva varor

Den sistnämnda typen ses ibland som ett specialfall av externa effekter. Ibland används det samlande begreppet ”marknadsavsaknad” (*missing markets*) för externa effekter, kollektiva varor och asymmetrisk information (Morgan, Katz och Rosen, 2006). När ett marknadsmisslyckande föreligger så kommer marknaden inte att leda till en effektiv resursanvändning och det finns därmed åtminstone en möjlighet att statliga ingripanden kan öka effektiviteten. I praktiken kräver detta dock att kostnaden för ingreppet, både direkt och indirekt – exempelvis ineffektivitet som skapas av de regleringar som införs – är mindre än den effektivitetshöjning som faktiskt uppnås.

Vid sidan av dessa marknadsmisslyckanden kan det finnas skäl att lyfta fram koordinations- och transaktionskostnader som ytterligare en kategori av orsaker till att det ibland är effektivt att frångå

marknaden och istället styra genom någon form av ordergivning. Stöd härför finns bland annat i den teoribildning som försöker förklara varför företag finns och vad de väljer att producera respektive inte producera själva.

4.1.1 Marknadsmakt

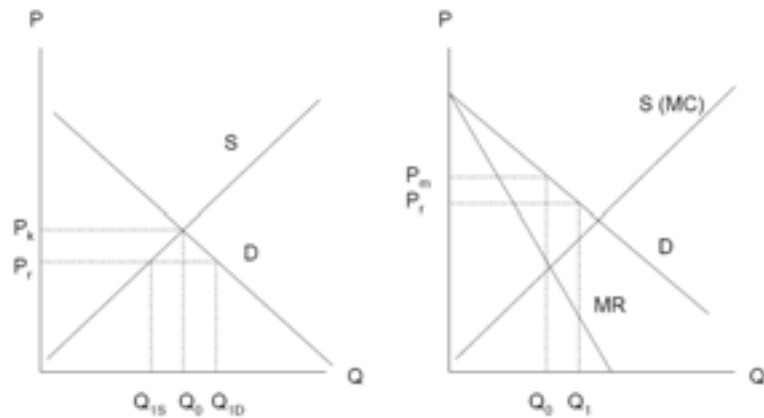
Marknadsmakt för en säljare på en marknad existerar när säljaren uppfattar ett samband mellan pris och försåld volym som innebär att säljaren kan välja mellan att sälja något mindre volymer till ett högre pris eller något större volymer till ett lägre pris. För en säljare utan marknadsmakt gäller att det enda priset vid vilket det går att sälja några volymer över huvud taget är marknadspriset. Detta brukar uttryckas som att en säljare som kan påverka priset har marknadsmakt. I praktiken kommer så gott som alla säljare att ha någon grad av marknadsmakt, t.ex. för att de säljer produkter som är differentierade eller bara på grund av att säljarna har olika geografiska lägen. Det är emellertid bara när antalet säljare är starkt begränsat som marknadsmakt i praktiken kommer att vara ett väsentligt samhällsproblem. En alltför liten volym kommer då att säljas till ett alltför högt pris, vilket är samhällsekonomiskt ineffektivt och vilket leder till oönskade omfördelningar av resurser från köpare till säljare.

Vid avspärrning kan marknadsmakt uppstå, exempelvis till följd av att en marknadsaktör har kontroll över en viktig resurs, vilken på grund av avspärrning saknar substitut från utlandet. Marknadsmakten kan i sådana fall behöva åtgärdas. Marknadsmakt kan även behöva regleras under normala marknadsbetingelser i fredstid. Så är fallet gällande många naturliga monopol – jämför t.ex. regleringen av telekommunikationen. Ökade priser på grund av bortfallande utbud är emellertid inte i sig en indikation på marknadsmakt. Som argumenterats för ovan så bör priserna stiga i en bristsituation så att efterfrågan kan ransoneras; detta är i normalfallet det mest effektiva sättet att bemöta en tilltagande knapphet.

I princip finns en enkel åtgärd att tillgripa när en säljare har marknadsmakt och det är att reglera priset. En väsentlig skillnad mellan prisreglering av en marknad med fungerande konkurrens och en marknad med marknadsmakt är att i det förra fallet kommer en ojämvikt att uppstå, medan marknaden i det senare fallet kan komma att befinna sig i en jämvikt i det avseendet att säljaren har

incitament att tillhandahålla den kvantitet som efterfrågas. Detta framgår av Figur 3 nedan.

Figur 3. Effekten av att reglera priset på en marknad med full konkurrens (vänster bild) respektive marknadsmakt (höger bild).



Om priset regleras ned från konkurrenspriset P_k till P_r kommer den efterfrågade volymen att öka från Q_0 till Q_{1D} , medan den utbudna volymen kommer att minska från Q_0 till Q_{1S} . På en marknad med marknadsmakt, illustrerad i den högra bilden, kommer efterfrågad volym att öka från Q_0 till Q_1 . I det här fallet kommer också faktiskt försåld volym att öka lika mycket. Härav följer att på en marknad med marknadsmakt är prisreglering i princip välfärdshöjande och effekten blir faktiskt stigande volymer. I praktiken är dock prisreglering mycket resurskrävande och svår att genomföra på ett bra sätt. Ett tillkommande problem är att investeringsincitament försvagas. I figuren ovan är analysen helt statisk, dvs. alla långsiktiga effekter bortses ifrån.

I samband med krig, avspärning och liknande svåra kriser finns en risk att marknadsmakt kan uppstå eller förstärkas. En uppenbar orsak härtill är att konkurrenstryck från utländska leverantörer kan bortfalla, vilket leder till att svenska leverantörer skulle kunna stå utan konkurrens. I extremfallet uppstår ett nationellt monopol på en marknad där många internationella företag tidigare konkurrerat intensivt. En annan effekt är att efterfrågan blir mindre priskänslig till följd av en kris. Exempelvis kan efterfrågan på läkemedel bli

mindre priskänslig vid en allvarlig epidemi och efterfrågan på drivmedel och militärt materiel kan bli mindre priskänslig i händelse av krig eller krigsfara. Möjligheten för leverantörer att utnyttja marknadsmakt beror ju inte bara på antalet konkurrenter, utan också på efterfrågans priskänslighet.

Varken en minskning av antalet möjliga leverantörer eller en minskning av priskänsligheten synes dock vara ett så allvarligt problem att detta motiverar användningen av prisreglering eller ransonering annat än vid extremt allvarliga kriser.

4.1.2 Externa effekter

När en konsuments användning av en produkt har en *direkt* påverkan på andra konsumenters nytta uppstår en så kallad extern effekt. Ett klassiskt exempel är miljöföroreningar. Skadliga utsläpp som en individ orsakar ger ett nyttofall för många eller till och med alla andra individer, beroende på hur utsläppen sprids. Den första individen kommer, i normalfallet, inte att i tillräckligt hög grad beakta effekterna för övriga, vilket innebär att individen kommer att konsumera mer än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. För att närma sig en samhällsekonomiskt optimal konsumtion kan endera en korrigerande skatt införas eller så kan användningen av den miljöfarliga produkten begränsas kvantitativt. Omvänt förhållande gäller för produkter med positiva externa effekter; här kan samhället i stället välja att subventionera produkten eller, i vissa fall, tvinga fram en ökad konsumtion.

Externa effekter motiverar alltså vissa avsteg från en rent marknadsekonomisk lösning. Om externa effekter tenderar att uppstå eller förstärkas i krissituationer kan detta motivera prisreglering eller ransonering. I det enkla fallet skulle positiva externa effekter i princip kunna motivera prisreglering (högstpriser), medan negativa externa effekter kan motivera ransonering. En komplikation är att högstpriser visserligen leder till ökad efterfrågan, men samtidigt riskerar att minska utbudet, vilket kan leda till marknadsmakt. En mer komplicerad situation är att ransonering kan användas för att omfördela konsumtionen så att positiva externa effekter förstärks. Med ett undantag, som kommer att diskuteras i följande avsnitt, synes gälla generellt att externa effekter *i allmänhet* blir starkare (eller svagare) vid svåra kriser.

Inom vissa specifika sektorer kan det emellertid uppkomma krisrelaterade externa effekter som kan motivera ransonering. Här framträder främst sjukvården och elbranschen som goda exempel.

För det första finns starka *positiva* externa effekter av vaccinationer och annan medicinsk behandling som minskar smittspridning vid en hotande pandemi. Den enkla lösningen är att subventionera vaccinationer, men problemet är sannolikt inte att alltför få kommer att vilja vaccinera sig, utan att alltför få vaccindoser kommer att finnas till hands. För att maximera den positiva externa effekten bör därför vacciner fördelas så att risken för smittspridning i Sverige minimeras. Exempelvis kan detta innebära att vårdpersonal och ordningspersonal vaccineras, snarare än de individer som uppvisar högst betalningsvilja.

För det andra finns starka *negativa* externa effekter av elanvändning när elnätet hotas av överbelastning. Den egna konsumtionen ökar risken för systemkollaps, men det mesta av kostnaden för systemkollaps bärs av andra elanvändare. I det här fallet säger en enkel tillämpning av teorin att elanvändning vid en hotande överbelastning skall beskattas eller ransoneras. Om förloppet är snabbt talar mycket för att ransonering är mest ändamålsenligt; vid ett mer utdraget förlopp kan även prismekanismer övervägas.

Båda dessa exempel kommer att diskuteras mer ingående i de branschspecifika avsnitten om sjukvård och el nedan i kapitlen 6.2 och 6.3.

4.1.3 Kollektiva nyttigheter

Kollektiva nyttigheter är egentligen ett specialfall av mycket starka positiva externa effekter, men analyseras ofta i ekonomisk teori som en egen kategori av marknadsmisslyckande. En kollektiv nytta, i dess renodlade form, har den speciella egenskapen att alla individers nytta ökar ungefär lika mycket, oberoende av vem som konsumerar nyttigheten. En privat nytta som saknar externa effekter, genererar däremot bara nytta för den individ som faktiskt konsumerar nyttigheten i fråga. Två exempel på kollektiva nyttigheter är försvar och okodade tv-utsändningar. Om en individ betalar för försvar eller tv-utsändningar så ökar alla andra individers nytta inom det aktuella området ungefär lika mycket.¹

¹ Vid analyser av kollektiva nyttigheter brukar två egenskaper lyftas fram: icke-rivalitet i konsumtionen och icke-exkluderbarhet. Med icke-rivalitet menas att individ A:s konsumtion

Det grundläggande problemet med kollektiva nyttigheter är att ingen enskild individ har incitament att tillhandahålla nyttigheten i fråga. Var och en har tvärtom incitament att försöka ”åka snål-skjuts”, dvs. att avstå från att själv tillhandahålla nyttigheten och hoppas att andra gör det istället. Oftast löses problemet med samhällsvida kollektiva nyttigheter genom offentlig produktion, medan kollektiva nyttigheter i mindre skala kan hanteras av samfälligheter, gemensamhetsanläggningar och liknande. Att däremot tillgripa ransonering eller prisreglering, är i normalfallet inte särskilt ändamålsenligt. En privat driven samhällsekonomiskt optimal produktion förutsätter priser mycket nära noll och därmed omfattande subventioner. En enklare lösning torde i de allra flesta fall vara att nyttigheten tillhandahålls direkt av det offentliga, som visserligen kan upphandla produktionen av densamma från privata företag.

Vid krig eller krigsfara torde efterfrågan på den kollektiva nyttigheten ”försvar” öka. På ungefär motsvarande sätt kan återuppbyggnad av vissa grundläggande samhällsrelaterade funktioner (kommunikationer, el- och telenät, vatten och avlopp, livsmedelsförsörjning m.m.) närmast beskrivas som en kollektiv nytta efter ett krig eller efter andra samhällsomstörtande katastrofer, liksom kanske också sjukvård i spåren av en extremt allvarlig pandemi.

En kris som är så allvarlig att den kräver en fullständig mobilisering av samhällets resurser – en mycket stark behovskantring från privata till kollektiva nyttigheter – kan motivera användning av prisreglering och ransonering. Motivet till att använda dessa instrument är dock lite mer komplext än att marknadsmisslyckandet i sig blir starkare vid en försörjningskris. Som redan konstaterats är offentlig produktion normalt mer ändamålsenlig än privat tillhandahållande.

Om en kollektiv nytta, t.ex. försvar (tillsammans med grundläggande livsmedelsförsörjning) blir den helt överskuggande angelägenheten för samhället, förenklas samhällets planeringsproblem. Detta talar för att ransonering, som ju innebär en partiell planekonomi, blir lättare att genomföra. Som utvecklas i kapitel 5.2.2 måste ransonering ofta kombineras med prisreglering. Även

inte minskar individ B:s konsumtionsutrymme. Detta gäller både för försvar och tv-utsändningar. Med exkluderbarhet menas att individer som inte betalar för nyttigheten kan förhindras från att konsumera den. Detta gäller i relativt stor utsträckning för tv-utsändningar, som exempelvis kan koderas. Däremot är försvar en nytta som är icke-exkluderbar. Icke-rivalitet för en nytta från vilken konsumenter inte kan exkluderas, eller där samhället väljer att inte exkludera någon, är i princip samma sak som en mycket stark positiv extern effekt.

det omvända förhållandet gäller; eftersom prisreglering normalt inte är motiverad som enskilt instrument kommer behovet därav i de allra flesta fall att vara beroende av förekomsten av ransoner.

Den kollektiva nyttigheten i sig bör i allmänhet tillhandahållas av det offentliga. Detta kräver att (ökade) resurser tillförs den offentliga sektorn, vilket normalt sker genom beskattning och ofta även upplåning. Dessa finansieringskällor kan dock tänkas vara uttömda och då kan en kombination av prisreglering och ransoner vara ytterligare en mekanism för att tillföra den offentliga sektorn resurser. I princip kan staten tilldelas stora ransoner till låga priser. Denna argumentationslinje utvecklas i avsnitt 4.3.

4.1.4 Asymmetrisk information

Med asymmetrisk information avses att olika aktörer på marknaden har tillgång till olika informationsmängder. I vissa situationer kan detta leda till att marknaden fungerar mindre effektivt – eller i extremfallet inte alls. En typisk situation är att säljaren vet mer om produkten än köparen. Om dessutom produkternas kvalitet kan variera avsevärt och om det i något hänseende är billigare att tillhandahålla produkter med låg kvalitet kan säljaren frestas att utbjuda lågkvalitativa produkter under förespegling att produkterna faktiskt håller hög kvalitet. Exempelvis har enskilda konsumenter svårt att skilja lågkvalitativa läkemedelskopior från originalpreparat. På motsvarande sätt kan en konsument ha svårt att avgöra om en bilmekaniker verkligen genomfört den reparation som utlovats – eller om den ens var nödvändig.

Om asymmetrisk information av den här typen leder till alltför lågt förtroende mellan köpare och säljare kan marknaden helt sluta fungera. Många gånger kan marknaden själv lösa förtroendeproblem som orsakas av asymmetrisk information. I många fall har ett gott rykte ett stort värde för säljaren, vilket skapar incitament att faktiskt tillhandahålla produkter med god kvalitet. Andra gånger kan myndigheterna behöva ingripa för att marknaden skall kunna fungera tillfredsställande och för att skydda konsumenter. Detta kan ske exempelvis genom tillsyn, auktorisation eller legitimering av särskilt kompetenta utövare, eller genom bestämmelser om garanti och korrekt produktinformation.

I samband med en svår kris finns goda skäl att tro att informationsproblemen kommer att bli större. En större grad av osäkerhet

kommer att råda, både om det aktuella tillståndet i ekonomin och om den framtida utvecklingen. Det är dock inte uppenbart att osäkerheten systematiskt kommer att öka mer på den ena sidan av marknaden, t.ex. på säljarsidan, och att problemen med asymmetrisk information därför kommer att bli större. I själva verket torde informationen i ett krisläge, i vart fall i ett mer utdraget krisläge, att vara utspridd och detta är i själva verket ett starkt argument för att låta marknaden styra allokeringen, snarare än att försöka planera allokeringen genom reglerade priser och ransoner.

4.1.5 Transaktionskostnader och koordinationsproblem

En frågeställning som inom de ekonomiska vetenskaperna rönt mycket uppmärksamhet är varför det finns företag. Företag kan ju ses som planekonomiska öar i ett marknadsekonomiskt hav. Vad är det som gör att planhushållning *inom* företag är effektiv, medan transaktioner *mellan* företag regleras på marknaden? Även mycket storskaliga operationer skulle ju rent teoretiskt kunna bedrivas av en stor mängd småföretag i samverkan. Det finns en omfattande litteratur som behandlar denna fråga, nämligen teorin om företag (*theory of the firm*). Av vikt för förevarande utredning är emellertid de aspekter av denna teoribildning som kan ha relevans för frågan om ransonering eller prisreglering är adekvata instrument för den ekonomiska politiken vid försörjningskriser.

Ett grundläggande skäl till att det ofta är effektivt att organisera verksamhet inom företag snarare än genom samverkan mellan företag är att det är svårt att förutse alla eventualiteter som kan uppstå och att i kontrakt reglera vilka skyldigheter och rättigheter dessa eventualiteter bör utlösa. Med nödvändighet kommer kontrakten därför att vara ofullständiga och situationer som inte regleras i kontrakten kan uppstå, vilket kan leda till dyrbara förhandlingar. Det finns också en risk att den ena parten kommer att försöka exploatera den andra parten, vilket i sin tur kan dämpa incitamenten att investera. Sammanfattningsvis kan det anföras att transaktionskostnaderna i denna typ av situationer är högre på en marknad än inom ett företag (dvs. inom en "planekonomisk ö").

Den typ av försörjningskriser som här analyseras kan beskrivas som ett oväntat och dessutom mycket negativt utfall. I många fall skulle den optimala reaktionen på en sådan kris kunna liknas vid en utbetalning av en försäkring, där själva krisen kan liknas vid ett

skadeutfall. Om möjliga krisscenarier kunde förutses och om risken för att de inträffar kunde beräknas med rimlig säkerhet så skulle krishantering kunna överlåtas åt marknaden; var och en skulle kunna teckna en "krisförsäkring" som gav önskat skydd. I allmänhet är dock kriser, såväl "vanliga" kriser som försörjningskriser, svåra att prognostisera. Det kommer att vara mycket dyrt – eller omöjligt – att utforma försäkringskontrakt med önskvärda egenskaper. Därtill kommer att stora kriser per definition träffar ett stort antal personer samtidigt, kanske också försäkringsgivaren, vilket kan göra det svårt för det tänkta försäkringsbolaget att verkställa sina kontraktsevenliga skyldigheter. Ytterligare ett skäl till att marknaden kommer att misslyckas är att många enskilda kommer att avstå från denna typ av försäkring, av åtminstone två skäl. För det första kan lämplig åtgärd i vissa fall ha karaktären kollektiv nyttighet, och då är det individuellt rationellt att "åka snålskjuts" (se avsnitt 4.1.3). För det andra kan enskilda utnyttja det som ibland kallas *samaritens dilemma*; när krisen väl är ett faktum kan samhället inte lämna de individer som valt att inte försäkra sig i sticket (se avsnitt 4.2.1).

Sammanfattningsvis kommer transaktionskostnader och koordinerade risker att förhindra att effektiva marknadsinstitutioner utvecklas som kan hantera allvarliga försörjningskriser. Detta talar för att samhället skall ha ett övergripande krisansvar. Däremot är detta i sig knappast ett skäl för vare sig prisreglering eller ransonerings, men väl för ett offentligt ansvar för t.ex. beredskapslagring och krisberedskap.

Koordinationsproblem brukar anföras som ett skäl för byråkratisk styrning (inom ett företag eller av offentlig sektor) snarare än styrning via prisbildning på en marknad. Byråkratisk styrning är effektivare när det är viktigare att koordinera väl än att välja optimal design, tidpunkt, hastighet eller utförare. Ett exempel är roddare i en båt: Det är viktigare att de rör i takt än att de rör med exakt optimal frekvens. På samma sätt är det viktigare att skruvar och muttrar passar ihop än att dimension, gängning och material är helt optimal.

En klassisk avvägning är den mellan å ena sidan anpassning till lokala förhållanden, vilket talar för decentralisering och marknadsmekanismer och, å andra sidan, behovet av snabbhet och koordination. Ett stort antal teoretiska studier analyserar denna avvägning, i syfte att förstå den optimala omfattningen av företag och den mest effektiva interna organisationen för företag. Om decentralisering

vore det optimala skulle företag vara mycket små och, om de trots allt hade mer än en anställd, väldigt decentraliserade. Om centralisering är det optimala skulle företag vara mycket stora och centraliserade. I verkligheten observerar vi företag av varierande storlek och med varierande grader av självständighet för enheter, divisioner och dotterbolag.

Bolton och Farrell (1990) presenterar en modell där decentraliserat beslutsfattande leder till lägre produktionskostnader per tidsperiod, men där centraliserat beslutsfattande leder till snabbare beslut, t.ex. snabbare investeringar. Om kostnaden för dröjsmål är stor och om variationen i effektivitet (t.ex. mellan olika producenter) är liten så är centralisering mer effektivt, medan det omvända talar för decentralisering.

Alonso m.fl. (2008) analyserar en liknande frågeställning, men utifrån något annorlunda antaganden. Exempelvis tar analysen hänsyn till effekten av kommunikation mellan lokala och centrala beslutsfattare, respektive direkt mellan olika lokala beslutsfattare. Återigen finns ett avvägningsproblem mellan anpassning till lokala förutsättningar och koordination, men i Alonsos m.fl. analys är det inte längre självklart att centralisering är optimal när koordination är mycket viktig. I själva verket kan behovet av koordination tvinga fram en effektiv kommunikation direkt mellan lokala beslutsfattare. För att centralisering ska vara mer effektiv krävs, enkelt uttryckt, dels att de lokala beslutsfattarna har incitament som väsentligt avviker från hela organisationens incitament, dels att koordination har stor betydelse. I artikeln ges också en kortare översikt över nyare litteratur med liknande frågeställningar.

På ett mer intuitivt plan har ekonomer som studerat andra världskriget argumenterat för att central planering förbättrade koordineringen, t.ex. genom att påskynda och styra investeringsbeslut, genom att stimulera substitution till mindre knappa råvaror eller produkter, genom att styra resurser från civil till militär produktion och genom att omlokalisera fabriker från sårbara till mer skyddade positioner. Å andra sidan kan hävdas att samhället tvingades stimulera till substitution eftersom prissignalerna inte tilläts gå fram. Motsvarande argumentation har använts inom utvecklingsekonomi och mer allmänt för att argumentera för planekonomi i stället för marknadsekonomi.

Marknadsekonomi på en makronivå torde vara överlägsen planekonomi i alla eller nästan alla situationer. Den praktiska erfarenheten har visat att marknadsekonomins flexibilitet och goda incitaments-

effekter ger ett bättre utfall än vad som kan uppnås med hjälp av planekonomi. Ett möjligt undantag är dock när koordination är helt central och när planeringsproblemet i ett extremt krisläge blivit mer endimensionellt än vanligt; seger i ett krig eller befolkningens överlevnad. Detta utesluter inte att centralplanering är överlägsen marknad på mikronivå, dvs. inom ett företag eller hantering av en i tid och omfattning begränsad kris eller katastrof. Den typ av partiell planekonomi som användes av västmakterna, framför allt USA och Storbritannien, under andra världskriget var prisreglering och ransonering i kombination.

4.2 Fördelningspolitik

Det finns fördelningspolitiska skäl för offentliga ingripanden i samband med kriser, främst med hänsyn till oskäliga snedfördelningar av viktiga resurser från allmän synpunkt. En utgångspunkt i detta sammanhang är emellertid att fördelningspolitiken generellt förs bättre med hjälp av inkomstberoende transfereringar än genom prisreglering och ransonering av förnödenheter.

4.2.1 Försäkringsaspekten

Skäl till politik

Den fördelningspolitik som förs under normala förhållanden är sannolikt utformad för just normala förhållanden. I samband med allvarliga försörjningskriser kan emellertid de befolkningsgrupper som har det sämst ställt komma att drabbas hårdare än de som har det bättre ställt. Mot bakgrund av att nödvändighetsvaror utgör en större andel av utgifterna ju lägre inkomster en familj har, så slår kraftiga prisökningar på nödvändighetsvaror hårdare mot dem som har små inkomster. Prisökningarna kan i värsta fall medföra att vissa familjer inte kan konsumera ett existensminimum av nödvändighetsvaror. I sådana situationer finns det anledning att med politiska medel öka omfördelningen av välstånd mellan olika grupper, även om de fördelningspolitiska preferenserna inte har ändrats.

I ekonomiskt hänseende kan behovet av särskilda fördelningspolitiska insatser i samband med försörjningskriser även betraktas som ett *försäkringsproblem*. Behovet av ökad fördelningspolitik beror på att det inte finns en marknad för att försäkra sig mot

minskad realinkomst, exempelvis i samband med krig eller avspärrning. Hade en sådan marknad funnits skulle det kunna förmodas att riskerna för försörjningskriser fördelades annorlunda. Sannolikt skulle då de mer välbeställda i samhället ta på sig en större del av riskerna.

Logiken i denna försäkring är dock väsentligt annorlunda än för de flesta andra försäkringar. En brandförsäkring innebär att försäkringstagarna delar på kostnaderna för de hus som råkar brinna ned. Alla hus brinner inte på en gång och de flesta föredrar att genom sin premie betala en mycket liten andel av alla bränder än att betala hela kostnaden om det egna huset skulle brinna ner. Detta beteende följer av att de flesta individer har riskaversion; de föredrar en säker men något lägre inkomst framför en osäker men något högre inkomst.

En försörjningskris, å andra sidan, är en aggregerad risk. Alla drabbas om olyckan är framme. Det är inte självklart om eller hur inkomster bör föras mellan olika individer för att fördela om risken för en försörjningskris. Ett fundamentalt resultat i teorin för optimala försäkringar (Wilson's teorem) visar dock att den andel av den aggregerade risken som en viss individ bör ta är relaterad till hur individens riskaversion förhåller sig till den genomsnittliga riskaversionen i ekonomin (Wilson, 1968).

Så är dock inte risken för försörjningskriser fördelad i ett utgångsläge. Prisökningar på nödvändighetsvaror, dvs. varor som alla förbrukar ungefär lika mycket av oberoende av inkomst, slår ungefär lika hårt mot alla individer oberoende av skillnader i riskaversion. Med andra ord bör inkomst överföras från individer med låg riskaversion till individer med hög riskaversion.

Det kan vidare förmodas att en viktig bestämningsfaktor för individens riskaversion är individens inkomst (förmögenhet); individer med en hög inkomst torde ha en lägre (absolut) riskaversion än individer med en låg inkomst (Pratt, 1964; Arrow, 1971). Om så är fallet finns det skäl att omfördela inkomst från höginkomsttagare till låginkomsttagare i händelse av en försörjningskris.

Ekonomisk forskning visar att det finns visst empiriskt stöd till stöd för uppfattningen att riskaversion avtar med inkomst. Det har visserligen gjorts ett stort antal studier med olika metoder och resultaten är inte enhetliga. Ett försök till syntes av en del av denna litteratur leder dock till slutsatsen att absolut riskaversion avtar i förmögenhet/konsumtion (eftersom relativ riskaversion är konstant). Även en del experimentell evidens pekar i samma riktning.

Ytterligare ett viktigt, om än indirekt, stöd för hypotesen att riskaversionen avtar med inkomst är att den erbjuder en förklaring till så kallat försiktighetssparande (s.k. *precautionary savings*), dvs. att spara under goda år för att kunna öka sin konsumtion under kommande svåra år.

Det finns även ett viktigt argument emot hypotesen. Om riskaversionen avtar med stigande inkomst kommer efterfrågan på försäkringar vara mindre hos individer med hög inkomst än hos individer med låg inkomst (Mossin, 1968). Ekonomisk empirisk evidens tyder dock på motsatsen; att höginkomsttagare tenderar att köpa mer försäkringar. Samtidigt kan höginkomsttagare hålla en större portfölj av riskfyllda tillgångar. Köp av försäkringar kan därför sannolikt inte enbart förklaras med de sedvanliga ekonomiska antagandena om fullständigt rationella individer (närmare bestämt den förväntade nyttoteorin).

Utredningen måste acceptera den något splittrade bild som den ekonomiska forskningen förmedlar på denna punkt. Den samlade bedömningen är dock att det finns stöd för att riskaversionen avtar med inkomst men att dessa preferenser inte kommer till uttryck vid köp av försäkringar, till följd av begränsningar i den mänskliga rationaliteten. Exempel på dylika begränsningar kan vara bristande självkontroll eller bristande planeringsförmåga.

En till föregående knuten fråga är varför det inte uppstår en marknad för försäkringar som omfördelar risker för försörjningskriser från låginkomsttagare till höginkomsttagare. En första möjlig orsak är just bristande självkontroll och oförmåga till planering. Ett andra skäl benämns *samaritens dilemma*. En person kan avstå ifrån att köpa en försäkring om denne räknar med att andra av altruistiska skäl ändå kommer att hjälpa dem om olyckan är framme. Ett tredje skäl är att det sannolikt skulle vara mycket svårt att precisera försäkringsvillkoren med tanke på att försörjningskriser är extrema situationer som det inte finns mycket erfarenhet av.

I avsaknad av sådana försäkringsmarknader finns det anledning att låta det politiska systemet fylla denna funktion. Likartade argument har framförts för bundet bistånd i form av offentliga socialförsäkringar (*samaritens dilemma*) (Coate, 1995) och för bundet bistånd i form av utsäde snarare än obundet bistånd (bristande självkontroll).

Politikens medel

Ovan har konstaterats att det finns ett "försäkringsmotiv" till att öka de fördelningspolitiska insatserna vid en försörjningskris. Frågan är hur det skall gå till. Det finns två huvudalternativ; vad som kan kallas *obunden fördelningspolitik*, som bygger på skatter och bidrag relaterade till inkomst, och fördelningspolitik *in natura*, som bygger på att man direkt ger och tar varor till och från olika individer. Omfördelningar *in natura* kan även ske genom prisreglering eller ransonering.

I avsnittet ovan har även skäl angivits till att omfördelningen bör ske i form av en offentligt tillhandahållen "försäkring" dvs. ett löfte om ökade inkomstöverföringar i fall av försörjningskriser. Detta är i sig ett exempel på bundet bistånd. Alternativet är en ökad omfördelning under normala omständigheter. Låginkomsttagare skulle köpa motsvarande försäkringar av höginkomsttagare på en fri marknad. Den lösningen kan avfärdas med hänsyn till kontroll- eller planeringsproblem, samaritens dilemma och svårigheten att skriva dylika avtal.

Nästa fråga är huruvida omfördelningen när krisen är ett faktum ska ske obundet genom inkomstöverföringar eller bundet, t.ex. i form av prisreglering eller ransonering. Huvudregeln är att fördelningspolitiska ingripanden bör ske genom skatter och bidrag som är relaterade till inkomst.

Inkomstbaserade transfereringar

Fördelningspolitiska ingripanden bör som huvudregel göras "obundet", genom överföring av inkomst mellan olika grupper, snarare än genom reglering av vissa priser eller ransonering av vissa varor. Med andra ord bör i första hand monetära skatter och bidrag som är baserade på inkomst användas som fördelningspolitiska instrument.

Det finns två likartade orsaker till att det i allmänhet är bättre att omfördela inkomster (Atkinson & Stiglitz, 1976). För det första låter det dem som är i behov av stöd själva besluta hur pengarna skall användas. Obundet bistånd ökar värdet av hjälpinsatsen för dem som hjälpen riktar sig till. Alla barn tål exempelvis inte mjölk och sänkta mjölkpriser eller särskilda mjölkransoner skulle därför inte förbättra för alla barnfamiljer. Vissa familjer är mer behjälpta

av att köpa kalktabletter för att tillgodose kalkbehovet och exempelvis bönor för att tillgodose proteinbehovet. För det andra får de som betalar biståndet själva välja vilka varor de vill avstå från. Det minskar samhällets kostnader för hjälpinsatsen.

För att förbättra den ekonomiska situationen för svaga grupper under en försörjningskris skulle progressiviteten i skattesystemet kunna ökas, genom exempelvis högre grundavdrag i inkomstbeskattningen, eller genom högre bidrag, såsom barnbidrag och folkpensioner, finansierade genom högre skatter. Bibehållna barnbidrag i tider när andra grupper får en lägre realinkomst kan också betraktas som en ökad omfördelning.

Det kan möjligen synas förvånande att det är bättre att öka inkomstbeskattningen än att använda t.ex. differentierade moms-satser för att öka omfördelningarna i samhället. Det är välkänt att höga inkomstskatter kan leda till ett minskat arbetskraftsutbud. Orsaken är att även konsumtionsskatter sänker reallönen och minskar arbetskraftsutbudet. Differentierade momssatser har den ytterligare negativa effekten att de snedvrider konsumtionen av olika varor i samhället. Vissa varor blir dyrare och andra blir billigare utan att det avspeglar resursåtgången för att producera dessa varor.

Konsumtionsbaserade transfereringar

Det finns vissa skäl till att generella skatter och bidrag kan vara olämpliga som enda instrument för omfördelning av inkomst och att t.ex. differentierade konsumtionsskatter, prisregleringar eller ransoneringar skulle kunna vara lämpliga kompletterande medel.

Den viktigaste begränsningen för inkomstbeskattningen torde vara att samhället saknar tillräcklig information om olika människors inkomster. Om höginkomsttagare kan smita från inkomstskatt vore det bättre att beskatta sådana varor som höginkomsttagare typiskt sett konsumerar förhållandevis mycket av. I situationer där det är svårt att avgöra hjälpbehov kan det vara bättre att subventionera sådana varor som låginkomsttagare konsumerar mycket av.

Exempel på konsumtionsbaserad omfördelning, eller omfördelning *in natura*, är utjämning av inkomstfördelningen i landet genom att det allmänna erbjuder samtliga medborgare offentligt finansierad utbildning och sjukvård. En omfördelningseffekt upp-

står, eftersom hög- och låginkomsttagare konsumerar likartade kvantiteter av offentligt finansierade tjänster samtidigt som skatten är proportionell mot inkomst, eller åtminstone stigande i inkomst.

Ytterligare en omfördelande effekt uppstår om det finns privata alternativ och välbeställda medborgare som väljer dessa alternativ och därmed avstår från de offentligt finansierade tjänsterna. En sådan effekt kan tvingas fram genom att låta de offentligt finansierade tjänsterna hålla en förhållandevis låg kvalitet. Detta kan benämnas ”screening”. Förutsättningen är att folks betalningsvilja för kvalitet är stigande i inkomst. En nackdel med en sådan politik är dock att staten typiskt sett måste erbjuda medborgare med låga inkomster tjänster av en lägre kvalitet, eftersom en högre kvalitet skulle locka även mer välbeställda medborgare att konsumera de offentligt finansierade tjänsterna och därmed minska den omfördelande effekten. Ett – måhända extremt – exempel på ”screening” är att det kan vara bättre att dela ut mat av dålig kvalitet i ett katastrofområde (”soppkök”) än att dela ut pengar. Medan de flesta – rik eller fattig – skulle ta emot pengar, skulle endast nödställda ta emot soppan.

Andra skäl till omfördelning in natura

Andra skäl som identifierats i den nationalekonomiska litteraturen för fördelningspolitik *in natura* är inte relaterade till försörjningskriser. För det första kan det finnas *externaliteter i konsumtionen*. Det finns exempel när vissa personer drar nytta av andras konsumtion; vaccination mot smittsamma sjukdomar eller tillgång till telefon som möjliggör att personer kan ringa varandra. Dessa situationer uppkommer när en aktivitet (vaccinering eller teckning av abonnemang) ger upphov till extern fördel för andra som inte direkt omfattas av aktiviteten – s.k. *spillover benefit*. Om inte dessa effekter beaktas finns det risk för att nyttan av enskilda vaccinerings- eller abonnemang underskattas och att avsaknaden av dessa aktiviteter kan ge upphov till negativa externaliteter, t.ex. smittspridning.

För det andra kan det finnas vissa ”familjeskäl” till bistånd in natura. Ett motiv för staten att ge naturabistånd i stället för pengar som bistånd vore faran för att en tillräckligt stor andel av befolkningen använder pengar till missbruk framför livsmedel, till skada för sig själv och sina närstående. Om gruppen är stor finns det risk

för att ett sådant beteende på en aggregerad nivå kan vara samhällsfarlig. I en situation där endast ena maken i en familj står för kontakten med samhället och familjens inkomster och det finns risk för att maken använder pengarna till alkoholkonsumtion kan det vara bättre – för familjen, och på sikt för alla – om biståndet betalas ut i form av mat.

Bedömning

Prisreglerings- och ransoneringsåtgärder kräver en omfattande organisation. Prisreglering förutsätter övervakning av att gällande maxpriser inte överskrids och ransoneringar kräver bl.a. tryckning och fördelning av ransoneringskort på ett rättssäkert sätt. För att reglera priser och ransonera varor måste således väsentliga delar av samhällsfunktionerna vara möjliga att upprätthålla, trots försörjningssvårigheter. I ett sådant läge torde även förutsättningarna för att bedriva en normal fördelningspolitik vara intakta. Det finns då inte någon anledning till att man skulle överge huvudalternativet och bedriva fördelningspolitik genom inkomstbaserade transfereringar.

I ett läge där det inte finns förutsättningar för att bedriva en normal fördelningspolitik med hjälp av inkomstbaserade skatter och bidrag så måste man kunna tillgripa andra fördelningspolitiska instrument. Det spelar inte så stor roll om orsaken är bristande information om inkomster som diskuterades ovan eller om orsaken är en annan. I dylika lägen är det som redan nämnts sannolikt att även prisregleringar och ransoneringar är svåra att administrera. Sannolikt måste de fördelningspolitiska ambitionerna sänkas i en sådan situation. I sådana extrema och akuta kriser torde huvudambitionen vara att rädda liv. Det kan då exempelvis vara befogat att konfiskera livsmedel och dela ut till nödlidande.

4.2.2 "Krisprofitörer"

Ökade priser leder till en förmögenhetsöverföring från konsumenter i allmänhet till de säljare som har tillgång till de knappa förnödenheterna. Denna förmögenhetsöverföring kan vara delvis av ondo; en säljare som *råkar* ha ett lager av bristvaran kommer göra en obehörig vinst vid försäljningen av varan.

Å andra sidan är det just möjligheterna att tjäna pengar på brist-situationen som kommer att förmå företag att arbeta för att minska bristen. Det är också dessa vinster som kan förmå företag att hålla beredskapslager och försöka vara förutseende. Även om en del av dessa vinster säkert är motbjudande i mångas ögon kommer denna fråga inte att prioriteras i denna del. Orsaken härtill är dels att problemet möjligen kan lösas med särskilda kristidsskatter som införs i särskild ordning, dels synes det finnas andra fördelningseffekter som är av mer omedelbart intresse.

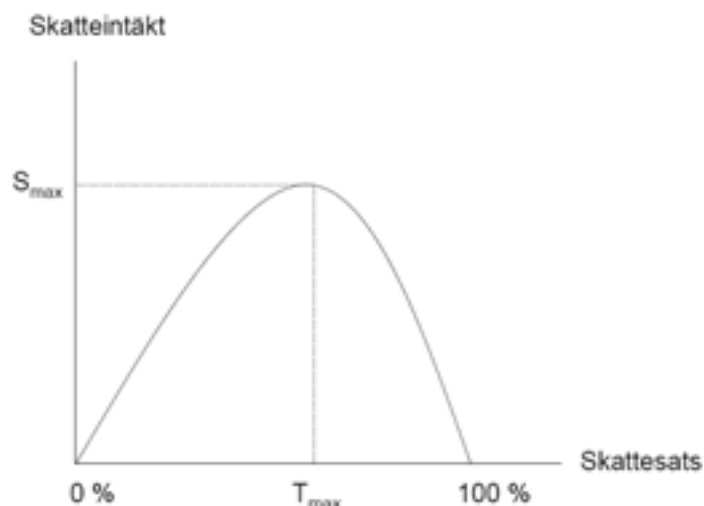
Den prioriterade frågan synes i stället vara att mindre bemedlade familjer inte får tillgång till basförnödenheter samtidigt som mer välbärgade familjer kan konsumera mer än en miniminivå.

4.3 Resursanskaffning

Verksamheten inom den offentliga sektorn måste finansieras. Långsiktigt är den helt dominerande finansieringskällan olika former av beskattning. På kort sikt kan emellertid upplåning utgöra ett viktigt komplement, inte minst vid makroekonomiska kriser och i krigstider. Det finns dock en gräns för hur höga de totala skatteintäkterna kan bli och lånemöjligheterna kan vara små eller obefintliga för ett land som befinner sig i en djup kris.

Den s.k. *Lafferkurvan* är ett enkelt schematiskt samband mellan skattesats och skatteintäkt, enligt Figur 4 nedan. Om skattesatsen är noll är givetvis skatteintäkten noll. Om skattesatsen höjs kommer skatteintäkterna initialt att växa, men de kommer att växa långsammare än skattesatsen. Orsaken är att incitamenten att arbeta och spara successivt kommer att bli allt svagare, vilket kommer att reducera skattebasen, dvs. ekonomins omfattning mätt som exempelvis BNP. Åtminstone som en första approximation är det tänkbart att skatteintäkten åter kommer att vara noll när skattesatsen uppgår till 100 procent, eftersom de monetära incitamenten att arbeta eller spara då kommer att ha bortfallit helt. Vid någon skattesats mellan 0 och 100, T_{\max} i figuren, kommer skatteintäkterna att vara maximala (S_{\max} i figuren).

Figur 4. Lafferkurvan - sambandet mellan skattesats och skatteintäkt.



I princip är en situation möjlig där det vore samhällsekonomiskt effektivt med offentliga utgifter som är större än summan av de största möjliga skatteintäkterna och den maximala upplåning som marknaden accepterar. Exempelvis skulle detta kunna inträffa vid en svår kris där behovet av kollektiva nyttigheter, enligt avsnitt 4.1.3, blivit mycket större än normalt. Rent teoretiskt är det tänkbart att det även i normala fall vore optimalt med mycket höga offentliga utgifter, kanske högre än de maximala skatteintäkterna, om det inte vore för skatternas negativa incitamentseffekter. Dessa tenderar inte bara att minska skatteintäkterna och därmed den offentliga verksamheten. Genom att incitamenten att arbeta och spara blir mindre kommer det privata konsumtionsutrymmet att minska med mer än summan av skatteintäkterna. Med krisexemplet avses dock inte en situation när det vore önskvärt med utgifter som överstiger ekonomins maximala produktionsförmåga, utan en situation då de önskvärda (optimala) utgifterna för kollektiva nyttigheter överstiger den största möjliga skatteintäkten.

Vid sidan av skatter och upplåning finns ytterligare en metod för att finansiera offentlig verksamhet, som möjligen skulle kunna lösa den till synes omöjliga uppgiften att finansiera utgifter som är större än de möjliga skatteintäkterna. Genom ransonering i kombination med prisreglering, eller genom förfogande, kan resurser styras till den offentliga sektorn. Att tilldela staten ransoner till ett

pris under marknadspriset – ett reglerat pris – medför ju en resursöverföring från den privata till den offentliga sektorn. Prisreglering och ransonering innebär att det är möjligt att säkerställa den offentliga konsumtionen till låga kostnader. Alternativet är att betala marknadsmässiga priser och i stället öka skatterna. Prisreglering och ransonering kan alltså i detta fall ses som ett slags implicit beskattning; staten inför en extra skatt, där skattebasen är de förnödenheter som det råder brist på.

I normala situationer finns anledning att förmoda att skatter är ett mer effektivt sätt att överföra resurser till staten än ransonering och prisreglering. Skatter medför visserligen dödviktskostnader, i första hand genom incitamentseffekter som gör det mindre lönsamt att arbeta och spara, men också genom att reala resurser åtgår för skatteplanering, ineffektivt egenarbete och substitution från hög- till lågbeskattade produkter. Å andra sidan kommer prisreglering, ransonering och förfogande att leda till ineffektivitet av flera skäl. För det första kommer inte ransonerna att tilldelas de konsumenter som har den högsta värderingen och produktionen kommer inte att utföras av de producenter som har den lägsta kostnaden, eftersom den myndighet som fastställer ransonerna inte har den information som krävs för att åstadkomma detta. För det andra kommer de producenter som beordras producera vissa volymer inte att ha särskilt starka incitament att göra ett bra jobb, eftersom de inte behöver konkurrera om konsumenternas gunst på en fri marknad.

I en försörjningskris kan föreställas att ett inslag av planushållning, genom prisreglering och ransonering, är relativt sett mer effektiv än när det inte föreligger en sådan kris. Om skatteuttaget skulle behöva vara extremt högt för att finansiera önskade utgifter kommer de negativa incitamentseffekterna av detta att vara starka. Däremot är det sannolikt att kostnaderna för planerad allokering kommer att minska av ett antal skäl. När det privata konsumtionsutrymmet pressas tillbaka blir konsumenterna mer lika, eftersom de primära behoven av mat, vatten och värme är mer homogena än preferenserna för de mindre livsnödvändiga produkter som i en modern ekonomi står för merparten av den privata konsumtionen. På motsvarande sätt blir skillnader i effektivitet mellan producenter mindre avgörande, om flertalet producenter ändå måste tillverka i stort sett samma produkter – t.ex. livsmedel och krigsmateriel. Vidare är det även sannolikt att en stark lojalitet med samhället infinner sig vid svåra försörjningskriser, vilket minskar behovet av

ekonomiska incitament för att motivera producenter och löntagare att göra ett bra jobb. Slutligen är det antagligt att en allvarlig försörjningskris leder till en partiell övergång till bytesekonomi och därmed till att en mindre andel av inkomster och transaktioner blir beskattningsbara, liksom till en sänkt skattemoral. I förlängningen kan skatteuppbörden helt sluta att fungera, medan ransoner till konsumenter och produktionskvoter från producenter skulle kunna vara lättare att övervaka än inkomster och transaktioner.

Ytterligare ett skäl för prisreglering och ransonerings kunde vara att de som råkar ha åtråvärda förnödenheter annars skulle göra omotiverade övervinster om de finge sälja till marknadspris. Detta argument är förhållandevis svagt; en sådan politik riskerar att fördjupa försörjningskrisen. Om de som innehar de knappa förnödenheterna beskattas minskar incitamenten för företag att bygga upp lager och produktionskapacitet för kriser. Försörjningskriserna kunde därför fördjupas. Därtill kan åtgärder mot att vissa aktörer gör "övervinster" göra att samhället fokuserar på ett sekundärt problem. Om det råder allvarlig brist på förnödenheter så är den viktiga frågan hur leveranser av dessa förnödenheter säkerställs.

Ett påtagligt problem med prisreglering och ransonerings är att det kan förväntas att de som har lager av knappa förnödenheter kommer att försöka dölja dessa om de inte får (marknadsmässigt) betalt. Sjukhusen skulle sannolikt få en bättre tillströmning av förnödenheter om de kungjorde vari bristen bestod och hur mycket sjukhusen var beredda att betala för ytterligare leveranser. Teoretiskt skulle det kunna tänkas att om sjukhusen fick brist på syrgas och kungjorde ett högt inköpspris, skulle företag som använder syrgas minska sin egen användning och leverera till sjukhusen. Vid kriser av måttlig omfattning – när statens betalningsförmåga inte är uttömd – dominerar sannolikt den här effekten och prisreglering och ransonerings bör i allmänhet undvikas. I en situation när staten har svag förmåga att betala för de förnödenheter som behövs finns å andra sidan inte så mycket att välja bland och prisreglering och ransonerings kan vara det minst dåliga alternativet, i all synnerhet om även traditionella skattebaser urholkas och döljs för myndigheterna.

4.4 Stabiliseringspolitik

4.4.1 Dagens inflationspolitik, Riksbanken och räntepolitiken

Riksdagen har i lag bestämt att målet för Sveriges penningpolitik är att värna ett stabilt penningvärde, med vilket avses en låg och stabil inflation. Riksbanken, som är den myndighet som bedriver penningpolitiken, har preciserat målet och bestämt att inflationen ska vara omkring 2 procent per år. En låg och stabil inflation anses skapa goda förutsättningar för hushåll och företag att planera sin verksamhet. Ett förutsägbart penningvärde underlättar bl.a. sparande och investeringar. Detta bidrar till välstånd och tillväxt. Det ska dock sägas att kunskapen om sambandet mellan inflation och välstånd är bristfällig. Prisnivån i landet bestäms av bland annat priser på importerade varor, aktivitetsnivån i landet och inflationsförväntningarna. Riksbanken påverkar inflationen genom sin styrrenta, som i sin tur påverkar marknadsräntorna och i förlängningen aktiviteten i ekonomin.

Med ”priser” avses konsumentpriserna, mätt med konsumentprisindex (KPI). Målet är dock flexibelt; inom spannet 1–3 procent inflation försöker riksbanken i viss mån minska svängningar i konjunkturläget. Att inflationsmålet inte är lägre beror bland annat på att en viss inflation anses underlätta anpassningen av relativpriser. En orsak till detta är att vissa nominella priser, huvudsakligen löner, är orörliga nedåt. Att inflationen inte tillåts ligga på en högre nivå beror på att det i dag finns en ökad förståelse för att inflationen inte har några positiva effekter i form av ökad ekonomisk aktivitet och lägre arbetslöshet på längre sikt. Dessutom är det svenska inflationsmålet anpassat till omvärlden. Genom att välja ett inflationsmål i nivå med andra länder kan man förvänta sig att kronans värde stabiliseras i förhållande till andra valutor.

Riksdagens viktigaste medel är styrräntan. Det tar dock tid innan en ränteändring påverkar ekonomin; den största effekten nås på ett till två års sikt. Av denna anledning styrs räntan främst utifrån en prognos över inflationen ett till två år framåt. Om prognosen visar att inflationen om ett till två år kommer att överstiga 2 procent höjer Riksbanken sin styrränta. Om prognosen visar att inflationen blir lägre än målet sänker man räntan.

4.4.2 Prisstopp som kompletterande medel

Beskrivningen av penningpolitikens mål och medel i föregående avsnitt är i huvudsak anpassad för normala förhållanden. Under mer extrema förhållanden, i samband med olika kriser, kan andra omständigheter råda.

Reala chocker

Om Sverige plötsligt och oväntat skulle avspärras och inte längre skulle kunna importera mat och olja i samma utsträckning som tidigare, skulle priserna på mat och olja snabbt skjuta i höjden. Även om inflationstakten omedelbart efter prisökningarna skulle återgå till normal nivå, skulle inflationen under året ändå överstiga Riksbankens mål. En åtskillnad görs mellan en tillfällig prisökning och en permanent högre inflation.

Frågan är om Riksbanken skall agera och försöka sänka inflationen under året. För det första *kan* Riksbanken i ett sådant läge sannolikt inte uppnå sitt mål. Orsaken är att räntepolitiken påverkar inflationen med omkring 18 månaders fördröjning. För det andra är Riksbankens uppgift att stabilisera inflationen under det *kommande* året, inte att kompensera för redan inträffade prisnivåhöjningar. Om den reala chocken åstadkommit en oväntad inflationspuls på exempelvis 10 procent under en månad, så kommer den uppmätta inflationen under de kommande 11 månaderna att ligga ungefär 10 procentenheter över målet. Mätt från tidpunkten då inflationspulsen inträffat uppnås dock målet, i det här exemplet, om låg och stabil inflation. Rent principiellt skall alltså Riksbanken bara motverka *spridningseffekterna* av inflationspulsen.²

Eftersom Riksbanken inte har tillgång till de medel som krävs för att uppnå målet om stabila priser i samband med oförutsedda chocker och dessas kortsiktiga spridningseffekter, så skulle det kunna argumenteras för att prisstopp skall användas som ett kompletterande medel. Prisstopp är ett medel som verkar på kortare sikt.

² Vid en oväntad höjning av korta och långa boräntor påverkas den uppmätta inflationen. Genomslaget på KPI sker dock i takt med att bundna bolån omsätts, varför genomslaget på inflationen sker utdraget i tiden på ett ganska förutsägbart sätt. I princip kan Riksbanken motverka förväntade framtida inflationseffekter av redan inträffade räntehöjningar genom att pressa ner inflationstakten för övriga varor och tjänster.

Det finns dock ett par argument emot en sådan reglering. För det första är det inte säkert att målet om stabil inflation är så viktigt i samband med större försörjningskriser. Huvudintresset är snarare tillgången till de förnödenheter som det uppstår stor knapphet på. Eftersom ett prisstopp kan förväntas ytterligare minska tillgången av de knappa förnödenheterna riskerar det att snarare förvärra situationen än att underlätta den.

Motivet till att stabilisera penningvärdet är att skapa goda planeringsförutsättningar för hushåll och företag. I samband med en försörjningskris är planeringsförutsättningarna per definition inte goda. Att insistera på en inflation på 2 procent skulle knappast bidra till ökad säkerhet. Vidare finns det anledning att förmoda att prisstoppet endast kommer att ha en tillfällig effekt. Så snart begränsningen tas bort kommer priserna anpassas på ungefär samma sätt som de skulle ha gjort omedelbart i frånvaro av ett prisstopp. Härigenom åstadkoms enbart resultatet att problemen skjuts på framtiden.

Ett prisstopp med en gradvis ökad prisnivå skulle kunna tillämpas så att inflationsimpulsen fördelas ut över en längre tid. Det skulle dock innebära att prisstoppet skulle behöva vara i kraft under en mycket lång tid och att regleringen därigenom blir nära nog permanent till sin karaktär.

Chocker i inflationsförväntningar

Prisnivån i en ekonomi bestäms bl.a. av hushållens och företagens inflationsförväntningar. Om alla aktörer förväntar sig att alla löner och priser kommer att stiga finns det anledning för envar att öka de priser som kan påverkas. Ett företag som förväntar sig ökade lönekostnader måste öka sina priser för att täcka sina kostnadsökningar. Anställda som förväntar sig ökade konsumentpriser ökar sina lönekrav för att behålla sina reallöner, vilket kan realiseras tack vare att företagens ökade priser ger ett ökat löneutrymme. Därigenom kommer inflationsförväntningarna att bekräftas och en inflationsspiral etableras.

Detta tyder på ett slags godtycklighet eller instabilitet i penningvärdet. Om alla aktörer av någon anledning plötsligt skulle förvänta sig ökad inflation skulle inflationen mycket riktigt öka. I praktiken är detta problem sannolikt inte viktigt. Rena chocker i inflationsförväntningarna observeras inte. Inflationsförväntningar

är delvis adaptiva; hushåll och företag synes förvänta sig ungefär samma inflation under det närmaste året som under det närmast föregående året. Inflationsförväntningar är även delvis rationella i så måtto att hushåll och företag bildar sig en uppfattning om vad exempelvis ändrade produktions- och efterfrågeförhållanden kan föranleda för prisändringar i framtiden.

Chocker i betalningssystem

Om allmänheten skulle förlora sitt förtroende för pengar, exempelvis till följd av att intrång görs i bankernas datasystem, varigenom konton kan manipuleras, skulle följden bli att hushåll och företag inte accepterade pengar, sedlar eller kontoöverföringar, i utbyte mot varor och tjänster. Det skulle innebära att värdet på pengar sjunker, dvs. inflation.

Det är omöjligt att säga hur ekonomin skulle reagera på en sådan situation. På kort sikt är det möjligt att utländsk valuta och andra varor skulle komma att gälla som bytesmedel. Likaså skulle sannolikt många fortsätta att t.ex. arbeta i "förtroende", dvs. utan omedelbar betalning i förvisning om en skälig ersättning i ny valuta vid en senare tidpunkt. Det är osannolikt att en prisreglering skulle förbättra situationen. Prioriteten vore att återställa förtroendet för betalningssystemen.

4.4.3 Erfarenheter av prisregleringar mot inflation

Under 1970- och 1980-talen var inflationsnivån betydligt högre än i dag. Som redogjorts för ovan infördes omfattande prisregleringar i ett försök att dämpa inflationen. Under vissa perioder omfattades mellan 70 och 75 procent av den privata konsumtionen av allmänt prisstopp. Under perioder gällde också allmän skyldighet att förhandsanmäla prisökningar till SPK. Prisregleringarna skapade först och främst betydande negativa effekter på samhällsekonomin, vilket utvecklas i kapitel 5. Prisregleringarna hade inte heller någon märkbar långsiktig effekt på inflationen.

Inflationen var under den aktuella perioden mycket hög trots prisstoppen, vilket i sig skulle kunna ses som ett tecken på att politiken misslyckades. Problemet med ett sådant resonemang är dock att kausalförhållandet brister i adekvans och att orsakssambandet

till viss del var det motsatta, nämligen att politiken infördes just eftersom inflationen var hög.

Det grundläggande problemet för att avgöra om politiken hade någon effekt är att det inte är möjligt att observera den inflation som skulle ha uppstått i frånvaro av prisstoppen. För att kringgå detta problem genomför Jonung (1984) en simuleringsanalys. Detta innefattar först en beräkning av ett statistiskt samband mellan inflationen och olika bestämningsfaktorer, såsom kapacitetsutnyttjandet, lönenivå, penningmängd, internationell inflation mm, under perioder utan priskontroll, huvudsakligen 1960-talet. Därefter utnyttjas denna prisekvation för att beräkna den inflation som skulle ha förekommit vid avsaknad av kontroller. Resultatet av undersökningen var att prisstoppen inte hade någon märkbar långsiktig effekt på inflationstakten. Inte heller synes de separat studerade inflationsförväntningarna ha påverkats.

En kvardröjande fråga är hur det kan komma sig att prisregleringen å ena sidan lyckades hålla ner vissa företags priser samtidigt som den allmänna prisnivån inte påverkades. Orsaken kan vara att prisstoppen snarare påverkat prisstrukturen än den allmänna prisnivån. Bland annat finns det vissa belägg för att prisreglerade företag kan ha kommit att höja priserna mer på de varor som inte var prisreglerade. Men frågan får nog anses som i huvudsak outredd.

Sammanfattningsvis undergrävde prisregleringen prisernas roll som informationsbärare och minskade vissa företags lönsamhet och investeringsvilja. Regleringen skapade dessutom ett resurskrävande förhandlingsystem mellan berörda företag och myndigheter.

Att prisregleringslagen tillämpades permanent under en lång period, trots att den varit tänkt att endast tillämpas i undantagsfall ger anledning att ifrågasätta huruvida det bör finnas möjlighet att använda prisregleringslagen i stabiliseringspolitiskt syfte.

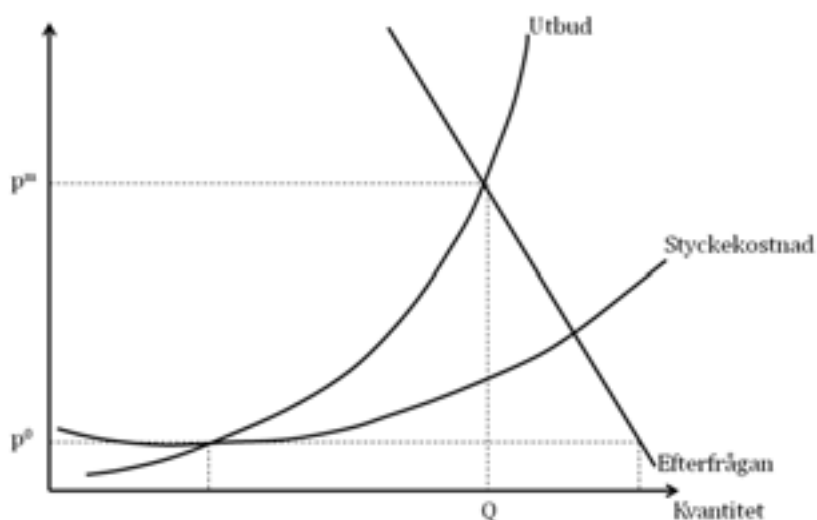
4.4.4 Sammanfattning angående stabiliseringspolitik

Enligt utredningens förmenande måste lämpligheten av att använda prisreglering som understödjande åtgärd till penningpolitiken och inflationsmålet i allmänhet ifrågasättas. Härigenom bör prisregleringslagen generellt inte användas som stabiliseringspolitiskt instrument. I stället bör prisreglering vara aktuell i situationer där ransonering kan aktualiseras, vilket alltså innebär att tillämpningsområdet för prisreglering bör begränsas till extrema situationer. Det förefaller vidare vara tveksamt om prisreglering bör användas i penningpolitiken och i förhållande till inflationsmålet, även i extrema situationer. Detta utesluter dock inte att prisreglering kan vara behövlig av andra skäl, men innebär samtidigt att slutsatserna angående stabiliseringspolitik måste beaktas vid den framtida regelutformningen.

5 Potentiellt negativa konsekvenser av marknadsingrepp

En försörjningskris kan uppstå genom att utbudet av en viss förnödenhet plötsligt minskar eller att efterfrågan plötsligt ökar. Antag att Sverige blir avskuret från import och att endast svenska producenter kan fortsätta att sälja på den svenska marknaden. Situationen beskrivs teoretiskt i Figur 5 nedan.

Figur 5



Vid det pris p_0 som råder på marknaden före avspärningen efterfrågar svenska konsumenter mer än vad svenska producenter säljer. Skillnaden utgörs av importen. Vid detta pris p_0 erhåller de svenska producenterna precis teckning för sina produktionskostnader. I

annat fall hade företagen antingen tjänat övervinster eller gjort förluster, vilket hade korrigerats genom att fler företag hade trätt in på marknaden eller genom att vissa av de etablerade företagen hade lämnat marknaden.

Om importen faller bort uppstår det ett efterfrågeöverskott på den svenska marknaden. Priset på en oreglerad marknad stiger till den nivå p_m som krävs för att det svenska utbudet ska vara lika med de svenska hushållens efterfrågan. I detta läge köps och säljs kvantiteten Q . De svenska producenterna producerar i det läget mer än tidigare för att delvis kompensera bortfallet av importerade varor. Trots det konsumerar de svenska konsumenterna mindre än tidigare.

En försörjningskris kännetecknas av att det marknadspriset väsentligt överstiger den genomsnittliga produktionskostnaden, om produktionsresurserna värderas till gamla priser. De producenter som har sin produktionsförmåga intakt kommer därför att göra övervinster under försörjningskris. Konsumenterna å andra sidan kommer att konsumera mindre och betala ett högre pris för de varor som de fortsätter att köpa, vilket är en otvetydig försämring i jämförelse med den tidigare situationen.

På marknader för nödvändighetsvaror, som alla konsumerar likartade kvantiteter av oberoende av inkomst, blir den negativa effekten särskilt stor för hushåll med låga inkomster. Denna skillnad förstärks av att samma hushåll typiskt sett inte har ett ägande i företagen som kan öka sina vinster.

Om en oreglerad marknad leder till oönskade fördelnings-effekter eller effektivitetsproblem kan det finnas anledning till ett offentligt ingripande. Enbart det faktum att marknaden inte fungerar tillfredsställande utgör inte en tillräcklig grund för politik. Det måste därutöver finnas tillgång till politiska medel som kan förmodas lösa identifierade problem och som dessutom inte i sig skapar allvarliga följdproblem. Offentliga insatser, t.ex. i form av prisreglering eller ransonering, kan av olika skäl förvärra marknadens problem.

5.1 Prisreglering

En bevekelsegrund för prisregleringar och ransoneringar, från ekonomisk synpunkt, är att hushåll med en hög betalningsvilja inte kan bjuda över hushåll med en lägre betalningsvilja. Mot bakgrund av att hushållens betalningsvilja till viss del beror på deras inkomster och förmögenheter skulle dessa åtgärder kunna tänkas få positiva fördelningspolitiska effekter. På samma sätt kan prisregleringar och ransoneringar användas till att prioritera offentlig konsumtion på bekostnad av privat konsumtion.

En närmare analys visar dock att de positiva effekterna kan vara små och att problemen kan bli betydande. Bland de effekter som kan uppkomma kan nämnas minskat utbud, ökad efterfrågan, ökade transaktionskostnader på de reglerade marknaderna, snedvridningar mellan olika sektorer i ekonomin samt betydande kostnader för att administrera regleringen.

5.1.1 Konsumentvarumarknaden

Utbudet

En prisreglering innebär att en myndighet sätter priset på en viss förnödenhet under det pris som annars skulle råda på marknaden. Ett lägre pris medför att företagen kommer att erbjuda färre varor än vad som annars skulle göras. I det hypotetiska exempel på en avspärning som beskrivs i Figur 5 ovan är det marknadsklarande priset p_m . Om priset regleras t.ex. till den ursprungliga prisnivån p_0 , kommer de svenska producenternas produktion att vara lika med den svenska produktionen före avspärningen. De svenska producenterna skulle i detta fall inte kompensera för bortfallet av import.

Det finns flera orsaker till att en prisreglering leder till det bjuds ut mindre varor på marknaden.

1. Inhemskt företag kommer att minska sin produktion i jämförelse med vad som skulle produceras i frånvaro av en reglering. Om det reglerade priset sätts på en nivå som är väsentligt lägre än marknadspriset kan det förväntas att företagen får problem med sin lönsamhet och stänger ner hela produktionsanläggningar.
2. Svenska producenter får ett ökat intresse av att exportera sina produkter snarare än att sälja dem på den svenska marknaden.

- Detta problem kan dock vara begränsat i en avspärrning eftersom även exportmöjligheterna då är sämre.
3. Utländska företag kommer att minska sina leveranser till den svenska marknaden och föredra att sälja sina varor på andra marknader.
 4. Företag får minskade incitament att transportera varor inom landet till de platser där bristen är som störst.

Härutöver gäller att om företagen förutser att priserna kommer att regleras i händelse av en försörjningskris kommer de att ha ett mindre intresse av att förbereda sig för en försörjningskris, t.ex. genom att hålla lager eller reservkapacitet. Företagens intresse av att utveckla handel med kontrakt med olika prioriteringsnivåer skulle minska. Från ekonomisk synpunkt kan sålunda hävdas att en prisreglering förvärrar en försörjningskris genom att minska utbudet av just de förnödenheter som är mest kritiska under den nivå som skulle råda vid fri prisbildning.

Efterfrågan

Ett lägre pris stimulerar förutom utbudet även efterfrågan. Det kan finnas en risk för att de konsumenter som lyckas få tag på de bristfälliga, men billiga, varorna blir sämre på att hushålla med dem än vad de annars skulle vara. Antag som exempel en hypotetisk prisreglering av hotellrum. En familj med två barn som kommer först till ett hotell kan välja att hyra två rum i stället för att nöja sig med ett. Därigenom kan de som står längst bak i kön bli utan husrum.

Hushållens betalningsvilja för olika varor beror delvis på deras inkomster, men även på andra faktorer. Ett hushåll som har svårt att ersätta en viss vara med andra varor har, vid samma inkomst, en högre betalningsvilja för varan. Bensin kan tjäna som exempel. I städerna finns tillgång till kollektivtrafik och det är förhållandevis enkelt att byta från bil till buss. I glesbygden är det svårare. Om priset på bensin tillåts stiga i samband med en försörjningskris kommer hushåll i städerna att avstå ifrån bensin till förmån för hushåll med samma inkomst i glesbygd. Om priset däremot är reglerat kommer hushållen i städerna inte ha något intresse av att dämpa sin konsumtion. Med tillämpning av ett ekonomiskt reso-

nemang förvärras härigenom försörjningskrisen för de hushåll som är i störst behov av förnödenheter.

5.1.2 Ökade transaktionskostnader

En prisreglering kan även förväntas leda till ökade transaktionskostnader på de marknader som berörs. När priset regleras på en nivå underskridande marknadspriset kommer konsumenterna att vilja köpa mer än vad säljarna erbjuder. Det innebär att fördelningen av de knappa förnödenheterna mellan olika kunder måste ske med andra metoder än genom prisbildning. Exakt vad som kommer att hända är dock svårt att förutsäga.

Fördelen med en prisreglering skulle kunna vara att välbärgade hushåll så att säga inte kan bjuda över mindre bemedlade hushåll. Det skulle med andra ord kunna bli möjligt även för hushåll med sämre ekonomi att köpa en del av de förnödenheter som finns att tillgå. Men det är högst osäkert, eftersom det är svårt att förutsäga hur fördelningen kommer att gå till.

Om varorna fördelas till dem som råkar komma "först till kvarn" kan fördelningen bli slumpmässig och utan relation till de politiska målen. En tänkbar ransoneringsmetod vore att hushåll med goda kontakter eller som själva kan erbjuda andra bristvaror får företräde framför andra. Det är tveksamt om en sådan fördelning skulle vara att föredra framför den som uppstår på en oreglerad marknad.

En annan tänkbar ransoneringsmetod när efterfrågan är större än utbudet är *köbildning*. Köbildning innebär att konsumenterna kan sägas betala två priser i olika valutor, nämligen ett pris i kronor och ett pris i tid. Priset i kronor är reglerat. Priset i tid kan däremot stiga till dess efterfrågan är lika med utbudet. Varorna kommer då att säljas till dem som har en tillräcklig betalningsvilja i båda valutorna (Weitzman, 1991). Det finns många varianter av köbildning. I samband med plötslig brist på bensin i USA har det förekommit att konsumenter kör efter leveransbilar för att komma först till de stationer som får leveranser.

Det är inte uppenbart vilka fördelningspolitiska konsekvenser köbildning har. Å ena sidan finns det sannolikt ett negativt samband mellan betalningsvilja i tid och betalningsvilja i pengar. Hushåll med höga inkomster har sannolikt en högre värdering av sin tid. Det skulle i så fall innebära att prisregleringen kan ha en för-

delningspolitisk effekt som är önskvärd i sig. Å andra sidan kan hushåll med höga inkomster ha bättre råd att avstå ifrån arbetsinkomster för att kunna köa. I det fallet saknas positiva fördelningseffekter.

Det går inte att säga hur högt priset i kötid blir. Det beror på många olika faktorer som t.ex. skillnaden mellan marknadspris och reglerat pris och lönespridningen i samhället. Teoretiska exempel kan skapas där tidskostnaden helt enkelt blir lika med skillnaden mellan marknadspris och reglerat pris. Den huvudsakliga effekten av prisregleringen kan då bli att hushållen arbetar mindre för att i stället köa; en tydlig samhällsekonomisk förlust.

Prisreglering och köbildning leder även till *hamstring*. När personen väl är framme i kön och får tillgång till de billiga varorna finns det anledning att köpa mer än vad vederbörande har ett omedelbart behov av, dels för att undvika att behöva köa snart igen, dels för att kunna använda överskottet till att byta till sig andra varor. Hamstring bidrar till att öka på varuknappheten och kan därför förväntas leda till att kötiderna förlängs.

Att hamstringen ökar varuknappheten vid den tidpunkt varorna läggs på lager behöver inte innebära ett problem. Hamstring innebär nämligen även en ökad tillgång på varor vid det senare tillfälle då lagren minskas. Huruvida nettoeffekten är positiv eller negativ är beroende av den relativa knapphet som råder vid dessa två tillfällen. Om det inte görs systematiska felbedömningar kan det eventuellt förväntas att hamstringen sker under skeden i krisen när tillgången är relativt sätt god och att lagren töms under skeden när tillgången är sämre. I så fall har hamstringen positiva effekter. Det innebär naturligtvis inte att man bör införa en prisreglering i syfte att skapa hamstring. En liknande omfördelning över tiden genom lagerhållning kan förväntas ske även vid marknadsmässig pris-sättning.

En prisreglering kan även leda till att *svarta marknader* uppstår. Om svarta marknader skulle fungera friktionsfritt skulle de ersätta de vita marknaderna och fungera på samma sätt som en oreglerad marknad. Prisregleringen skulle då helt enkelt inte ha någon effekt. Det finns emellertid flera orsaker till att svarta marknader fungerar sämre än vanliga marknader. För det första kommer de som är aktiva på svarta marknader inte att betala skatt. För det andra kommer de svarta marknaderna att drivas av delvis andra aktörer än de som normalt är verksamma på en marknad. Urvalet kommer inte styras av duglighet utan av andra faktorer. För det tredje kan

det förväntas att konkurrensen på svarta marknader blir sämre än på reguljära marknader, eftersom de flesta upplever ett motstånd mot illegal verksamhet. För det fjärde kommer informationen på en svart marknad att vara sämre. Aktiva säljare kan knappast annonsera priser och kvaliteter till potentiella köpare.

Sammanfattningsvis leder en prisreglering i ekonomiskt hänseende till ökade transaktionskostnader bl.a. till följd av köbildning, hamstring och de konkurrens- och informationsproblem som uppstår på svarta marknader. Ett möjligt sätt att försöka minska dessa problem är att införa en ransonering för att understödja prisregleringen.

5.1.3 Återverkningar på leverantörsledet

Det är svårt att endast reglera en del av ekonomin utan att även ta ansvar för relaterade delar. Reglering medför ofta behov av ytterligare reglering. Ett exempel är det prisstopp som infördes på mineralull under åren 1974–1975; det infördes som en konsekvens av ett tidigare beslutat prisstopp på monteringsfärdiga hus. När husproducenterna inte kunde öka sina priser uppstod ett behov av fasta priser på insatsvaror, t.ex. isoleringsmaterial.

I förlängningen leder ett sådant förfarande förmodligen till att de sektorer som är mer beroende av importerade råvaror eller insatsvaror kommer att missgynnas mer än andra. En prisregleringsmyndighet som har till uppgift att hålla tillbaka inflationen, såsom den mäts av konsumentprisindex, kan förmodas börja sina ansträngningar med att förhindra att företag som säljer direkt till slutkonsumenterna höjer sina priser. Därefter måste myndigheten rimligen följa distributionskedjan uppströms och införa prisstopp för underleverantörer och för underleverantörer till underleverantörer. En nationell myndighet kan fortsätta detta förfarande till dess en leverantör i ett annat land nås. Det innebär att företag med en stor andel import blir särskilt utsatta för prisregleringar. De måste ta ökade kostnader utan att kunna öka sina egna priser. Härigenom riskerar ekonomin att snedvridas i flera avseenden. Företagen kan föredra att göra sina inköp ifrån svenska leverantörer även om utländska leverantörer t.ex. har bättre produkter. Vidare torde lönsamheten sjunka i de sektorer av ekonomin där inhemska alternativ till viktiga importerade råvaror eller insatsvaror saknas. Med sänkt lönsamhet kommer dessa sektorer att minska i omfattning.

5.1.4 Snedvridna relativpriser

1970-talets prisstopp visar ytterligare orsaker till snedvridna relativpriser på mellanvarumarknaderna. När ett företag som säljer prisreglerade varor genomför vissa prisökningar undantar de kunder som själva är prisreglerade. Förtagen förväntar sig att varje kund kommer att köpa så mycket varor att värdet av den sista enheten är lika med det pris kunden får betala. Om kunden A kan handla till ett lägre pris än kunden B så kommer A att handla till dess deras värdering av varan är lägre än B:s värdering av varan. Det utgör en ineffektivitet. A konsumerar enheter som B borde konsumera i stället.

Vidare kan ett prisstopp som enbart omfattar vissa av ett företags produkter samtidigt som andra får prissättas fritt leda till att fria produkter får korssubventionera prisstoppade produkter. Problemet med ett sådant system är att företagets relativpriser inte kommer att avspegla företagets relativa kostnader för att producera olika typer av isoleringsmaterial. Kunderna kommer i den situationen inte att välja den vara som kräver minst resurser att producera, vilket innebär ett slöseri med samhällets resurser.

5.1.5 Återverkningar på kostnader och investeringar

Prisregleringar kan även leda till ogynnsamma dynamiska effekter. Beroende av hur systemet utformas kan företagen få lägre incitament att hålla nere sina kostnader. Även investeringsbenägenheten minskar till följd av ökad osäkerhet och minskad lönsamhet. Ett exempel på det första problemet är prisstoppen på 1970-talet. SPK införde principen att prisökningar skulle behandlas med hänsyn till företagets lönsamhet. Det innebar att ett lönsamt företag hade sämre möjligheter att få öka sina priser än ett mindre lönsamt företag. Risker med en sådan ordning är att företagets intresse av att hålla sina kostnader låga försvagas och produktiviteten minskar. Problemet med minskad kostnadskontroll till följd av prisreglering är dock mer allmänt än så. Det är ett av de mer diskuterade problemen i den ekonomiska litteraturen om prisregleringar.

Prisregleringen skapade vidare betydande *osäkerheter* för företagen. Prisstoppen på 1970-talet sades vara kortvariga men SPK kunde inte upplysa företagen om när regeringen skulle komma att upphäva stoppen. SPK:s principer var dåligt kända bland företagen,

bl.a. eftersom SPK:s beslut inte motiverades. Det blev svårt för företagen att uppskatta sin egen framtida lönsamhet. I ett sådant läge kan det förväntas att investeringsbenägenheten försämrats. Återigen ska den svenska erfarenheten endast uppfattas som ett exempel. Det finns t.ex. internationella studier som visar på ett negativt samband mellan regleringar och investeringar i telesektorn.

Även om ett prisstopp med påföljande lägre *lönsamhet* är tillfälligt leder prisstoppet till minskade intäkter och därmed till ett minskat eget kapital som är nödvändigt för att kunna genomföra nya investeringar.

5.1.6 Återverkningar på arbetsmarknaden

Prisregleringarna i Sverige under 1970-talet antyder att en reglering av priserna på konsumentprodukter på sikt även skulle kunna skapa problem i form av ökad osäkerhet på arbetsmarknaden. Under den aktuella perioden införde SPK principen att undantag från prisstopp endast beviljades av sysselsättnings-skäl. Företagen anförde att detta kunde komma att innebära varsel om uppsägningar i syfte att påverka prispförhandlingar med SPK. Faktum är att hot om nedläggning, minskad sysselsättning och lägre löner gjorde det möjligt för företag att mobilisera stöd från lokalfacket i sina förhandlingar med SPK.

5.1.7 Administrativa problem – kostnader och information

Prisreglering betraktas ofta som en form av centralplanering. Studier av 1970- och 1980-talens prisregleringar visar dock att pris-kontrollerna snarare förvandlades till utdragna förhandlingar om priser mellan företagen och myndigheterna. Sannolikt berodde detta på att myndigheterna var helt beroende av den information som endast företagen själva hade tillgång till.

5.1.8 Administrativa kostnader

Ett väldokumenterat exempel är SPK:s kontakter med Gullfiber, en leverantör av isoleringsmaterial till bl.a. monteringsfärdiga hus. Kontakterna var mycket frekventa under det 18 månader långa prisstopp som infördes på vissa av företagets produkter under

1974–1975. Det framgår av Gullfibers egna anteckningar att företaget hade ett 70-tal kontakter (telefonsamtal, möten, skrivelser) med myndigheten under perioden. Bland annat involverades företagets VD, vice VD och marknadschef i arbetet. Enligt Gullfibers egna uppgifter arbetade de två senare halvtid med prisregleringsfrågor under perioden. Prisregleringen förutsatte utbyte av mycket detaljerad information. Gullfiber kom att motivera begäran om prisökningar med information om egna kostnadsökningar. Företaget använde internationella prisjämförelser för att visa rimligheten i de egna önskade prisökningarna. Härutöver måste de övertyga SPK om att det inte fanns möjligheter för företaget att själva absorbera kostnadsökningarna genom effektiviseringar av produktionen eller genom att acceptera en minskad lönsamhet. Företaget måste vidare förklara sina mer sofistikerade prissättningsprinciper, t.ex. prissättning i samband med introduktion av nya produkter. Detta exempel visar att prisregleringar kan leda till stora administrativa kostnader.

5.1.9 Brister i informationsöverföringen

Bortsett från de direkta kostnaderna för att administrera en prisreglering finns det även risk att besluten kommer att fattas på grundval av bristande information. För det första finns det risk för att företagen inte har ett intresse av att lämna ut den information man har. Information kan undanhållas eller förvrängas. För det andra, för att minska risken för förvrängningar, finns det risk för att endast sådan information som kan verifieras kan användas i prissättningsarbetet. Eventuellt kan historiska kostnader verifieras, men det är svårare att verifiera egna bedömningar av kommande periods kostnader. För det tredje föreligger risk för felbedömningar. Myndighetens personal har sannolikt inte samma möjligheter att bedöma t.ex. företagets rationaliseringsmöjligheter. Även om tillgång finns till mycket av företagets information, så härrör mycken kunskap från erfarenhet, vilken kan vara svår att förmedla.

5.1.10 Snedvridna priser till följd av slumpmässighet

Prisreglering leder även till snedvridna priser på grund av tillfälligheter i införandet. Detta har att göra med att företag endast reviderar sina priser med vissa mellanrum och att revideringarna inte sker vid exakt samma tillfällen i olika företag. Om priserna låses vid samma tidpunkt för alla företag på marknaden kan befaras att företagens relativa priser inte kommer att avspegla deras relativa kostnader för att producera varorna. Företag som inte nyligen anpassat sina priser till senare tiders kostnadsökningar tvingas acceptera lägre marginaler. På kort sikt kan tendensen bli att efterfrågan styrs över till detta företag, trots att företaget i fråga inte nödvändigtvis är en mer effektiv producent. På längre sikt riskerar lönsamheten att urholkas snabbare, vilket kan leda till att företaget i stället minskar sin produktion, trots att det inte nödvändigtvis är en mindre effektiv producent.

5.1.11 Sammanfattning angående prisreglering i allmänhet

Prisreglering ger från ekonomisk synpunkt upphov till ett flertal effekter som i regleringshänseende är viktiga att beakta. Effekterna har direkt inverkan på och betydelse för hur en eventuell reglering bör utformas och tillämpas. Några av de viktigaste effekterna är

- att en prisreglering innebär att utbudet av de knappa förnödenheterna minskar till följd av minskad produktion, ökad export, minskad import och att företagen inte har incitament att transportera varor inom landet till de platser där bristen är som störst,
- att de hushåll som skulle kunna byta till andra varor får minskad anledning att göra det, vilket innebär att det blir mindre över till de hushåll som är mer beroende av de prisreglerade varorna,
- att det inte finns någon presumtion för att fördelningen av förnödenheter skulle uppnå några fördelningspolitiska mål,
- att transaktionskostnaderna blir betydande bl.a. till följd av köbildning, hamstring och konkurrens- och informationsproblem som uppstår på svarta marknader,
- att en prisreglering av konsumentprodukter innebär att även underleverantörers priser måste regleras,

- att företagen får sämre incitament att kontrollera sina kostnader och att genomföra investeringar,
- att prisregleringen leder till betydande administrativa kostnader, samt
- att prissättningsbesluten kan komma att göras på grundval av begränsad information.

5.2 Ransonering

Förutom prisreglering är det möjligt att införa en ransonering. En grundläggande form av ransonering är ett förbud mot att sälja vissa förnödenheter annat än till dem som har inköpsbevis.

Ransonering kan emellertid kompletteras med ytterligare bestämmelser och därigenom genomföras på olika sätt: Företagens produktionsbeslut kan lämnas fria eller regleras. Vid reglering kan företagen tillåtas eller förbjudas sälja ett eventuellt överskott på duala marknader; företagens prissättning kan lämnas fri eller regleras; konsumenterna kan tillåtas eller förbjudas sälja sina ransoner vidare till andra konsumenter. Resultaten av en ransonering beror i viss utsträckning på hur den genomförs.

En ransonering har i flera avseenden likartade effekter som en prisreglering. I detta avsnitt kommer emellertid fokus att ligga på det som skiljer de två instrumenten och i vissa fall hänvisas endast tillbaka till avsnittet ovan.

5.2.1 Ransonering utan prisrestriktioner

En grundläggande form av ransonering är att företagen är fria i sina produktionsbeslut och själva kan sätta de priser de önskar. Den enda restriktionen är att försäljning i något hänseende är kvantitativt begränsad.

Konsumentvarumarknaden

Även om prisbildningen i övrigt är fri kommer ransoneringen med automatik att leda till lägre priser än vad som skulle uppkomma i frånvaro av ransoneringen. Orsaken härtill är att de som har hög betalningsvilja för de prisreglerade varorna inte kan bjuda över de

som har lägre betalningsvilja. Annorlunda uttryckt innebär en ransonering att efterfrågan på de ransonerade varorna sjunker. Det innebär inte enbart att priset kommer att bli lägre än vad det skulle ha varit i frånvaro av en ransonering. Om företagen har rätt att själva fatta beslut om produktionsnivån, kommer företagen att minska sin totala försäljning av ransonerade varor. Precis som i samband med en prisreglering kan det befaras att utbudet minskas genom minskad produktion, minskad import, ökad export och genom att företagen får sämre incitament att hålla lager för händelse av en framtida kris. Denna volymminskning är sannolikt en stor kostnad för samhället, eftersom många torde ha en hög betalningsvilja för ökad konsumtion. Den stora vinsten är naturligtvis att fler hushåll kommer att ha möjlighet att konsumera en viss miniminivå av livsviktiga förnödenheter.

En ransonering med fri prissättning och fria produktionsbeslut kan vara att föredra framför en prisreglering i den mån reglering inte ger upphov till köbildning och eventuella problem med hamstring. Detta förutsätter dock att ransonerna inte överstiger den totala kvantitet som företagen väljer att producera.

Ransonering på marknader med bristande konkurrens

Om konkurrensen mellan säljarna är svag kan det uppstå oönskade effekter av en ransonering. Som illustrativt exempel kan nämnas en monopolmarknad. Antag därvidlag att det finns två individer på marknaden. Den ene har en betalningsvilja på 10 kronor för en första enhet av varan och 9 kronor för en andra enhet av varan. Den andre har en betalningsvilja på 2 kronor för en första enhet av varan och 1 krona för en andra enhet. Ingentera av dem önskar konsumera mer än två enheter. Antag även att monopolisten har två enheter av varan tillgängliga. I frånvaro av en ransonering skulle monopolisten sälja båda enheterna till konsumenten med hög betalningsvilja för 9 kronor styck. Införs en ransonering som innebär att ingen får köpa mer än en enhet av varan kan monopolisten välja mellan att sälja en enhet till vardera konsumenten. Det maximala priset blir då 2 kronor. Alternativet är att sätta priset på 10 kronor och endast sälja en enhet. Som detta exempel är konstruerat kommer monopolföretaget att välja det senare alternativet. Effekten av ransoneringen blir i detta fall en prisökning och individer med kuponger kommer då trots allt inte att kunna köpa de förnö-

denheter de har rätt till. Ransoneringen blir i detta fall en försämring för alla parter.

Nyssnämnda exempelproblem förutsätter dock att det råder imperfekt konkurrens på marknaden. Om säljarna inte har makt över priset kommer den efterfrågeminskning som följer av ransoneringen att leda till lägre priser. I de fall säljarna *de facto* har marknadsmakt och dessutom tillräcklig information för att kunna ta ut olika priser av olika kunder, beroende av kundernas betalningsvilja, så kommer en ransonering inte att få de kontra-produktiva konsekvenser som skissades ovan. I exemplet skulle monopolisten då sälja en enhet för 10 kronor och den andra enheten till individen med lägre betalningsvilja för 2 kronor. I detta fall uppnår ransoneringen sitt syfte. Faktum är att ransoneringen i viss mån t.o.m. kan underlätta för säljarna att prisdiskriminera. Risken för arbitrage är mindre när kunder med låg betalningsvilja inte kan köpa till låga priser i syfte att sälja till kunder med hög betalningsvilja. Informationsproblemen kvarstår dock.

Eftersom en försörjningskris kan orsakas av att vissa producenter eller återförsäljare slås ut från marknaden, kan det befaras att monopolproblem under en försörjningskris kan vara mer omfattande än under normala förhållanden. Möjligheterna till prisdiskriminering är dessutom begränsade på de flesta marknader, t.ex. till följd av att säljarna inte har den information de behöver för att ta ut olika priser av olika kunder. Det finns därför anledning att särskilt övervaka priserna på marknader med begränsad konkurrens om ransonering tillgrips i samband med en försörjningskris. En ransonering kan sålunda behöva *kompletteras med en prisreglering* för att syftet med marknadsingreppen skall uppnås.

Återverkningar på leverantörsledet

Precis som i fallet med en prisreglering får ransoneringar av konsumentvaror återverkningar på tidigare led i produktionsprocessen. Om exempelvis bröd ransoneras måste även ransonering införas för mjöl, annars kan det förväntas att hushållen kommer att börja köpa mjöl och baka sitt eget bröd. Marknaden flyttar helt enkelt ett steg tillbaka i distributionskedjan. Det enda som i så fall härigenom uppnås är en snedvridning från industriell produktion till egentillverkning. De som har högst betalningsvilja för bröd kommer i det läget att tränga undan övriga konsumenter. Omför-

delningseffekten uteblir. Ett ransoneringssystem måste således innebära att den som säljer bröd, och därigenom erhåller bröd-ransoneringskuponger, måste kunna omvandla dessa till kuponger för inköp av t.ex. mjöl, salt och jäst.

Att utforma ett dylikt system kräver omfattande kunskap om produktionsprocessen i hela distributionskedjan. Hur mycket salt, jäst, mjöl och sirap behövs exempelvis för att producera bröd? Denna kunskap måste kontinuerligt uppdateras när företag upptäcker nya produktionsformer för att anpassa sig till de ändrade förhållanden, t.ex. i form av tillgången till insatsvaror och reservdelar, som försörjningskrisen skapar.

Återverkningar på kostnader och investeringar

Precis som i fallet med en prisreglering leder ransonering till minskad lönsamhet för de företag som påverkas. Om ransoneringen pågår under en längre period torde den lägre lönsamheten i sin tur minska incitamenten till att genomföra nya investeringar. Däremot finns det inte något uppenbart negativt samband mellan ransonering och incitamenten till kostnadskontroll. Förutsättningarna för kostnadskontrollen kan dock försämrats när företagen inte själva kan besluta över sina inköp av insatsvaror mm.

Administrativa problem – Kostnader och information

I likhet med en prisreglering leder ransonering till en omfattande administration och till informationsproblem. En ransonering torde till och med kräva mer information än en prisreglering. Prisregleringen förutsätter att den reglerande myndigheten har tillgång till information om företagens produktionskostnader. En ransonering förutsätter att den reglerande myndigheten har tillgång till information om företagens behov av insatsvaror. De problem som beskrivs om prisreglering i detta hänseende kan därför förmodas förstärkas snarare än försvagas vid en ransonering.

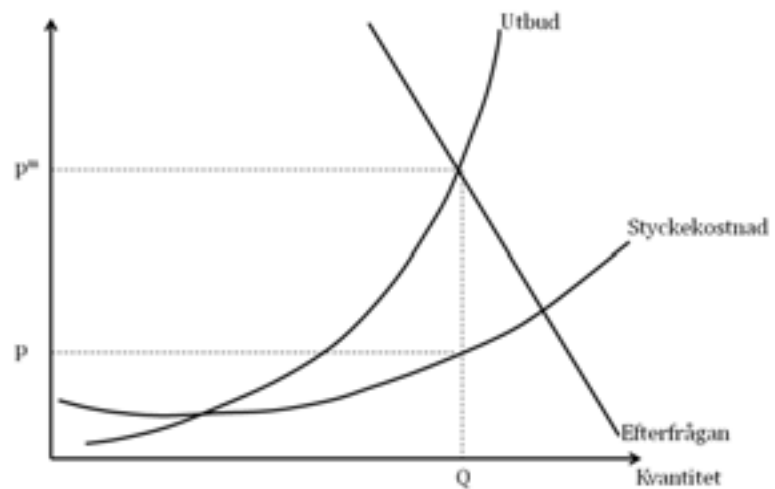
Duala marknader

Om produktionskapaciteten överstiger de ransoner som delats ut kan det tillåtas att producenterna säljer överskottet på fria marknader. Den stora fördelen med ett sådant system är att det lockar fram ett ökat utbud av de knappa resurserna. Ett dylikt system med duala marknader har bl.a. tillämpats i Kina som komplement till den centralplanerade ekonomin. Nackdelen med duala marknader är att det nödvändiggör en prisreglering på de inköp som görs mot kupong, samt även att införa en skyldighet att sälja mot kupong. Denna skyldighet kan t.ex. utformas genom att leverantörer får en viss kvoterad leveransskyldighet. I annat fall kan det förväntas att säljarna kommer att sälja hela sin produktion till de högre priserna på de duala marknaderna.

5.2.2 Ransonerings med produktionsmål och reglerade priser

Ett alternativ till den rena prisregleringen och den rena ransoneringsen är en kombination av dessa åtgärder. En möjlighet i denna situation (se Figur 6 nedan) är att ålägga företagen att producera den totala kvantitet Q som skulle produceras i frånvaro av en reglering, att priset regleras till företagets styckekostnad p , samt att kunderna ransonerar att maximalt köpa en andel av den totala tillgängliga kvantiteten.

Figur 6



För att inte skapa ineffektiviteter i produktionen skulle företagen idealiskt sett tilldelas produktionsmål som är lika med dem som de själva skulle välja i frånvaro av en reglering. Vidare är tanken att hushållens ransoner innebär att man delar lika på den tillgängliga kvantiteten.

Att genomföra ett sådant ingrepp i marknaden förutsätter att ansvariga myndigheter har tillgång till ett stort mått av information. Om regleringen emellertid är tillfällig och marknadslösningen observeras innan ingreppet genomförs så står det klart hur mycket som ska produceras och vilka företag som ska göra det. Den ytterligare information som behövs är då företagens styckekostnader vid denna produktionsnivå. Ett dylikt ingrepp kommer att påverka hushållens välfärd olika beroende på deras förutsättningar. Huvudfokus här är dock på de hushåll som har det sämst ställt. För enkelhets skull kallas de hushåll *fattiga* som (i) inte har några ägarandelar i de företag som producerar eller säljer de förnödenheter som det råder brist på, och som (ii) konsumerar mindre än genomsnittskonsumerten av dessa förnödenheter.

Välfärden i fattiga hushåll är högre vid en ransonerings än i frånvaro av politisk intervention på marknaden. Orsaken är att de fattiga hushållens inkomster inte påverkas av ingreppet, vilket i sin tur beror på att de inte äger andelar i de företag som säljer varorna, och att priset på de ransonerade förnödenheterna är lägre. Det är vidare möjligt att visa att de fattiga hushållens välfärd gynnas av att tillåta hushållen att sälja sina ransoner på en fri marknad.

Vidare kallas här de hushåll *rika*, vilka genom sitt ägande av företagen indirekt äger mer av de förnödenheter det råder brist på än vad de själva konsumerar. Dessa hushålls välfärd sjunker till följd av ett ingrepp. Orsaken är att det lägre priset på de ransonerade förnödenheterna sjunker och eftersom de (indirekt) äger mer av dessa förnödenheter än vad de konsumerar uppstår en förlust.

En förutsättning för analysen här är att de varor som ransonerats är nödvändighetsvaror. Tanken är att det råder någon form av enighet om att alla har rätt att täcka sina grundläggande behov av dessa varor. Exakt var gränsen ska dras är svårt att ange, men det kan röra sig om basala livsmedel, husrum och mediciner. Det förutsätts vidare att behoven av dessa nödvändighetsvaror inte skiljer sig markant mellan olika hushåll, medan inkomsterna däremot varierar på ett väsentligt sätt mellan olika hushåll. I motsatt fall, med stor variabilitet i behov och liten variabilitet i inkomster, skulle mark-

naden vara en bättre mekanism för att garantera att varorna når dem med störst behov.

5.2.3 Jämförelse mellan prisreglering och ransonering

En ransonering kombinerad med prisreglering och produktionsmål för företagen kan vara att föredra framför en ren prisreglering på samma prisnivå (dvs. p i Figur 6 ovan). Prisregleringen förutsätts här innebära att varorna allokeras genom köbildning. Kötiden anpassas till en sådan nivå att hushållen önskar köpa den mängd varor som företagen bjuder ut. Eftersom fattiga hushåll med lägre löner har en lägre tidskostnad än rika hushåll med högre löner kommer de förstnämnda att vinna på en prisreglering och de sistnämnda förlora på den, i jämförelse med en marknadslösning. Fattiga hushåll skulle dock föredra en ransonering. Ransoneringen och prisregleringen har inte någon påverkan på de fattiga hushållens inkomster eller förmögenheter. Däremot innebär ransoneringen att priset på förnödenheter, som inkluderar värdet av kötiden, blir lägre.

5.2.4 Sammanfattning angående ransonering i allmänhet

En ren ransonering fyller samma uppgift som en prisreglering i det att den sänker priset och gör det möjligt för mindre bemedlade hushåll att få tillgång till vissa förnödenheter. I regleringshänseende är det emellertid viktigt att beakta att från ekonomisk synpunkt måste ransoneringen på marknader med uttalade konkurrensproblem kompletteras med en prisreglering för att uppnå detta syfte. Om ransoneringen kompletteras med en möjlighet att sälja överskott (skillnaden mellan total produktion och summa utdelade ransoner) på duala marknader till marknadsmässiga priser krävs vidare att företagen förses med individuella produktionsmål. Övriga viktiga aspekter att beakta inom ramen för denna utredning och det fortsatta arbetet är

- att under vissa förutsättningar kan en ransonering i kombination med en prisreglering (kostnadsbaserad) och individuella produktionsmål för företagen fylla en fördelningspolitisk uppgift

- att fördelarna är större om ransonerna får säljas vidare under förutsättning att regleringen avser sådana basvaror som hushållen torde ha likartade preferenser över,
- att en ransoning innebär likartade problem som en prisreglering; ransoningen förutsätter att ingrepp även görs på marknader för intermediärvaror,
- att ransoningen förutsätter en mycket detaljerad kunskap om produktionsförhållandena,
- att en ransoning i kombination med reglerade priser och produktionsmål för företagen under vissa förutsättningar att är föredra framför en ren prisreglering i anledning av att omfattande köbildning och potentiella problem med hamstring kan undvikas, samt
- att en del av informationsproblemen torde vara mindre om ransoningen är tillfällig och om en tidigare marknadslösning kan tillåtas ligga till grund för företagets planmål.

5.3 Sammanfattning

Det finns goda fördelningspolitiska skäl för samhället att ingripa i händelse av en försörjningskris. Om mer omfattande ingrepp på marknaden skall genomföras torde en ransoning i kombination med prisreglering och produktionsmål för företagen vara att föredra framför en ren prisreglering. Dyliga ingrepp kan ha en positiv fördelningseffekt. Kostnaderna är dock betydande i form av administration och informationsproblem.

Samhället kan vidare bidra till att lindra försörjningskriser genom mindre drastiska metoder, såsom lagerkrav och informationsinsatser som syftar till att dämpa förbrukningen. Exempel på sådana åtgärder diskuteras i samband med marknaden för olja och drivmedel.

Trots att det från ekonomisk synpunkt finns negativa konsekvenser som följer av prisreglering och ransoning är det inte möjligt att hävda att regler härom vore obehövligen från allmän synpunkt. Tvärtom kan det enligt utredningen fastläggas att det finns ett behov av allmänna regler om prisreglering och ransoning. Analysen ovan visar dock att tillämpningen för dessa former av ingripanden bör göras restriktivt och endast i samband med allvarliga

störningar i fredstid. I krig eller vid krigsfara framstår behovet av möjligheter till dessa ingripandeformer som närmast en nödvändig förutsättning för att trygga landets beredskap och försvarsförmåga. I vart fall bör bestämmelserna utformas mot bakgrund av vad som här framkommit gällande de ekonomiska konsekvenser som kan förväntas inträda i anledning av dessa ingripanden. Betingelserna för prisreglering och ransonering skiljer sig mellan olika branscher och samhällssektorer, varför det utöver allmänna regler även bör övervägas särskilda regleringsåtgärder inom vissa sektorer. Detta skall utvecklas i nästa kapitel.

6 Sektorsspecifika analyser och slutsatser

Inom vissa branscher och sektorer är det möjligt att allmänna regler om ransonering och prisreglering inte är ändamålsenliga, eller att sådana regler bör kompletteras med sektorsspecifika bestämmelser. Orsakerna härtill kommer att analyseras i detta kapitel, varvid fokus kommer att ligga på energisektorerna (olja och el), men även läkemedel och livsmedel.

6.1 Olja

Trots att oljeanvändningen minskat kraftigt sedan 1970-talets oljekris är oljan fortsatt mycket viktig för Sveriges ekonomi. 1979 svarade oljan för knappt 80 procent av energiförbrukningen. I dag är motsvarande siffra drygt 30 procent. Även i absoluta tal har oljeförbrukningen minskat kraftigt. Den största användningen står transportsektorn för i dag. En störning i oljetillförseln kan få allvarliga konsekvenser för framförallt transportsektorn, men även för petrokemisk industri samt järn- och ståltillverkning.

Det finns flera identifierade och realistiska hot mot oljeförsörjningen i världen, exempelvis krig och terroristattacker i Mellanöstern. Dessa kunde slå ut såväl produktionsanläggningar som transporter.

6.1.1 Dagens oljeberedskap

Lager

Den svenska oljeberedskapen består i första hand av betydande beredskapslager; oljeprodukter lagras för att kunna tappas av vid en störning i tillförseln.

Lagringen sker i enlighet med EU-direktiv och avtal med International Energy Agency, IEA, som är ett samarbetsorgan för 26 industrialiserade länder. Enligt avtalet har varje medlemsland bl.a. att lagra olja motsvarande åtminstone 90 dagars import. I Sverige är oljebolag och storförbrukare av olja inom industri och kraftvärmeverk skyldiga att hålla beredskapslager. Regeringen fastställer årligen storleken på lagren och Energimyndigheten fastställer vem som är lagringsskyldig. För närvarande är omkring 40 företag lagringsskyldiga. Härutöver har staten av beredskapsskäl två oljeanläggningar.

Distribution

I samband med krig, höjd beredskap och andra svåra påfrestningar finns en s.k. poolorganisation för att drivmedelsdistributionen skall fungera. Inom denna samarbetar oljebranschens aktörer för att prioriterade kunder skall tillförsäkras leveranser. Försvarsmakten är en högt prioriterad kund. För övriga sektorer i samhället samordnas behoven av länsstyrelserna.

Ransonering

Något fungerande system för drivmedelsransonering har inte Sverige i dag. Det system som användes i Sverige i samband med oljekrisen 1974, och sedan förfinades och planerades alltmer långtgående till följd av händelserna runt Iran-Irak-krisen 1979–1980 och Gulfkriget 1990–1991, är numera omodernt. Systemet förutsätter en teknik för att trycka ransoneringskort, vilken inte längre finns tillgänglig. Dessutom är systemet utformat utan anknytning till situationen i andra länder eller förhållanden som regleras av EG-rätten.

Energimyndigheten har kartlagt beredskapen för en drivmedelsransonering i Sverige och ett antal andra europeiska länder.¹ Huvudslutsatsen blev att flertalet länder anser att det är resurskrävande såväl att genomföra en ransonering som att hålla ett ransoneringssystem aktuellt och därför föredrar andra typer av konsumtionsbegränsande åtgärder.

Energimyndigheten har gjort bedömningen att i en mindre allvarlig krissituation ger nuvarande oljelager i kombination med konsumtionsbegränsande åtgärder – ändrad beskattning och höjda drivmedelspriser, sparkampanjer med information till allmänheten eller sänkta hastighetsgränser – en tillräckligt god beredskap. Spar-effekterna bedöms vara tillräckliga för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet. IEA planerar för ett bortfall av oljelieferanser på högst 12 procent. Bortfall av denna storlek har hittills inte förekommit.

För att kunna hantera drivmedelskriser på längre sikt har emellertid Energimyndigheten för avsikt att förbereda ett nytt modernt ransoneringssystem som skall kunna tas i bruk efter en förberedelsetid på högst 100 dygn. Eftersom effekten av styrmedelsinsatser avtar med tiden – informationskampanjer förlorar sin övertygande kraft och skatteförändringar sin återhållande effekt – finns det behov av en viss beredskap för att kunna införa drivmedelsransonering. En anpassning av ransoneringslagen skulle därvid underlätta utvecklingen av ett lättarbetat och EU-anpassat system.

6.1.2 Ekonomisk analys

Fördelarna med att bygga upp ett ransoneringssystem för långsiktiga, allvarliga drivmedelskriser i stället för att även i dessa fall förlita sig på informativa, administrativa och ekonomiska styrmedel är möjligen fördelningspolitiska. Det finns anledning att prioritera transporter av viktiga förnödenheter, exempelvis mat, så att dessa når hela befolkningen. Däremot kan bil- och båttrafik av fritidskaraktär anses vara mindre angelägen. Det torde finnas stor enighet om dessa värderingar. Det är dock i de flesta fall bättre att bedriva fördelningspolitik med obundna medel, dvs. med skatter och bidrag som är relaterade till exempelvis inkomst, förmögenhet eller

¹ Resultaten beskrivs i en rapport till regeringen och sammanfattas även i en informationsbroschyr Energimyndigheten, *Ransonering av drivmedel: En studie av ransoneringsberedskap i Sverige och Europa* (Eskilstuna: Energimyndigheten, ET 26:2000).

försörjningsbörda. Man behöver då garantera att hela befolkningen har tillräcklig köpkraft för att marknaden skall tillhandahålla de prioriterade transporterna av viktiga förnödenheter. Fördelen med ett dylikt system är bl.a. att det inte behövs en central myndighet för att räkna ut hur transporterna skall skötas på det mest effektiva sättet, dvs. vilka speditiionsfirmor som skall tilldelas drivmedel för vilka uppdrag.

I ett mycket extremt krisläge, såsom vid krig eller omfattande hungersnöd, när nära nog samtliga samhällets resurser bör användas för ett snävt gemensamt mål och normal beskattning inte fungerar, finns det anledning att tillgripa ransonering, genom att exempelvis endast tillåta leveranser av drivmedel till försvaret, blåljusmyndigheter och certifierade förbrukare.

6.2 Elsektorn

Tillgång till elektricitet är grundläggande för ett modernt samhälle. Ett långvarigt och omfattande elavbrott kan leda till närmast oöverblickbara konsekvenser och kommer att hindra utförandet av många viktiga aktiviteter. Utredningen har enligt direktivet särskilt att studera behoven av reglering vid försörjningsbrist på energimarknaden.

6.2.1 Avregleringen av elmarknaden och elmarknadens aktörer

Elmarknaden är sedan 1990-talet avreglerad och består av en mängd självständiga aktörer; elanvändare, elhandelsföretag, elproducenter, nätägare och systemansvariga. Avregleringen innebär bl.a. en legal separation mellan elproduktion/handel och elnätsverksamhet.

Elanvändarna är de som tar ut el från elnätet och konsumerar den. För att göra det krävs avtal med en elleverantör.

Elhandelsföretagen handlar med el och kan både ha rollen som elleverantör och rollen som balansansvarig. Elleverantören ingår leveransavtal med elanvändarna. Balansansvarig kan den bli som ingår ett avtal om balansansvar med Svenska Kraftnät. Balansansvaret innebär att företaget har ett ekonomiskt ansvar för att produktion och förbrukning av el alltid är i balans inom företagets åtagande. Om elhandelsföretaget inte själv har balansansvaret kan

tjänsten köpas från ett annat företag. Elhandelsföretaget kan köpa el på Nord Pool – den nordiska elbörsen – eller direkt från en elproducent.

Elproducenterna äger produktionsanläggningarna. I Sverige utgör omkring hälften av den producerade elen vattenkraft och hälften kärnkraft.

Nätägarna ansvarar för att elenergin transporteras från produktionsanläggningarna till elanvändarna, via stamnät, regionnät och lokalnät. Dessa nät har olika spänningsnivåer. Stamnätet ägs av staten och transporterar el från stora elproducenter till regionnäten. Regionnäten transporterar elen till lokalnät och elanvändare med stor förbrukning, såsom vissa industrier. Lokalnäten distribuerar sedan elen till hushåll, affärer och industrier inom ett visst område. Region- och lokalnäten ägs av nätföretag. Samtliga nätägare har att rapportera mätvärden för förbrukning och elproduktion till elhandelsföretagen och till Svenska Kraftnät.

6.2.2 Effekt och energi

El är en produkt med den speciella egenskapen att den inte i någon nämnvärd utsträckning kan lagras.² Produktionen måste därför i varje givet ögonblick vara lika stor som elförbrukningen. Dessutom måste det finnas en överföringskapacitet som kan transportera elkraften från de punkter där den genereras till de punkter där den används. Det räcker alltså inte att den totala produktionskapaciteten (tillgänglig effekt) i landet överstiger total efterfrågan, det måste också vara möjligt att transportera elen från producenter till användare. Mycken el överförs från vattenkraftverk vid norrländska älvar till storstadsområdena i den södra delen av landet.

För att elmarknaden skall fungera tillfredsställande krävs att såväl effekt- som energibalansen är tillfredsställande. Med effekt menas den energimängd som genereras eller används per tidsenhet. Vid tidpunkter när förbrukningen är hög, kan förbrukningen närma sig den totala tillgängliga produktionskapaciteten, inklusive överföringskapaciteten från Sveriges grannländer. Om det dessutom finns problem på utbudssidan, exempelvis till följd av att flera kärnkraftsreaktorer är avstängda eller importsvårigheter, finns en

² Däremot kan bränsle och vatten i magasin lagras för senare elproduktion. Det är i vissa fall även möjligt att pumpa upp vatten i dammar, vilket i praktiken kan fungera som om elkraften kunde lagras.

risk att effektbrist uppstår. Den tillgängliga kapaciteten (effekten) räcker helt enkelt inte till för att täcka efterfrågan.

Energi är den totala energimängden eller, om man så vill, effekt gånger tid. Från ett svenskt perspektiv är det den tillgängliga energimängden över en säsong – och då framför allt under vinterhalvåret – som skulle kunna utgöra en begränsning. Enkelt uttryckt är den tillgängliga energimängden den elkraft som kan genereras vid kontinuerlig drift av termiska produktionsanläggningar (kärnkraftsverk och bränsleeldade kraftverk), den energi som kan importeras under säsongen samt den energimängd som finns tillgänglig i form av vatten i dammar och som rinner till under säsongen.

Om den energimängd el som kan genereras inte räcker för behovet under säsongen uppstår energibrist. Orsaken kan vara en kombination av liten nederbörd, långvariga stopp vid flera kärnkraftsverk, långvarig kyla m.m. Effektbrist uppstår i ett kortvarigt perspektiv, i princip ögonblick för ögonblick. Energebriist, däremot, existerar i ett mer långvarigt perspektiv, typiskt sett fram till snösmältningen. Det finns dock en koppling mellan effekt och energi. Energebriist leder till sist till effektbrist; när vattnet i magasin och dammar sjunkit till nivå med undre dämmningsgränser räcker inte effekten vid de termiska anläggningarna för att täcka effektbehovet. Omvänt innebär normalt en ökad effekt – genom utbyggnad av kapacitet – att mer energi kan produceras över tiden. Det finns alltså en stark koppling mellan effekt och energi, men från ett policyperspektiv påkallar de två situationerna delvis olika åtgärder, varför det finns skäl att analysera dem separat.

Såväl effektbrist som energibrist leder till stigande priser. När förbrukningen närmar sig kapacitetstaket – när effektbrist hotar – stiger spotpriset på el dramatiskt. Det långsiktiga elpriset, även kallat terminspris, behöver emellertid inte stiga särskilt mycket om problemen antas vara kortvariga. En hotande energibrist behöver inte leda till lika dramatiska prisstegringar på spotmarknaden, men däremot stiger det långsiktiga elpriset. Stigande priser leder till minskad efterfrågan, både på kort och lång sikt. På kort sikt är dock efterfrågan på el inte särskilt priskänslig, i synnerhet inte för den relativt stora andel av kunderna som köper el med fastprisavtal. Därmed kan priset behöva stiga mycket kraftigt för att åstadkomma också en relativt liten minskning av elförbrukningen. På mycket kort sikt är det möjligt att betrakta efterfrågan som helt okänslig för priset.

6.2.3 Mekanismer för att hantera effektbrist

Innan elmarknaden avreglerades fanns en överkapacitet av elproduktion i Sverige. Även mer eller mindre extrema situationer, innefattande återkommande perioder med osedvanligt låga temperaturer, s.k. tioårsvintrar, kunde klaras utan problem. Avregleringen har lett till minskade marginaler, vilket innebär att det kan uppstå effektbrist vid ett givet ögonblick om efterfrågan överstiger utbudet, exempelvis under en mycket kall vinterdag. En motverkande faktor är dock att elmarknadens efterfrågesida har blivit mer priskänslig i och med avregleringen. En bristsituation leder på den avreglerade marknaden till kraftigt stigande priser, vilket åtminstone på lång sikt reducerar efterfrågan.

Svenska Kraftnät förvaltar det av staten ägda stamnätet och har rollen som *systemansvarig myndighet*. Systemansvaret innebär enligt ellagen att Svenska Kraftnät har att upprätthålla balansen mellan produktion och förbrukning av el i hela landet. Det sköts genom Balanstjänsten i Nätkontroll på Svenska Kraftnät. Obalans och frekvensavvikelse uppstår när den planerade elproduktionen inte motsvarar den aktuella förbrukningen. Bristssituationer kan, som nämnts, uppstå exempelvis vid tekniska fel eller vattenbrist, i kombination med sträng kyla eller med att elnätets överföringskapacitet är otillräcklig för att transportera elkraft in i bristområdet.

I systemansvaret ingår att tillse att elsystemet i hela landet samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. Det ingår inte i systemansvaret att avhjälpa en brist av mer permanent art, dvs. om produktionsresurserna inte motsvarar konsumtionsbehovet. Det finns kortsiktiga störningsreserver som bl.a. kan bestå av snabbstartande gasturbiner. Svenska Kraftnät samarbetar med ett trettiotal balansansvariga aktörer som alla har till uppgift att tillse att balansen upprätthålls för deras respektive andelar av marknaden.

Två mekanismer används kontinuerligt för att upprätthålla balansen i elsystemet. Primärregleringen innebär att den fysiska balansen i elsystemet finjusteras genom att produktionen i ett antal vattenkraftverk automatiskt ökas eller minskas. Sekundär balansreglering sker i form av kraftaffärer med de balansansvariga på den s.k. balansmarknaden. De balansansvariga som har möjlighet att ändra sin produktion eller förbrukning under den kommande timmen (drifttimmen) kan lämna bud om upp- eller nedreglering, dvs.

minskad respektive ökad nettoförbrukning i förhållande till resten av elsystemet, till Svenska Kraftnäts Balanstjänst. Buden lämnas normalt senast 30 minuter före drifttimmens början och anger pris (kr/MWh) och kvantitet (MW). Balanstjänstingenjören vid Nätkontroll avropar sedan buden i prisordning efter behov. För att ge de balansansvariga incitament att själva åstadkomma balans mellan sin förbrukning och produktion får de betala ett pris per MWh obalans de har gentemot resten av systemet.

Primär och sekundär reglering används i första hand för att finjustera balansen mellan in- och utmatning, medan spotmarknaden är den huvudsakliga mekanismen för att åstadkomma en anpassning mellan utbud och efterfrågan timme för timme och dag för dag. Stigande spotpriser gör det lönsamt att ta fler generatorer i drift (och har i någon mån en dämpande effekt på efterfrågan också på kort sikt). I ett längre tidsperspektiv måste elpriserna täcka produktionskostnaderna, inklusive kapitalkostnader. Vissa kraftverk, exempelvis vind- och kärnkraftverk, har hög kapitalkostnad men låg eller måttlig rörlig kostnad och används följaktligen helst kontinuerligt. Andra kraftverk, exempelvis gasturbiner och oljeeldade kraftverk, har relativt låga kapitalkostnader men högre rörliga kostnader. Sådana anläggningar används när elpriserna är höga. Vattenkraft är ett specialfall, eftersom produktionen i normalfallet begränsas av tillgänglig energimängd snarare än av kraftverkens maximala effekt. Detta medför att alternativkostnaden för att producera vattenkraft – det s.k. vattenvärdet – periodvis kan vara ganska högt, även om den rörliga produktionskostnaden är nära noll. Eftersom vattenkraftsgenererad el på ett annat sätt än termiskt genererad elkraft är flyttbar i tiden används vattenkraft i stor utsträckning för topplast – produktionen varierar i takt med efterfrågan – medan kärnkraftsgenererad el används för baslast – produktionen är stabil över tiden.

Stora variationer i efterfrågad effekt – mer än vad vattenkraften kan hantera – kan innebära behov av produktionsanläggningar som bara är i drift under en liten del av året. För att sådana anläggningar skall bli lönsamma krävs mycket höga priser under dessa perioder. Emellertid varierar behovet av topplastanläggningar kraftigt år från år, beroende av nederbörd, temperatur mm. Det finns därför en risk att marknaden inte kommer att finna det lönsamt att tillhandahålla topplastanläggningar i tillräcklig omfattning, vilket i sin tur innebär en risk för effektbrist.

För att minska risken för effektbrist antog riksdagen år 2003 en tillfällig lag om effektreserv innebärande att den systemansvariga myndigheten, Svenska Kraftnät, skulle tillhandahålla en effektreserv om maximalt 2 000 MW per år fram till den sista februari år 2008.³ Efter denna tidpunkt var avsikten att elmarknadens aktörer själva skulle ansvara för tillhandahållandet av tillräckligt med elkraft för utlovad leverans. Denna tillfälliga lag om effektreserv har emellertid förlängts att gälla till och med den 15 mars 2011. Effektreserven skapas genom att Svenska Kraftnät ingår avtal med elproducenter och elförbrukare om att ställa ytterligare produktionskapacitet eller möjlighet till förbrukningsreduktion till förfogande.

Trots störningsreserven finns en viss risk att effektbehovet i vissa extrema situationer kan komma att överstiga den tillgängliga kapaciteten. Den åtgärd som då återstår är att koppla bort elanvändare. Svenska Kraftnät är genom ellagen bemyndigat att värna elsystemet genom att bl.a. beordra bortkoppling av förbrukning, vilket exempelvis kan ske genom s.k. roterande bortkoppling. Sådan bortkoppling kan endast ske på en hög aggregerad nivå, såsom kommun- eller länsvis. Däremot har inte Svenska Kraftnät befogenhet eller möjlighet att välja vilka användare som ska prioriteras. Det är sålunda inte i dagsläget möjligt för Svenska Kraftnät att genomföra bortkoppling på enskild förbrukarnivå.

Styrelutredningen, ledd av Energimyndigheten, överväger för närvarande möjligheten att ge länsstyrelserna mandat att upprätta prioriteringslistor – s.k. bortkopplingsplaner – som kan användas om behov skulle uppstå. Det föreslås att själva bortkopplingen skall göras av det lokala elnätsföretaget. Företaget kan därvidlag t.ex. välja att först koppla bort viss tung industri, sedan bostadsområden och vissa kommersiella lokaler, därefter tung och lätt industri med hög betalningsvilja för oavbruten krafttillgång och sist sjukhus.⁴ Roterande bortkoppling enligt prioritetslista är tänkt som en kort-siktig lösning, för en tidshorisont på några timmar eller några dagar.

³ Enligt Energimyndigheten har den högsta förbrukningstoppen hittills legat på drygt 26 000 MW (i januari 2007) och tillgänglig effekt, inklusive import, beräknas en normal vinter till cirka 32 000 MW.

⁴ Se Konsekvenser av elavbrottet i Sydsverige den 23 september 2003 samt orsakerna till mörkläggningen av Italien 2003-09-28, Statens energimyndigheten, 2004, och Fredrik Carlsson och Peter Martinsson, 2007, Willingness to Pay among Swedish Households to Avoid Power Outages: A Random Parameter Tohit Model Approach, Energy Journal, 28, 75-89. Se också Asher A. Blass Saul Lach Charles F. Manski, NBER paper No. 14451, 2008.

Bortkoppling av elanvändare är ett avsteg från principen att det är marknaden som genom fri prisbildning ska balansera utbud mot efterfrågan. Ett skäl till detta är att bristsituationer kan uppstå extremt snabbt, när ett elavbrott håller på att inträffa. Om bortkoppling inte sker för att balansera ett bortfall av inmatning kan elavbrottet sprida sig till stora delar av eller hela elsystemet. Marknaden hinner inte reagera tillräckligt snabbt för att en anpassning ska ske genom en prisstegring och en åtföljande konsumtionsminskning.

Det kan även uttryckas som att det finns en externalitet mellan elanvändarna i bristsituationer som inte verkar genom priset. I normala fall finns inte denna externalitet. Att konsument A:s förbrukning inverkar på konsument B genom ett högre pris än vad som hade varit fallet om A inte hade någon förbrukning skall inte betraktas som en externalitet, eftersom effekten verkar genom priset. I frånvaro av andra imperfektioner förmår marknaden att allokera användningen mellan A och B på ett optimalt sätt. Om konsument A:s förbrukning däremot har en *direkt* påverkan på B, t.ex. genom att den orsakar en miljöskada, så uppstår en externalitet som bör motverkas.⁵ Allokering genom marknaden kommer inte att bli helt effektiv.

Vid bristsituationer på elmarknaden finns en risk att elsystemet, åtminstone tillfälligt, havererar. Konsument A:s konsumtion ökar risken för detta, vilket i så fall drabbar konsument B. Elavbrott är inte prissatta och därför bör den riskökningen för konsument B ses som en externalitet som följer av konsument A:s förbrukning. Förekomsten av externaliteter motiverar regulatoriska ingrepp på marknaden.

Ytterligare ett skäl till bortkoppling är att konsumenterna, som nämnts, i praktiken möter ett fast pris, som exempelvis bestäms månad för månad. Vid extrema pristoppar kan därför en situation uppstå där spotpriset ligger mångfalt högre än det pris konsumenterna betalar. Priset kan även ligga över konsumenternas kostnad för att bli bortkopplade (*Value Of Lost Load*, VOLL), varför en centralt styrd bortkoppling kan vara effektiv.

Det finns ett relativt väl fungerande regelverk för att hantera kortvarig effektbrist som kan uppstå på den svenska elmarknaden, exempelvis genom bortkoppling. En brist i systemet är att bortkopplingen sker på en hög nivå och utan hänsyn till de bortkopplade

⁵ Förutsatt att kostnaden för att motverka den är mindre än den nyttoökning som uppstår genom åtgärden.

konsumenternas betalningsvilja för fortsatt tillgång till elektricitet (VOLL). Frågan behandlas dock som nämnts av Styrelutredningen. Dessutom finns stora tekniska svårigheter att genomföra bortkoppling i enlighet med en förutbestämd prioriteringsordning, eftersom bortkopplingen måste anpassas, exempelvis geografiskt, till det underliggande problem som orsakade den uppkomna elbristen och ske med kort varsel. Om dessa svårigheter kan övervinnas talar mycket för att marknadsmekanismer kan användas för att helt eller delvis styra prioriteringsordningen. Betalningsviljan för leveranssäkerhet måste dock uttryckas *innan* den akuta bristsituationen uppkommit. En möjlighet är att erbjuda elkonsumenterna att välja vilken prioriteringsklass de vill tillhöra. Låga klasser kopplas bort först, därefter i tur och ordning allt högre klasser. I gengäld betalar de högre klasserna ett högre pris för elkraft även i normala fall.

Ytterligare ett möjligt marknadsmisslyckande skulle kunna vara bristande koppling mellan betalningsviljan för leveranssäkerhet och incitamenten för kapacitetsinvesteringar, särskilt i topplastkapacitet, så att investeringsincitamenten blir alltför svaga och topplastkapaciteten alltför liten. Ansvariga myndigheter har gjort bedömningen att marknaden ännu inte kan tillhandahålla tillräcklig effektreserv, utan att denna måste upphandlas. Frågan har nyligen analyserats av Energimarknadsinspektionen, som dock kommit till slutsatsen att marknaden på sikt bör överta ansvaret för effektbalans (*Effektfrågan – Behövs en centralt upphandlad effektreserv?* Rapport EI R2008:15).

Det problem som anses finnas i dag, att marknaden investerar alltför litet i effektreserver jämfört med vad som bedöms som samhällsekonomiskt optimalt, kommer troligtvis att försvinna i takt med att ny teknik gör efterfrågesidan mer priskänslig. Problemet beror idag på att den kommersiella lönsamheten av investeringar i effektreserver understiger dessa investeringars bedömda samhällsekonomiska värde. Samtidigt uppkommer en ineffektivitet genom att många elförbrukare betalar ett fast pris per kWh och därför konsumerar för mycket under perioder med effektbrist, jämfört med vad de skulle göra om de hade fått betala det aktuella marknadspriset för el.

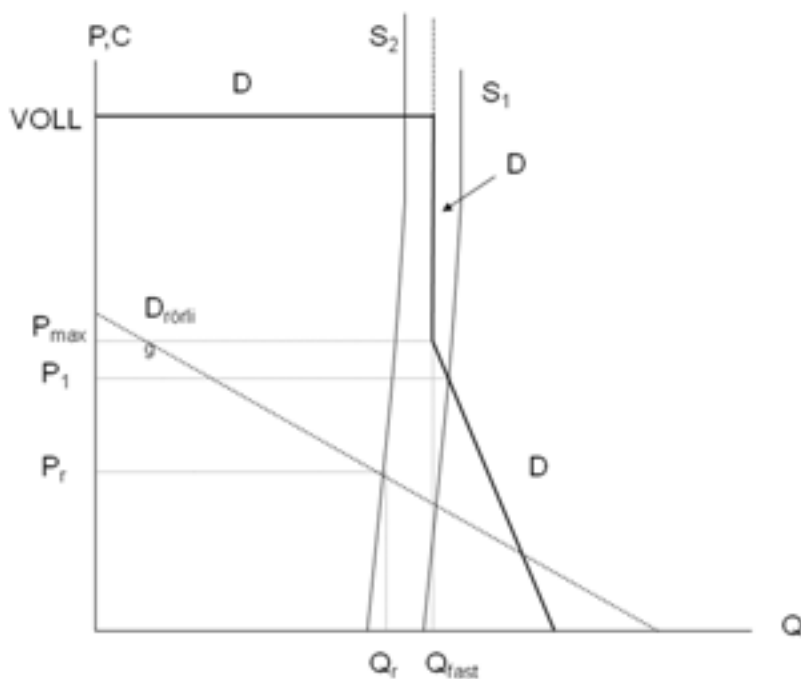
Situationen illustreras av Figur 7 nedan, vilken visar det kort-siktiga utbudet och efterfrågan vid hotande effektbrist. Antag att risken för effektbrist är överhängande och att utbudet kommer att vara S_1 eller S_2 med lika stor sannolikhet, där det senare och mindre

utbudet faktiskt leder till effektbrist.⁶ Efterfrågan ges av kurvan markerad D, där det nedre icke-vertikala segmentet av efterfrågekurvan visar efterfrågan från kunder som har rörligt spotpris och därför är priskänsliga. Det vertikala segmentet, från priset P_{\max} och uppåt, representerar efterfrågan från de kunder som har avtal om fast elpris och vars efterfrågan därför är Q_r oberoende av det aktuella priset på spotmarknaden. Om bortkoppling inte sker vid ett maxpris, här betecknat VOLL för *Value Of Lost Load*, så kommer efterfrågekurvan att fortsätta uppåt enligt det streckade segmentet. I så fall finns ingen jämvikt om utbudet blir lågt (S_2) och resultatet kommer att bli ett okontrollerat elavbrott om ingen bortkoppling sker. Enligt reglerna för balansmarknaden kommer dock priset inte att tillåtas överstiga en viss högsta nivå, 50 kr/kWh (50 000 kr/MWh), och bortkoppling kommer att ske kontrollerat så att förbrukningen inte överstiger efterfrågan.

VOLL (maxpriset på balansmarknaden) bör i princip fastställas så att det avspeglar den (genomsnittliga) kostnad som drabbar kunderna om effektbristen leder till elavbrott. I praktiken är det dock ganska svårt att fastställa VOLL och olika länder tillämpar olika maxpriser (Stoft, 2002). Den hypotetiska efterfrågekurvan $D_{\text{rörlig}}$ visar kundernas faktiska betalningsvilja för el i en situation då alla kunder betalar ett rörligt elpris. Kostnaden för elavbrott (VOLL) överstiger betalningsviljan för el, eftersom betalningsviljan för att slippa ett oplanerat elavbrott överstiger betalningsviljan för motsvarande planerade elleveranser.

⁶ Här uttrycks för enkelhets skull all osäkerhet som en osäkerhet om utbudet. I praktiken finns förstås också en osäkerhet i efterfrågan. Vi antar att effektbrist redan i utgångsläget har medfört ett betydande skift åt vänster av utbudskurvan.

Figur 7. Utbud och efterfrågan på el vid hotande effektbrist. Efterfrågekurvan när en stor andel av kunderna har fastprisavtal anges av D, medan $D_{rörlig}$ visar efterfrågekurvan när alla kunder möter ett rörligt elpris. VOLL = Value Of Lost Load.



Om utbudet blir S_1 kommer jämviktspriset P_1 att etableras. Om utbudet i stället visar sig vara S_2 kommer effektbrist att uppstå. Eftersom efterfrågan från icke priskänsliga kunder överträffar tillgänglig kapacitet finns inget jämviktspris, om inte ett maxpris sätts för balansmarknaden. Med eller utan maxpris kommer bortkoppling av kunder att bli oundviklig, eftersom produktionskapaciteten inte räcker för att tillfredsställa efterfrågan.

Om maxpriset på balansmarknaden sätts till VOLL så kommer incitamenten att investera i toppkapacitet att avspeglar deras samhällsekonomiska värde. En vinstmaximerande elproducent som överväger att investera i (en liten) anläggning för toppkapacitet kommer att räkna med ett pris i närheten av P_1 med 50 procents sannolikhet och ett pris lika med VOLL med 50 procents sannolikhet (givet att en situation med överhängande hot om effektbrist infunnit sig). Enligt denna enkla analys är det således inte uppen-

bart varför det skulle uppstå ett marknadsmisslyckande som leder till alltför litet investeringar i toppkapacitet. Om pristaket på balansmarknaden sätts till VOLL bör marknaden tillhandahålla en optimal effektreserv. Med viss sannolikhet kommer visserligen en situation att uppstå när bortkoppling måste tillämpas, men om VOLL skattats korrekt är detta samhällsekonomiskt mer effektivt än att ha ytterligare reservkapacitet till hands. Om risken för elavbrott bedöms som alltför stor kan detta åtgärdas genom att höja maxpriset på balansmarknaden, så att incitamenten att tillhandahålla toppkapacitet blir starkare.

Däremot är det med all sannolikt billigare att låta kunderna reducera sin elförbrukning än att bygga ut kapaciteten så att effektbrist aldrig uppstår. Om de faktiskt betalade det rörliga elpriset skulle jämviktspriset vara P_r även när utbudet bara är S_2 . Ju större andel av kunderna som betalar ett rörligt pris, desto mindre sannolikt är det att en effektbrist uppstår. Fler kunder med rörligt pris innebär att det vertikala segmentet av efterfrågekurvan skiftar åt vänster och sannolikheten för att jämvikt inte ska kunna uppstå minskar. Den grafiska analysen visar alltså att en övergång till timmätning kommer att minska risken för effektbrist. I vilken utsträckning detta kommer att eliminera risken för effektbrist beror bl.a. på hur många kunder som kommer att välja ett helt rörligt (timme för timme) elpris och hur många kunder som kommer att vilja avtala om fasta priser.

Om de företagsekonomiska och de samhällsekonomiska incitamenten för investeringar sammanfaller så behövs ingen reglering och upphandlingen av effektreserv kan, som Energimarknadsinspektionens utredning föreslår, fasas ut. Detta gäller i princip med eller utan en ökad andel kunder med timmätning, men risken för elavbrott minskar med ökad timmätning. Vidare kan det finnas skäl att fasa ut den offentligt tillhandahållna effektreserven gradvis, så att marknaden får tid att bygga eller på annat sätt tillhandahålla topplastkapacitet.

Det är tänkbart att det finns andra typer av marknadsmisslyckanden som leder till att marknaden tillhandahåller alltför litet kapacitet och att risken för elavbrott därför blir alltför stor utan statliga ingrepp. I så fall finns skäl för regleringsingripanden, exempelvis en offentligt upphandlad effektreserv eller regler om kompensatoriska betalningar från elsäljande företag eller från de balansansvariga till köparna av el för uteblivna leveranser i samband

med elavbrott. Det har dock inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att identifiera några sådana marknadsmisslyckanden.

Sammanfattningsvis finns relativt ändamålsenliga instrument på plats för att hantera kortvarig effektbrist. I de fall dessa inte räcker till får det anses tveksamt om prisreglering eller ransonering med stöd av generell lagstiftning är en praktiskt genomförbar lösning. Förloppet skulle i de flesta fall vara alltför snabbt för att hinna få till stånd en ändamålsenlig tillämpning av generell ransonerings- eller prisregleringslagstiftning.

6.2.4 Mekanismer för att hantera energibrist

Energibrist är, som ovan beskrivits, ett mer utdraget förlopp än effektbrist. Möjligheterna att använda marknaden och pris-mekanismen för att hantera den uppkomna situationen är därför större. När energibrist hotar kommer priset på marknaden att stiga, vilket kommer att hålla tillbaka konsumtionen, vilket i sin tur gör det lönsamt att ta kraftverk med höga marginalkostnader i drift. Marknaden bör i princip fungera så att tillgänglig vattenkraft används så pass försiktigt att vattnet räcker tills vårfloden fyller på magasinerna igen, genom att vattenvärdet (alternativkostnaden för vattenkraft) stiger tillräckligt mycket.

Ett problem är dock att en stor del av efterfrågan härrör från konsumenter med fast elpris. På kort och medellång sikt kommer dessa konsumenter inte att beröras av det stigande elpriset och de kommer därför att sakna incitament att hålla tillbaka sin konsumtion. Det är möjligt att enbart efterfrågan från konsumenter med fast elpris kommer att kräva en energimängd som överstiger den tillgängliga. Teoretiskt kommer elpriset då att bli oändligt högt. Detta skulle tvinga bort alla konsumenter med rörligt elpris från marknaden, men problemet med energibrist skulle ändå inte vara löst.

Energimyndigheten har ansvaret för den långsiktiga energiförsörjningen, och därmed det primära ansvaret för att hantera energibrist. Som tidigare påpekats finns dock en koppling mellan energi- och effektbrist och i förlängningen kommer energibristen – om den inte åtgärdas – att yttra sig som effektbrist. I en sådan situation kommer Svenska Kraftnät att få hantera den akut uppkomna effektbristen, i princip genom roterande bortkoppling. Bortkoppling

är emellertid ett samhällsekonomiskt dyrbart sätt att hantera energibrist, varför detta utfall i det längsta bör undvikas.

När energibrist hotar finns anledning att successivt tillgripa allt mer ingripande metoder. Vid måttliga bristsituationer kommer marknaden att åstadkomma en balans mellan utbud och efterfrågan genom stegrade priser. Vid värre bristsituationer är det första ingrepp som bör tillgripas konsumtionsdämpande åtgärder, såsom informationskampanjer med uppmaningar om att reducera elkonsumtionen, genom exempelvis sänkt inomhustemperatur och minskad användning av elförbrukande utrustning. Nästa steg på skalan är tvingande ingrepp i marknaden. I princip finns två möjligheter: att höja det effektiva priset för konsumenter med fastprisavtal och att införa någon form av ransonering. Ett höjt pris för konsumenter med fastprisavtal kan åstadkommas på tre olika sätt: genom en förhöjd elskatt, en förhöjd (rörlig) elnätsavgift eller ett helt eller partiellt upphävande av fastprisavtalen.

Ransonering av el är inte enkel att genomföra i praktiken, eftersom det normalt är konsumenten själv som avgör hur stor förbrukningen skall vara. Det är praktiskt svårt, eller till och med omöjligt, att tillåta en konsument att använda en viss maximal mängd elenergi under en viss tidsperiod. I praktiken skulle en kvotransonering sannolikt innebära att tillåten elförbrukning fastställdes till en viss andel av faktisk förbrukning under motsvarande period tidigare år. Förbrukning utöver denna nivå skulle inte kunna förhindras, men däremot kunna beläggas med en straffavgift. Därmed skulle en ransonering i ekonomiskt avseende i själva verket motsvara införandet av ett tvåprissystem. Ett lägre pris (dvs. det avtalade fasta priset) skulle gälla för förbrukning upp till en viss nivå. För förbrukning därutöver skulle ett högre pris gälla, motsvarande summan av straffavgiften och det avtalade elpriset. En möjlig fördel, jämfört med att exempelvis tillfälligt höja elskatten, vore att fördelningseffekterna vid ett givet effektivt marginalpris skulle bli mindre. Den uppenbara nackdelen är att ett ransoneringssystem av den här typen är administrativt svårhanterligt. Förutom att priserna skulle bli beroende av föregående års förbrukning så skulle ett stort antal undantag få beviljas för personer som flyttat, byggt ut, bytt värmesystem o.s.v., liksom för företag som expanderat eller installerat ny elförbrukande utrustning. Motsvarande avdrag skulle göras för personer och företag som genomfört åtgärder som lett till minskad elförbrukning.

Som ett sista steg i skalan av åtgärder mot energibrist kan samma metod användas som vid akut effektbris: roterande bortkoppling av elförbrukare. Liksom vid kortvariga effektproblem kan en sådan bortkoppling vara administrativt fastställd eller bestämd genom marknadsmässigt satta priser för leveranssäkerhet.

Vid relativt långvariga och allvarliga fredstida bristsituationer, dvs. energibrist som sträcker sig över veckor och månader skulle åtgärder få vidtas med stöd av ransonerings- eller prisregleringslagarna. Den kortsiktiga lösningen med roterande bortkoppling kan förvisso tillämpas fortlöpande. Svenska Kraftnät är dock av uppfattningen att detta är en otillfredsställande lösning; vid bristsituationer som varar flera månader bör prioriteringen bli en annan än vid bristsituationer som varar några timmar.

Svenska Kraftnät vare sig vill eller kan göra den typ av långsiktiga prioriteringar som krävs vid utdragna bristsituationer. Det bör understrykas att energibrist i första hand måste hanteras av marknaden själv, genom prisstegring, som i allvarliga fall kan åtföljas av uppmaningar från Energimyndigheten och från politiker om minskad elförbrukning.

6.2.5 Slutsatser

Först när marknaden inte längre fungerar som den skall kan det finnas behov av statliga åtgärder. I vissa hänseenden kan myndigheternas ansvar för elmarknaden behöva stärkas och framför allt finns behov av förtydliganden kring ansvar och roller när det gäller trygg elförsörjning. Detta gäller såväl lagstiftning som är specifik för elsektorn, som tillämpning av generell krislagstiftning inom området.

Ett grundläggande skäl till att använda kvantitativa begränsningar vid effektbrist är den externalitet som elförbrukare utövar på varandra vid bristsituationer. Ett annat skäl är att förloppet kan vara så snabbt att marknaden inte hinner reagera. Ett tredje skäl kan vara att incitamenten att investera i reservkapacitet är otillräckliga. Det förefaller finnas relativt väl utvecklad specifik lagstiftning och beredskap för att hantera plötsligt uppkomna effektproblem, när bortkoppling måste genomföras. Det kan dock vara önskvärt att eftersträva en i förhand fastställd prioriteringsordning, som delvis kan vara marknadsstyrd. Frågan är föremål för utredning. Vidare bör en marknadsstyrd lösning för effektreserv eftersträvas.

Motivet för ingrepp i marknaden vid energibrist, dvs. vid en mer utdragen bristsituation, är framför allt att efterfrågeelasticiteten på kort och medellång sikt är låg, i synnerhet för de relativt stora kundgrupper som har fastprisavtal. Det finns därför ett behov av legala möjligheter att fatta beslut som reducerar efterfrågan också från dessa grupper. På medellång sikt – inom en säsong – är sannolikt det mest ändamålsenliga att höja det effektiva priset för fastpriskunder, t.ex. genom en förhöjd elskatt eller genom förhöjda elnätsavgifter. Vid mer långdragna energibristproblem kan ransonerings-övervägas, främst därför att ransonerings-övervägas kan ge mindre fördelningseffekter än en förhöjd elskatt. Här kan övervägas om generell ransonerings-övervägas är det mest ändamålsenliga verktyget. Energitillgång bör från ekonomisk synpunkt hanteras genom att efterfrågesidan kan reagera på *stigande* elpriser. Det saknas alltså skäl att genom myndighetsingrepp fastställa *maximala* priser, i varje fall i fredstid. Detta gäller även vid tillämpningen av ransonerings-övervägas. Reservation skall i detta hänseende emellertid göras för rättvisaspekter gällande prissättningen till elförbrukare på längre sikt.

I krigstid, eller vid samhällsvida katastrofer med motsvarande ödeläggelse till följd, kan det eventuellt vara motiverat att helt eller delvis överge marknadsekonomiska principer för allokering av produktion och konsumtion av elkraft. I krigstid har Svenska Kraftnät befogenhet att överta driften av elsystemet. Möjligen bör motsvarande befogenhet finnas i händelse av ödeläggande civila katastrofer. Syftet med att överge marknadsekonomiska principer torde vara att styra elförbrukningen till prioriterade sektorer, exempelvis sjukhus, telenät och andra inrättningar med betydelse för landets försvarsförmåga eller för möjligheterna att upprätthålla en viss minsta konsumtionsnivå för landets hushåll. Enligt föregående kapitel kan tilldelning av ransoner till fastställda priser i vissa extrema situationer tänkas vara att föredra framför marknadsbestämda priser och kvantiteter. I situationer när elsystemet blivit så fragmenterat att lokala monopol uppstår, kan skäl finnas att fastställa högstpriser.

Avslutningsvis och för tydlighetens skull är det utredningens bedömning att kvantitativa begränsningar och allokering av el mellan användare med hjälp av andra principer än genom priset behövs i två situationer. Dels vid snabbt uppkommen effektbrist, när fysisk bortkoppling måste ske och när det finns anledning att prioritera exempelvis sjukhus. Dels vid långvariga och extremt allvarliga

bristsituationer, exempelvis krig eller efter en extrem civil katastrof, då det kan vara motiverat att delvis överge ett marknads-ekonomiskt system. Mer normal civil energibrist bör hanteras genom att stigande priser tvingar ner elförbrukningen. Den omfattande förekomsten av fastprisavtal kan dock nödvändiggöra mekanismer för att låta också kunder med fastprisavtal känna av stigande priser. Till formen kan detta göras genom exempelvis höjd elskatt eller elransonering med höga överförbrukningsavgifter.

6.3 Läkemedel och sjukvårdsprodukter

6.3.1 Beredskap för kriser – allmän utveckling

Från 1970-talet till långt in på 1990-talet fanns i Sverige för krigs-sjukvårdsändamål stora lager av sådana nödvändiga läkemedel och sjukvårdsprodukter som det kunde tänkas bli brist på. Det rörde sig bl.a. om smärtstillande medel, narkosmedel, förbrukningsmaterial för operationer och infusionsmedel.

Beredskapslagret för hälso- och sjukvården byggdes upp av Socialstyrelsen, mot bakgrund av hotbilden under det ”kalla kriget”. Det fanns även planering för att sätta upp särskilda operations- och vårdannex under höjd beredskap. För att utöka resurserna för omhändertagande på skadeplats och för sjuktransporter organiserades Sjukvårdsenhet 86, som senare omorganiserades till Mobila akutvårdsresurser. Till dessa enheter anskaffades och beredskapslagrades medicinteknisk utrustning och vårdutrustning, liksom konventionsskydd, utrustning till mobila blodtappningsenheter, viss sambandsutrustning och mobila reservelverk.

Hotbilden förändrades på 1990-talet, vilket ledde till ändrade förutsättningar för beredskapen. Sverige har inte längre någon beredskap för ett oväntat invasionskrig; nuvarande försvarsplanering bygger på en förvarningshorisont på fem år innan kriget bryter ut. Sverige förutsätts således ha fem år på sig att rusta upp, utbilda militär personal och bygga upp lager av sjukvårdsmateriel och läkemedel.

Socialstyrelsen har avvecklat operations- och vårdannexorganisationen. Under perioden 2000–2003 reducerades beredskapslagren genom försäljning, bistånd och destruktion. Efter 2008 skall endast omkring 20 procent av tidigare lagrade volymer återstå.

Dagens beredskapslagring är numera företrädesvis inriktad på allvarliga händelser under fredstid, såsom terrorhandlingar, naturkatastrofer, större utbrott av smitta eller behov av att kunna göra nationella och internationella katastrofinsatser. Detta innebär betydligt mindre lagervolymer och att viss materiel vid behov skall kunna levereras snabbt, men i mindre sändningar. Beredskapslagren innehåller såväl läkemedel och medicinsk utrustning som viss skyddsutrustning. Enligt Socialstyrelsens planering skall det finnas kapacitet att hjälpa ett landsting eller en region som råkar ut för en katastrof med 5 000 svårt skadade – exempelvis efter brand eller olycka – med blod/plasma, läkemedel och förbrukningsmateriel. Dessutom finns reservaggregat för strömförsörjning. Under senare år har Socialstyrelsen också byggt upp nya lager för ett annat syfte: nämligen för skydd mot (virusburna) pandemier.

Landstingen håller egen katastrofmedicinsk beredskap. Även denna har minskat, dock främst till följd av kostnadsbesparingar och en övergång till *just-in-time* för förnödenheter. Det senare innebär att landstingens egna lager är minimala. Försörjningen sker i stället kontinuerligt med hjälp av kommersiella logistikföretag eller grossister, vilka i sin tur också strävar efter att minimera lagren. Landstingens krisplaner har ”små” (lokala) katastrofer som utgångspunkt, snarare än exempelvis krig eller pandemi. Ambitionsnivån eller synen på hotbilden uppges variera kraftigt mellan landstingen.

Vidare har det skett en avveckling av produktionskapacitet för läkemedel och, delvis, annat sjukvårdsmaterial i Sverige, i kombination med en tilltagande internationell specialisering. Sverige är i mycket stor utsträckning beroende av importerade läkemedel, och även de läkemedel som faktiskt tillverkas i Sverige är beroende av importerade råvaror. Detsamma gäller i stor utsträckning för annan förbrukningsmateriel (t.ex. kanyler och förband) och apparatur (bl.a. respiratorer).

På det internationella planet är världshälsoorganisationen WHO och ansvarigt för att bevaka pandemier. Motsvarande ansvarigt organ inom gemenskapen är Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC). Kontaktmyndighet i Sverige är Socialstyrelsen. Vid varje landsting finns en smittskyddsläkare, som utgör en egen myndighet med 5-20 anställda.

6.3.2 Förskrivning och försäljning av läkemedel

Det finns ingen särskild lagstiftning om läkemedelsransonering. Läkarna har rätt att förskriva läkemedel på medicinska grunder. Oaktat läkareetik, bestämmelser i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd skulle, potentiellt sett, enskilda läkare kunna missbruka systemet och, exempelvis, skriva ut stora mängder antivirala läkemedel till den egna familjen. Patienter har möjlighet och kan ha incitament att gå till flera läkare och få parallella recept och köpa ut läkemedel från olika apoteksfilialer. Därigenom kan patienten under kort tid få ut väsentligt mer läkemedel än den maximala mängd läkemedel som får expedieras – motsvarande tre månaders förbrukning. Förutom inför hotande pandemier har detta utnyttjats inför prishöjningar eller när subventionssystemet ändrats till nackdel för patienterna. Vid ett eller ett par tillfällen har ansvariga myndigheter och Apoteket AB i samråd beslutat om ransonering av läkemedel, trots att den legala grunden för dessa beslut varit oklar.

6.3.3 Eventuellt behov av prisreglering

Läkemedel är inte fritt tillgängliga på en marknad, men tillgängligheten styrs inte heller centralt av en eller flera myndigheter. Användningen styrs i huvudsak av läkarnas förskrivning. Priserna är, genom förmånssystemet, reglerade. Visserligen gäller i princip fri prissättning för tillverkare som väljer att kliva av subventionssystemet, men i praktiken har ingen, eller nästan ingen, tillverkare funnit detta lönsamt. Möjligen skulle det kunna vara kortsiktigt lönsamt vid en hotande pandemi, men med tanke på de goodwill-förluster företaget skulle göra saknas sannolikt lönsamhet i ett långsiktigt perspektiv. Motsvarande resonemang gäller receptfria läkemedel som kan vara viktiga i en krissituation, såsom febernedsättande medel. Här är prissättningen också i praktiken fri, men långsiktiga överväganden torde begränsa tillverkarnas incitament att kortsiktigt höja priserna vid en akut bristsituation.

Härav följer att tillverkare och importörer har ett begränsat utrymme att höja priserna i syfte att exploatera konsumenternas betalningsvilja, även vid allvarliga bristsituationer. I huvudsak kan nationen Sverige betraktas som köpare av läkemedel för förbrukning

inom landets gränser och Sverige har, genom Tand- och läkemedelsförmånsverket (TLV), i praktiken möjlighet att reglera priserna. Vid en global kris skulle, å ena sidan, visserligen tillverkare som kan avsätta hela sin tillgängliga produktion i andra länder till högre priser än de som fastslagits av TLV kunna hota med att avbryta leveranserna till Sverige och därigenom tvinga fram en höjning av den reglerade prisnivån. Å andra sidan är en nationell svensk prisreglering i alla händelser verkningslös i förhållande till sådana åtgärder.

6.3.4 Ransonering, lagerhållning m.m.

Vid en pandemi uppstår snabbt brist på vissa läkemedel. Genom ransonering skulle hamstring kunna undvikas och bättre prioritering uppnås. Det huvudsakliga motivet är att det finns externaliteter i användningen av vacciner och antivirala läkemedel i samband med pandemier och andra epidemier. En individs risk att smittas är beroende av hur många andra smittade och smittsamma individer som finns i omgivningen, vilket i sin tur är beroende av bl.a. deras användning av vacciner och läkemedel. Därtill kommer rättvis- och fördelningsaspekter.

Den ansvariga myndigheten, Socialstyrelsen, arbetar framförallt med scenarier med förlopp liknande spanska sjukan; pandemier med en beräknad mortalitet på 1–2 procent och sjukfrånvaro på upp till 25 procent vid kulmen. Även allvarigare förlopp är tänkbara. Kulmen antas nås efter 9–11 veckor och epidemin antas ebba ut efter 16–20 veckor, men kan komma tillbaka i flera – normalt successivt mindre allvarliga – vågor. Sjukfrånvaron kan bli högre än 25 procent, eftersom sjukfrånvaron kan bli högre än andelen som faktiskt är sjuka. Det finns risk att många väljer att vara hemma för att vårda barn eller gamla, eller på grund av rädsla.

Hos Socialstyrelsen finns preliminära och flexibla smittskyddsplaner. Antivirala läkemedel och vacciner kommer i första hand att tillhandahållas dem som har samhällsviktiga funktioner och dem som är särskilt utsatta för den aktuella sjukdomen. Socialstyrelsen har lager av läkemedel och vacciner som räcker till 20 procent av befolkningen. Dessa fördelas mellan landsting efter behov och kanaliseras via sjukvårdsapoteken. Därefter fördelas de av smittskyddsläkaren till kliniker och vårdcentraler efter behov. De hamnar

inte i vanliga apotek och är därför inte åtkomliga för ”vanliga” läkare som skriver ut recept.

Vid krig och liknande kriser kan en mer generell brist på läkemedel uppstå, bl.a. mot bakgrund av det stora importberoendet. Länder med egen tillverkning kan välja att styra produktionen till den egna befolkningen.

6.3.5 Överväganden angående läkemedel

Prisreglering i allmänhet är inte motiverad

Behovet av prisreglering framstår som litet, med tanke på att läkemedel i praktiken redan är prisreglerade. Även om det i princip är möjligt att tillverkare och importörer skulle höja priserna vid en akut bristsituation så torde detta inte vara det största problemet. Vid en svår bristsituation bör sannolikt läkarnas fria forskrivningsrätt begränsas och användningen styras mer centralt. Därtill kommer att utländska tillverkare vid sin prissättning gentemot den svenska importören inte är bundna av en nationell prisreglering. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att använda priser för att ransonera efterfrågan.

Ransoning vid kriser är motiverad

En viktig principiell skillnad mellan läkemedel och stora delar av övrig konsumtion är att när det gäller läkemedel har det offentliga i allmänhet *bättre* information än konsumenten/patienten om vilken konsumtionsnivå som är optimal. Vidare gäller åtminstone i normala situationer att den samhällsekonomiska marginalkostnaden för läkemedel i allmänhet är väsentligt lägre än priset. Slutligen har sjukvården organiserats så att medborgarna i praktiken har ett försäkringsskydd mot höga vårdkostnader som kan uppstå vid sjukdom eller annat vårdbehov. Det finns med andra ord många skäl till att inte använda priser som huvudsaklig allokeringsmekanism för läkemedel och andra sjukvårdsförnödenheter, utan att överlåta en stor del av valet av sjukvårdskonsumtion till professionella vårdgivare.

Lagring är det offentligas ansvar

På en fri marknad kan aktörer av kommersiella skäl välja att hålla lager som en spekulation i prishöjningar. Detta gynnar typiskt sett konsumenter, eftersom spekulanternas utbud kommer att dämpa prisuppgången. Om priset inte tillåts stiga finns det inte något företagsekonomiskt incitament att spekulera i prisuppgångar, dvs. att av kommersiella skäl hålla stora lager. I den mån det är samhällsekonomiskt effektivt att hålla beredskaps- eller krislager av läkemedel måste det därför i första hand vara samhällets uppgift att besluta om och finansiera dessa lager.

Förutsättningar för ransonering

Nuvarande planering bygger i liten utsträckning på direkt ransonering av den ordinarie produktionskedjan, av flera olika skäl. Lagren är så små och den svenska produktionen så begränsad att det som kan ransoneras inte förslår särskilt långt. Apotekens lager av antiviraler är försumbara jämfört med de mängder som skulle behövas vid en pandemi. Ransoneringen skulle – åtminstone initialt, innan inhemsk produktion eventuellt kunde byggas upp – framför allt avse importerade produkter.

Pandemier och andra snabba krisförlopp

Vid en pandemi eller liknande sjukdomsförlopp gäller i huvudsak att förbrukningen måste baseras på tillgängliga lager, eftersom tillverkning/tillförsel per tidsperiod torde vara liten i förhållande till behoven. På grund av externaliteter mellan användarna, men också av rättviseskäl, bör fördelningen göras på medicinska grunder – för att minimera smittspridning och för att maximera antalet räddade människoliv – snarare än efter betalningsvilja. Den modell som Socialstyrelsen valt, med egna lager som är tänkta att kanaliseras genom smittskyddsläkare, synes vara ändamålsenlig.

En annan form av bristsituation kan uppstå om hamstring utlöses av privatekonomiska skäl (exempelvis vid ändringar av förmånssystemet) eller på grund av förväntningar om att brist ska uppstå. Det senare kan exempelvis inträffa i samband med en pandemi. Mekanismen liknar den som kan uppstå när allmänhetens förtroende för en bank sviktar. Även om banken är solvent kan en akut

likviditetsbrist uppstå om många insättare samtidigt vill göra stora uttag, vilket i sig skapar insufficiens. Förväntningar om bristande betalningsförmåga kan på så vis bli självuppfyllande. På motsvarande sätt kan förväntningar om att det kommer att bli brist på läkemedel leda till att många kunder snabbt köper stora mängder, vilket i sig skapar en faktisk brist. För att motverka den här typen av fenomen kan ransonering vara nödvändig, i första hand genom begränsningar av den mängd som får hämtas ut samtidigt.

Möjliga ransoneringsmekanismer skulle kunna vara att begränsa uttag och/eller förskrivning till att avse maximalt en viss tids förbrukning. Redan i dag skulle i princip Receptregistret, ett data-system som lagrar läkemedelsförskrivning och läkemedelsköp på individnivå, kunna möjliggöra kontroll av att individers uttag begränsas till maximalt en viss tids förbrukning. En kontroll i registret kräver dock kundens medgivande. Enligt nu gällande regler är det bara när förskrivaren specifikt angett på receptet att det ska vara ett expeditionsintervall som apotekspersonalen har rätt att vägra lämna ut en ny omgång läkemedel.

Two andra lösningar för att hantera mer allvarliga bristsituationer är *utvidgad lagring* – i första hand av kommersiella aktörer – och *utfärdande av leveransgarantier* från kommersiella tillverkare. I Finland finns ett system där industrin ålagts hålla beredskapslager vid sjukhus och apotek. I kristid förfogar det allmänna över lagren, men i fredstid får industrin använda dem enligt principen först in – först ut.

Med undantag för en pandemisituation bygger de ovan nämnda metoderna för att hantera bristsituationer på förutsättningen att den underliggande läkemedelstillgången är tillräckligt god för att samtliga patienter ska kunna fortsätta att förbruka läkemedel i normal omfattning. Det förutsätts alltså att bristsituationen är relativt kortvarig och att det, om bara problem med hamstring och liknande kan hanteras, egentligen inte är nödvändigt att minska konsumtionen av läkemedel under den medicinskt optimala nivån. Vad gäller läkemedel som är verksamma vid pandemier bygger dock nuvarande planering på att en stor andel av de behövande inte kommer att kunna tilldelas läkemedel/vaccin.

På grund av förloppens snabbhet framstår det som mest ändamålsenligt att förbereda sektorsanpassade mekanismer för ransonering. Det kan ifrågasättas om det med stöd av generella regler om prisreglering och ransonering är ändamålsenligt eller ens möjligt att hantera de särskilda problem som kan uppkomma vid t.ex. pandemier.

Mot bakgrund av att det ytterst kan vara livshotande för en stor del av befolkningen synes en på förhand reglerad ordning och organisation för detta ändamål vara påkallad.

Långdragna och extrema krissituationer

I krigstid eller vid en omfattande pandemi eller liknande kan sannolikt uppstå en sådan brist på läkemedel att normal läkemedelskonsumtion inte kan upprätthållas på lång sikt. I en sådan situation måste en hårdare prioritering göras, så att de mest behövande ges förtur till de begränsade tillgångarna. Rimligtvis bör även en sådan prioritering av ovan nämnda skäl ske på medicinska grunder, snarare än med hjälp av prismekanismen. Emellertid bör incitament skapas som motverkar att de gemensamma tillgångarna överexploateras, exempelvis genom att läkare förskriver läkemedel alltför generöst för patienter i deras närhet, på bekostnad av mer behövande patienter, exempelvis i andra delar av landet.

Genom att använda en form av *per capita*-tilldelning (kapitering) av läkemedelsransoner skulle läkarnas förskrivning kunna begränsas, samtidigt som prioriteringen skulle kunna ske på medicinska grunder. Exempelvis skulle läkemedelsransoner kunna tilldelas vårdcentraler eller sjukhuskliniker i förhållande till befolkningen inom upptagningsområdet. Med en sådan fixerad tilldelning per tidsenhet skulle en överdrivet generös förskrivning, i förhållande till den tilldelade ransonen, snart leda till att patienter med stort behov måste avvisas. Om tilldelningen görs till relativt små grupper av läkare är det antagligt att tendensen att överexploatera en gemensam tillgång kan motverkas.

6.3.6 Sammanfattande slutsatser

Prisreglering synes inte vara en särskilt angelägen fråga för läkemedelssektorn. Ransonering eller styrd användning i någon form kan däremot vara viktig i vissa situationer, främst i samband med en pandemi eller vid krig eller krigsfara. I andra och mindre allvarliga bristsituationer kan förebyggande lagring och begränsningar av rätten att hämta ut förskrivna läkemedel användas. Det senare innebär en form av ransonering. Vid kortvariga/snabba bristsituationer – såväl allvarliga bristsituationer, såsom pandemier, som

mindre allvarliga brister, utlösta exempelvis av hamstring – torde genomförandet av en ransoning förutsätta väl förberedda ransoneringsplaner och rutiner liksom en klar ansvarsfördelning.

6.4 Livsmedel

6.4.1 Allmänt om brist på livsmedel

Tillgången till livsmedel och inkomstfördelningen

De flesta föreställer sig nog att svältkatastrofer orsakas av en otillräcklig tillgång till mat, i förhållande till befolkningens storlek. Närmare ekonomiska studier visar dock att orsaken ofta är en ojämn fördelning av inkomster och tillgångar i samhället. Under svältkatastrofen i Bengalen 1943–1944, då upp emot tre miljoner människor kan ha dött, låg risskördarna på samma nivå som 1941, som inte hade varit ett svältår. Orsaken till svälten kan därför snarare än otillräcklig tillgång till mat ha varit en omfördelning av köpkraft från landsbygden till arbetare i städerna sedan lönerna i städerna stigit till följd av ökad efterfrågan i krigsindustrin. Arbetarna spenderade sina ökade inkomster i första hand på ökade risransoner, vilket fick till följd att rispriset steg och landsbygdsbefolkningen hamnade under existensminimum. Ekonomiska studier av svältkatastroferna i Bengalen, Etiopien 1972–1973, Sahel 1968–1973 samt Bangladesh 1974 ledde till slutsatsen att svälten uppkommit till följd av en ojämn inkomstfördelning och förändringar i inkomstfördelningen och inte till följd av ett minskat utbud av livsmedel.

Det betyder naturligtvis inte att utbudet är betydelselöst. Ett historiskt exempel på en utbudschock är den irländska potatis-svälten i mitten av 1800-talet. Stora delar av befolkningen var då mycket fattig och helt beroende av potatis som föda. Den omedelbara orsaken till katastrofen var att stora delar av potatisskörderna 1845 och 1846 uteblev på grund av sjukdomsangrepp. I detta fall kan det dock vara svårt att skilja på utbudschock och en chock på inkomstfördelningen som förklaring eftersom potatisskörderna även var en betydelsefull del av många inkomster.

Hamstring

Det finns andra förklaringar till svältkatastrofer, varav den mest kontroversiella möjligen är spekulation och hamstring. Det är svårt att finna klara empiriska samband mellan omfattningen av hamstring och bristsituationer och effekterna därav. Hamstring kan vara av godo. Hamstring i början av en längre bristperiod innebär att en större mängd mat kommer att finnas tillgänglig i ett senare skede. Det ger sannolikt en positiv nettoeffekt om bristen på mat är större i det senare skedet än i början. Bygger hamstringen däremot på felaktig information och är överdrivet stor, kan situationen förvärras av hamstring.

En orsak till hamstring kan enligt senare studier vara att priset på varan är satt för lågt. Som illustrativt exempel kan nämnas tillgången till tvål i Sovjetunionen. Under större delen av 1989 fanns det ingen tvål på hyllorna i sovjetiska affärer, trots att planansvariga betonade att tvålproduktionen ökat flera år i rad och att betydande mängder dessutom importerades från utlandet. Tillgången på tvål per capita var i nivå med de rikare ekonomierna i väst.

Sovjetiska ledare karakteriserade ofta ekonomin som varande i en krissituation, men det var oklart vari krisen bestod och vad som var orsaken. Vissa hänvisade till sammanbrott i transportsystemen, exempelvis järnvägarna. Andra talade om stölder och sabotage. Enighet rådde dock om att lösningen var att öka produktionen och tillsätta utredningar för att ta reda på orsakerna till bristsituationen.

Evidensen, om än anekdotisk, tyder dock på att orsaken till bristen var hamstring. Den sovjetiska befolkningen hamstrade tvål och andra förnödenheter i stora mängder. Bostäderna användes därvidlag som förrådsutrymmen. Denna analys av hamstringens psykologi visar att varje enskild konsument måste lägga ned tid och kraft på att lokalisera de knappa förnödenheterna och hamstra dem eftersom det är vad alla andra gör. Resultatet är att bristen förvärras och att folk tvingas till improduktiva aktiviteter. Denna typ av hamstring kan kallas *defensiv hamstring*.

Ett mindre betydelsefullt men slående exempel på dessa mekanismer är bristen på sittplatser på vissa lunchrestauranger. För att försäkra sig om sittplats reserverar gästerna ett bord med sina ytterkläder innan de ställer sig i kön, vilket minskar tillgången till platser och tvingar andra att bete sig på samma sätt. Resultatet blir att bord står tomma samtidigt som folk letar efter platser.

Det finns flera möjliga lösningar på problemet med defensiv hamstring. En är att förbjuda hamstring, en annan är att försöka förmå företag att producera mer varor, såsom det gjordes i det forna Sovjetunionen. Om priset är lågt måste det ske genom någon form av reglering eller genom subvention. En sista alternativ lösning är att tillåta priset på marknaden att öka och skapa en jämvikt mellan efterfrågan och tillgången på förnödenheter.

Spekulation

I situationer där en brist kan befaras i en nära framtid kan priserna komma att stiga redan i förväg. Det kan finnas risk för att dessa prisökningar är en överdriven reaktion och att de beror på felaktiga förväntningar snarare än en verklig brist. Ett möjligt exempel var prisökningarna på spannmål under 2008.

Det så kallade *winner's curse*-fenomenet kan ge vägledning till förståelsen av dylika händelser. Många marknader kännetecknas av osäkerhet, särskilt i tider av kris. De flesta har viss information om utbuds- och efterfrågeförehållanden och hur dessa kan komma att ändras över tiden. Ingen har dock tillgång till den fullständiga bilden. *Winner's curse* innebär att de aktörer som på grund av bristfällig information råkar övervärdera en vara mest, kommer att få köpa varan till ett pris som överstiger varans verkliga värde. Att det finns många aktörer på marknaden löser inte utan förvärrar problemet eftersom sannolikheten ökar för att någon eller några skall ha information som överdriver allvaret i situationen. Straff väntar dock den skyldige med automatik i detta fall. Den som på grund av felaktig information driver upp priserna får senare sälja till ett pris som är lägre än det pris varorna köptes för.

Ett ytterligare fenomen som kan bidra till förståelsen av spekulativa bubblor brukar betecknas *herding*. *Herding* innebär enkelt uttryckt att aktörer slutar förlita sig på sin egen information. Om man genom ökade priser märker att många andra har information som tyder på att en bristsituation är nära förestående är det bättre att förlita sig på denna allmänt tillgängliga information, eftersom den sammanfattar många olika aktörers information, än på den mindre information man har tillgång till själv. De aktörer som har information om att en bristsituation inte är så sannolik kommer då inte att agera på denna information och därigenom inte heller

avslöja den för andra. En prisökning kan på så vis bli självförstärkande.

De som medverkar till att driva upp priserna på grund av felaktig information kommer att påverka andras välfärd. Att samma personer själva gör en förlust förändrar inte det faktum att de inte kan förväntas ta hänsyn till den skada som andra får lida. Det kan därför finnas anledning till ett offentligt ingripande. Ett dylikt ingripande bör dock knappast ta formen av en prisreglering eftersom statliga myndigheter inte kan förmodas ha tillgång till bättre information än de aktörer som agerar på marknaden.

6.4.2 Situationen i Sverige

Ett flertal utredningar och rapporter har under de senaste decennierna berört frågan om förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen i kris; den s.k. omställningsstudien (*Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning*, rapport från studien av omställningar inom jordbruket, Statens jordbruksnämnd, maj 1981), *Jordbruks- och livsmedelspolitik* (huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté, SOU 1984:86), *Rapport från livsmedelskommitténs expertgrupp för sårbarhetsfrågor* (Ds Jo 1984:11), *En ny livsmedelspolitik* (Jordbruksdepartementet Ds 1989:63) samt *Jordbruksverkets studie av marknadsreglerande åtgärder inom livsmedelsberedskapen* (skrivelse till regeringen rörande Uppdrag om marknadsreglerande åtgärder inom livsmedelsberedskapen, februari 2001). I det följande sätts huvuddragen i dessa förutsättningar in i den ekonomisk-analytiska referensram som redovisats ovan.

Hoten

Med dagens säkerhetspolitiska läge synes det osannolikt att Sverige under överskådlig tid skulle drabbas av en försörjningskris. På längre sikt är det naturligtvis ändå tänkbart att utbudet av mat skulle kunna komma att minska drastiskt och orsaka en försörjningskris. Effekterna beror på krisens ursprung.

Den närmast till hands liggande möjliga orsaken till en drastisk minskning av utbudet på livsmedel är avspärrning till följd av en politisk konflikt eller krig i närområdet. En eventuell försörjningskris skulle i första hand behöva lösas inom ramen för EU-samarbetet. Det

är emellertid svårt att förutsäga hur omvärlden agerar i en framtida försörjningskris. En längre tids avspärrning, som även avbryter Sveriges utrikeshandel med resten av Europa, skulle skapa allvarliga problem för landet. Det är i första hand Sveriges beroende av att importera vissa insatsvaror i jordbruket som är problematisk. Frågan om den inhemska produktionskapaciteten behandlas vidare nedan.

En avspärrning påverkar det totala utbudet av livsmedel, men däremot inte fördelningen av inkomster inom landet.

En annan möjlig orsak till ett en drastisk minskning av utbudet på livsmedel vore om någon form av sjukdom skulle drabba grödor eller djur i Sverige. Under förutsättning att inte samma sjukdom skulle drabba andra delar av världen skulle problemet snabbt lösas genom ökad import. Svenska livsmedel skulle visserligen bli dyrare för konsumenterna, men det huvudsakliga problemet skulle vara ett större inkomstbortfall för dem som har sin försörjning i den svenska livsmedelsproduktionen. Det är dock inte ett problem som ska behandlas i denna utredning.

Kriskost

En viktig del av krishanteringens består i en övergång till så kallad kriskost. På grundval av uppgifter från Statens jordbruksnämnd i november 1981 är utgångspunkten bl.a. att energitillförseln behöver uppgå till knappt 3 000 kcal per person och dag, vilket även motsvarar konsumtionen under normala förhållanden. Kriskostens sammansättning bygger på en minskad konsumtion av kött, ost, vegetabiliskt fett, socker och smör och en ökad konsumtion av framförallt potatis, mjöl och mjölk, vilket framförallt ger en minskning av intaget av proteiner och fett och en ökning av intaget av kolhydrater. Det exakta innehållet i såväl kriskost som normal kost har varierat över tiden.

Omställning av produktionen

För att ett inhemskt jordbruk skall kunna producera kriskosten krävs en omfattande omställning av inriktningen. Fokus måste ligga på att producera kvantitet – kalorier – snarare än kvalitet – exempelvis i form av mångfald – och att ställa om från animalisk till

vegetabilisk produktion; omställningen medför i stort att djuren slaktas och markanvändningen övergår från djurfoder till spannmål.

Om Sverige skulle avspärras torde riket efter en omställning av produktionens inriktning ha tillräcklig tillgång till mark för att producera den totala mängd kalorier som krävs för befolkningens överlevnad. Några siffror kan nämnas för att ge en extremt grov bild av proportionerna. För det första är genomsnittsavkastningen på de jordar som i dag används för potatisodling omkring 26 ton per hektar och år. Likartade siffror gäller för exempelvis morötter och kål. För det andra finns god tillgång till mark i Sverige. I det mycket tätbefolkade Stockholms län bor omkring 300 personer per kvadratkilometer, vilket motsvarar tre personer per hektar. Om femton procent av marken kunde användas för potatisodling, med samma produktivitet som ovan, skulle varje invånare i Stockholm kunna äta 1,3 ton potatis per år, vilket motsvarar omkring 3,5 kilo per dag. Med ett kaloriinnehåll i potatis på omkring 800 kcal per kilo skulle varje Stockholmare få tillgång till 2 800 kcal per dag. I närbelägna Uppsala och Södermanlands län är befolkningstrycket betydligt lägre; omkring 40 personer per kvadratkilometer. Skåne är det näst mest befolkade länet, med omkring 110 personer per kvadratkilometer.

Det moderna jordbruket och dagens livsmedelsindustri är emellertid mycket beroende av insatsvaror såsom drivmedel, handelsgödsel och bekämpningsmedel. Omställningsutredningen försökte besvara frågan om det vore fysiskt möjligt att inom landet producera de livsmedel som behövs i samband med en avspärning. Det ansågs att Sverige skulle klara av en kortare avspärning på upp till ett år, bland annat tack vare de beredskapslager av förnödigheter som fanns vid tiden för utredningens tillkomst. Däremot befarade man att försörjningsläget vid en längre avspärning skulle komma att bli ytterst allvarligt, även om en hård livsmedelsransonering skulle genomföras. Eftersom lagren sedan dess har reducerats kan det förmodas att försörjningsproblemen skulle kunna komma att bli värre än vad omställningsutredningen befarade.

Omställningsutredningen beräknade även vilken tid en omställning skulle ta. Det framkom bl.a. att antalet mjölkkor skulle behöva öka, eftersom avkastningen per ko beräknades minska med omkring 20 procent. En dylik omställning beräknades ta 1 år. Fläsk- och fågelproduktionen förutsattes minska med 78 respektive 93 procent och ta 3 år. Förändringen i vegetabilieproduktionen,

bland annat en ökad potatisproduktion, beräknades inte kunna genomföras förrän efter 3 år.

1983 års livsmedelskommitté framhöll att omställningen av jordbruket visserligen minskar behovet av att importera viktiga produktionsmedel. Minskningen kan dock inte drivas så långt att kriskosten inom landet kan produceras enbart med inhemsk produktion av dessa produktionsmedel. Kommittén betonade därför att det var angeläget att få till stånd en ökad produktion av de nödvändiga insatsvarorna och lyfte särskilt fram den viktiga roll som handelsgödselkväve och därmed ammoniak spelar.

6.4.3 Behovet av politisk intervention

Förutsättningar för vidare analys

Utredningens uppdrag i detta sammanhang är att utreda huruvida prisregleringar och ransoneringar kan spela en viktig roll när det gäller omställningen till en kriskost, eller om andra medel bör tillgripas för att uppnå detta syfte. En första möjlig utgångspunkt är att det är fysiskt möjligt att inom landet producera den mängd livsmedel som krävs för kriskosten. En andra möjlig utgångspunkt är att det inte är möjligt att producera den mängd livsmedel som krävs för att hela befolkningen ska kunna överleva.

I det följande analyseras prisreglerings- och ransoneringsbehovet med utgångspunkt i det första antagandet. Även om de nödvändiga villkoren inte skulle vara uppfyllda idag, kan det förut sättas att nödvändiga förändringar kan genomföras innan en försörjningskris drabbar landet. Det är inte troligt att en långvarig och allvarlig bristsituation uppstår utan förvarning.

Det andra antagandet kommer att behandlas kortfattat i avsnittets sista stycke, nedan.

Omställning via marknaden

Antag som utgångspunkt att det finns tillräcklig kapacitet inom landet för att försörja hela befolkningen. Frågan är om den nödvändiga omställningen till produktion av kriskost sker med hjälp av marknadskrafterna. Den ekonomiska forskningen visar att det i huvudsak beror på hur inkomster och förmögenheter är fördelade i samhället. Om hela befolkningen har ungefär samma köpkraft kan det förmodas att jordbruket ställer om mot produktion av livsnödvändiga kalorier. Om köpkraften däremot är ojämnt fördelad är det sannolikt att produktion och konsumtion av – i detta sammanhang – lyxmat fortsätter.

Att fördelningen av inkomster i Sverige idag är jämn i jämförelse med många andra länder talar för att marknaden skulle kunna klara av en omställning av produktionen. En avspärrning skulle sannolikt inte ha en avgörande effekt på fördelningen av inkomster i samhället. Köpkraften skulle minska till följd av ökade priser på livsmedel, men fördelningen av livsmedel mellan olika befolkningsgrupper skulle sannolikt inte ändras drastiskt. Eftersom de fördelningspolitiska problemen kan förväntas bli tämligen begränsade kan även de nödvändiga insatserna förväntas vara mindre omfattande. Som redogjorts för ovan vore det motiverat att öka de fördelningspolitiska insatserna.

Fördelningen av förmögenheter är mer ojämn. Den är dock så ojämn att den knappast kan påverka analysen här. Även om de mest förmögna hushållen skulle fortsätta att efterfråga samma mat som idag, utgör de ett sådant fåtal att det endast marginellt skulle påverka den totala mängd kalorier som finns tillgänglig i landet.

Politiska medel

Ett offentligt ingripande krävs om marknaden trots allt inte klarar av en omställning mot en mer kaloriintensiv produktion. Som vi redogjort för ovan finns det starka argument mot att använda sig av prisreglerande åtgärder; prisreglering leder bl.a. till minskat utbud, köbildning och ökad risk för defensiv hamstring. Det finns även starka argument emot ransoneringsåtgärder eftersom ransoneringsåtgärder förutsätter att man centralt fastställer produktionsmål och priser för alla företag i hela produktionskedjan. Det leder bl.a. till omfattande informations- och kontrollproblem. Till detta kommer att

behovet av ransoneringar kan förmodas vara större i försörjningskrisens inledning, innan jordbruksproduktionen har hunnit inriktas mot produktion av den så kallade kriskosten. Ransoneringssystemen tar dessutom tid att få på plats.

Det främsta alternativa politiska medlet är att öka användningen av reguljära fördelningspolitiska medel, nämligen skatter och bistånd baserade på inkomster och förmögenhet. Ett annat alternativ är att införa särskilda krisavgifter på t.ex. animaliekonsumtion och särskilda krissubventioner av vegetabilisk produktion. Den grundläggande principen för dylika avgifter och subventioner skulle vara att de baseras på hur effektivt ett visst livsmedel utnyttjar tillgängliga resurser för att producera kalorier och de näringsämnen som bör ingå i en kriskost. Även om detta alternativ förvisso synes mer lämpligt än prisregleringar och ransoneringar så är, som nämnts ovan, obunden omfördelning i allmänhet att föredra. Endast om inkomstbeskattningen bedöms vara ineffektiv till exempel till följd av omfattande skattesmitning är en påverkan av prisen på enskilda varor ett lämpligt medel. Staten har också möjlighet att ta en aktiv roll i att garantera tillgången till reservdelar, bekämpningsmedel och handelsgödselmedel i form av lager i tider då faran för en försörjningskris är på en sådan nivå att detta synes motiverat.

Otillräcklig tillgång till livsmedel

Om det saknas tillräckliga insatsvaror för att det svenska jordbruket skall kunna producera livsmedel i tillräcklig utsträckning för att alla skall överleva blir analysen delvis en annan. I en kris där bristen på livsmedel är så stor att folkets överlevnad är hotad, kan dock förmodas att det saknas möjligheter att styra förnödenheter, vare sig med politiska medel eller med den normala marknadsmekanismen. Risken för stölder, hungerkravaller och plundring vore överhängande.

6.4.4 Sammanfattning

Det huvudsakliga hotet mot livsmedelsförsörjningen synes vara landets beroende av import av insatsvaror till jordbruket. Politiken bör i första hand inriktas mot att stimulera utbudet av sådana insatsvaror. För att garantera att produktionskapaciteten används för att försörja hela befolkningen med livsmedel bör i första hand reguljära fördelningspolitiska instrument användas. Om effektiviteten i den inkomstbaserade omfördelningen reduceras kan ett kompletterande instrument vara att införa särskilda krissubventioner av de livsmedel som ingår i kriskosten och särskilda krisavgifter på de livsmedel som inte ingår i kriskosten. I en situation då maten inte är tillräcklig för att försörja hela befolkningen är det möjligt att ransonering kan vara ett lämpligt instrument för att fördela tillgängliga kalorier till de grupper som politiskt har prioriterats. Samtidigt är det tveksamt om samhället i ett sådant läge skulle kunna utöva någon avgörande kontroll över fördelningen av resurser.

7 Prisreglering och ransonering under andra världskriget

Prisreglering och ransonering har använts mycket sparsamt, om alls, som ekonomiska medel för krishantering i moderna ekonomier under senare år. I Sverige vidtogs ransoneringsåtgärder senast under den första oljekrisen i början av 1970-talet. Följaktligen har ransonering som instrument för ekonomisk politik i kristid ägnats mycket liten uppmärksamhet inom modern nationalekonomisk forskning. Prisreglering har använts som makroekonomiskt stabiliseringsinstrument betydligt senare än så. Perspektivet, såväl i praktiken som i forskningen, har dock varit makroekonomiskt snarare än beredskapspolitiskt.

Under tiden strax efter andra världskriget bedrevs däremot en livlig forskning om prisreglering och ransonering som instrument för effektiv försörjning. Det finns därför skäl att sammanfatta några av lärdomarna från den praktiska tillämpningen av prisreglerings- och ransoneringsåtgärder under andra världskriget.

7.1 Svenska erfarenheter från andra världskriget

Ett antal kriscommissioner, eller krisstyrelser, inrättades under andra världskriget inom viktiga sektorer. Statens Industricommission (IK) ansvarade för regleringen av råvaruförsörjning och industriell produktion och utfärdandet av exportlicenser. Bränslecommissionen hade ansvar för bränsle, smörjmedel och elenergi. Statens Livsmedelscommission (LK) ansvarade för jordbruk och livsmedelsförsörjning, inklusive ransonering av livsmedel, samt frågor rörande foder och gödsel, jordbruksstöd och export- och importlicenser. Andra krisstyrelser var Priskontrollnämnden (PKN), Handelscommissionen, Transportcommissionen och Arbetsmarknadscommissionen. För anskaffningen av militärt materiel svarade Statens ammunitions-

nämnd. Krisstyrelserna avskaffades genom beslut 1949 och uppgifterna överfördes till länsstyrelserna.

Ett stort antal råvaror var föremål för reglering under andra världskriget (jfr SOU 1952:49). Regleringen av knappa råvaror innebar att allokeringen därav underkastades IK:s kontroll. I oligopolistiska branscher kunde detta ofta åstadkommas genom frivilliga överenskommelser, men när råvaran fanns tillgänglig hos ett stort antal företag krävdes normalt ett formellt beslut om statlig kontroll av varan. Genom inspektioner av lager och prognoser över tillförsel kunde den tillgängliga volymen beräknas och en plan togs fram för hur denna skulle fördelas mellan möjliga användare. Dessa tilldelades inköpslicenser – eller gavs licenser att förbruka från eget lager – i enlighet med den framtagna planen. Därefter skulle alla transaktioner notifieras till de reglerande myndigheterna, så att den statliga regleringsapparaten i princip vid varje tidpunkt skulle veta hur mycket av den reglerade produkten som fanns hos producenter, distributörer och användare.

IK föreslog även aktivt besparingsåtgärder och substitution till andra råvaror för de potentiella köpare som inte tilldelades så mycket som de önskade. För vissa produkter – strategiska råvaror, smörjmedel och bränsle – krävdes tillstånd också för att använda produkter som företaget själv ägde (jfr Åmark (1952) och De Geer (1991)).

Ett stort antal livsmedel var föremål för ransonering; kött, ägg, ost, smör, bröd och spannmålsprodukter, socker, kaffe, te och kakao. Däremot ransonerades inte mjölk, potatis och andra grönsaker eller fisk. Det ansågs omöjligt att utforma ett ransoneringssystem som tillät en rättvis och effektiv fördelning av fiskfångster som varierade kraftigt och som måste förbrukas snabbt.

Vid införandet av ett ransoneringssystem gjordes en inventering av befintliga lager i handelsledet. Sådana inventeringar utfördes därefter cirka en gång i kvartalet. Inventeringen och en beräkning av tillgänglig produktionskapacitet och normal förbrukning användes som utgångspunkt för att beräkna ransoner.

Ransoneringen byggde på ett kupongsystem, där varje kupong tillät inköp av en viss mängd av ett givet livsmedel. För kött och tvätt- och rengöringsmedel användes i stället ett poängsystem, baserat på befri vikt respektive fettsyrehalt. Landets invånare fick en viss ranson, som varierade med kön, ålder och yrke. Exempelvis fick barn under 3 års ålder mindre matransoner, men större tvättmedelsransoner. Beroende av hur ansträngande arbete vuxna personer hade delades de in i sex klasser. Kupongerna gav rätt till inköp av den

angivna mängden under en viss tidsperiod, exempelvis en månad. Ransoneringsperioden förlängdes när varubristen tilltog och förkortades om tillgången blev mer riklig.

Kupongerna cirkulerade i produkternas motsatta riktning i förädlingskedjan; handlarna levererade kuponger, som var klistrade på ett s.k. redovisningskort som rymde 120 kuponger, till grossisterna, som i sin tur levererade kuponger till livsmedelsproducenter. Detta gav handlaren incitament att inte sälja annat än mot kupong, eftersom handlaren då skulle få svårt att köpa från partihandeln. För att lösa en del uppenbara praktiska problem fanns även växlingskort och restaurangkort.

Jordbrukets produktion styrdes med en kombination av direkt produktionsreglering, informationsinsatser och styrning via priset. Jordbruksprodukterna som sådana var prisreglerade redan före kriget. Under kriget strävade LK efter att i större utsträckning styra produktionen i önskvärd riktning och att öka effektiviteten. Ett önskemål om att öka produktionen av viss vara kunde leda till att det pris jordbrukaren fick ökade, i kombination med mer eller mindre uttalade direktiv om att öka produktionen.

Den byråkrati som övervakade ransonering, priskontroll och leveranskvoter omfattade som mest 157 centrala enheter, närmare 1 000 regionala enheter och omkring 100 000 lokala enheter, av vilka 80 000 bestod av en enda person. De två första krigsåren ägnades åt centralplanering, under det tredje året skapades regler och rutiner och därefter ägnades den mesta mödan åt reglering och kontroll av leveranser. Kristidsstyrelserna som sådana sysselsatte över 1 000 personer vid ungefär samma tid. Därtill kom uppåt 2 000 priskontrollanter.

7.2 Amerikanska erfarenheter från andra världskriget

I USA, liksom i Sverige, inrättades ett antal styrelser för den ekonomiska krigsplaneringen; *National Defence Advisory Commission* (NDAC), *the Office of Production Management* (OPM), *The Supply Priorities and Allocations Board* och *the War Production Board* (WPB). På den civila sidan inrättades *the Office of Price Administration and Civilian Supply* (OPACS) och denna myndighets efterföljare, *the Office of Economic Stabilization*. Därtill inrättades *the Solid Fuels Administration for War*.

Under krigets inledning, fram till våren 1941, bedrev NDAC i första hand prisövervakning, eftersom något starkt inflationstryck inte

hade hunnit byggas upp. OPACS inrättades i april samma år och i augusti bröts the Office of Price Administration ut ur OPACS. Dessa tre planeringsmyndigheter beslutade under år 1941 om maximipriser som omfattade ungefär hälften av alla grossistpriser. Detaljistpriserna lämnades oreglerade fram till våren 1942, när bestämmelser utfärdades om fixering av så gott som alla detaljistpriser vid dåvarande nivå. Bestämmelsen var dock svår att övervaka och ansågs leda till såväl orättvisa som ineffektivitet. En omfattande övervaknings- och analysbyråkrati byggdes upp, med bl.a. 8 000 lokala prisstyrelser (s.k. *local boards*). Först under 1943, när statsförvaltningen byggt upp styrelser ”på gräsrotsnivå, huvudsakligen bemannade av frivilliga hemmafruar”¹ och med ansvar såväl för prisreglering som ransonering, började prisregleringen fungera. Gradvis började även löner att regleras av myndigheterna. Däremot förblev rustningsindustrins produktion i huvudsak oreglerad – priserna bestämdes genom upphandling av och i förhandlingar med försvarsmaktens inköpsfunktioner.

Våren 1941 arbetade OPM med i stort sett alla råvaru- och maskintillverkande industrier (*machine-tool manufacturers*). OPM samlade in produktions- och förbrukningsdata, föreslog investeringar för att öka kapaciteten och rekommenderade eliminering av vissa produktionsserier för att frigöra befintlig kapacitet eller utbyte av en råvara som behövdes inom rustningsindustrin mot en alternativ och mindre knapp råvara. Förslagen byggde dock på frivillighet och de reglerande myndigheterna bemannades huvudsakligen med personal som hämtats från industrin. Uttrycket *one dollar men* användes om personer som hade anställning vid och fick en symbolisk lön från krismyndigheterna, men som hade kvar sin anställning hos en privat arbetsgivare och även uppbar lön därifrån. Under hösten 1941 blev önskemålen att begränsa den civila produktionen för att frigöra produktionsutrymme för militära behov allt starkare, samtidigt som exempelvis personbils- och vitvaruindustrierna ökade sin produktion snabbt när sysselsättningen och inkomsterna steg i samhället. Myndigheterna bestämde att dessa industriers produktion skulle minska; exempelvis skulle produktionen av personbilar minska med nästan hälften under perioden fram till sommaren 1942.

Det uppstod brist på vissa råvaror som krigsindustrin behövde. Redan under hösten 1940 uppstod brist på *aluminium*, som vid den tidpunkten enbart tillverkades av ett enda företag, Aluminium Company of America (Alcoa). Alcoa expanderade motvilligt sin prod-

¹ Koistinen, 2002, s 422.

uktion och staten såg sig tvingad att fastställa hur stor kapacitet som behövde byggas upp, att finansiera nyinvesteringar (som dock utfördes av Alcoa och av andra privata företag) och att tillhandahålla elkraft till de nya anläggningarna. Användningen av aluminium för icke-militära ändamål begränsades kraftigt eller helt och hållet. Hösten 1943 hade aluminiumindustrin byggts ut så mycket att produktionskapaciteten inte längre var ett problem.

Liknande händelseförlopp utspelade sig beträffande andra viktiga råvaror, såsom *järn, koppar och gummi*. Endast vissa särskilt prioriterade civila industrier fick använda koppar. Till följd av pris- och lönestoppen var det olönsamt att öppna nya gruvor, eftersom gruvarbetarna kunde höja sina löner och få bättre arbetsvillkor genom att gå över till rustningsindustrin. För att lösa problemet erbjöd sig staten att köpa koppar till differentierade priser som översteg respektive gruvans produktionskostnader och att låta gruvarbetarnas löner stiga. Regleringen av *jordbruket* har beskrivits som byråkratisk, splittrad och i stor utsträckning fångad av producentintresset. Myndigheterna fortsatte under lång tid efter krigets slut att bedriva en politik som var utformad för att svara mot depressionens efterfrågeunderskott, snarare än mot krigsårens efterfrågeöverskott. *Oljebranschen* förblev i stort sett oreglerad under kriget, men övervakades noga av en särskild kommission, som också finansierade investeringar i pipelines, raffinaderier och oljeutvinning.

Under år 1942 började WPB konvertera privata industrier från civil till militär produktion. Militära beställningar skulle fasas in i produktionen samtidigt som civil produktion fasades ut. När konverteringen och den inledande expansionen av produktionskapacitet för vissa strategiska råvaror och för krigsmaterial närmade sig slutfasen, så inleddes arbetet med att maximera produktionen genom att optimera flödet. I princip byggde man upp ett planekonomiskt system, som fördelade tillgängliga råvaror till de industrier där de bedömdes göra mest nytta. Till och med år 1942 arbetade man med ett system med prioriterade leveranser. Problemet var att allt fler beställare krävde och fick högsta prioritet.

”Utan relation till tillgången blev prioriteringarna allt mindre meningsfulla ju fler prioriteringsorder försvarsmakten utfärdade. De hotade produktionen av krigsmateriel med lägre prioritetsgrad, förhindrade produktion av insatsvaror och nödvändiga civila produkter och destabiliserade hela den ekonomiska mobiliseringen.”²

² Koistinen, 2002, s 314, vår översättning.

Mot slutet av år 1942 och under 1943 introducerades i stället ett system med allokering av essentiella insatsvaror, framför allt metaller. Tanken var att utveckla systemet i riktning mot ett planekonomiskt system för strategiska produkter, men praktiska problem och motstånd från både industrin och militären gjorde att man stannade vid ett system med mindre hård styrning.

7.3 Erfarenheter från andra länder

En slutsats av en studie omfattande erfarenheterna av nio länders ekonomiska politik under andra världskriget var att det inte var möjligt att lämna allokeringen av knappa resurser under så extrema förhållanden (enbart) till marknaden, eftersom fördelningen av köpkraft inte motsvarade de politiska prioriteringarna. Utan politiska ingrepp i marknaden skulle alltför små resurser ha tilldelats mat- och krigsmaterielproduktion och alltför stora orättvisor skulle ha uppstått (van Waarden, 1991).

En studie av livsmedelsförsörjningen i *Storbritannien* under tre krig ledde till slutsatsen att försörjningen av livsmedel och nödvändiga råvaror sällan eller aldrig är så svårbemästrade som de kan synas; det finns nästan alltid substitutionsmöjligheter. Vegetarisk kost kräver mindre brukad yta än animalisk kost med motsvarande kaloriinnehåll; vitt bröd och bryggeriprodukter är ett ineffektivt sätt att använda spannmål; brist på fartyg kan kompenseras genom att de lastas och lossas snabbare, genom val av kortare rutter och genom att mindre nödvändiga transporter helt enkelt trängs undan osv. En annan slutsats är att brist under krig och liknande situationer bäst åtgärdas genom en kombination av regleringar och marknadsmekanismer (Olson, 1961).

Hirschleifer (1963) gör en historisk analys av ödeläggande chocker i samhällsekonomin. Hans slutsats är att regeringar i länder som drabbats hårt i krig eller av liknande samhällsvida katastrofer ofta frestas föra en inflationsåterhållande politik – och att detta tenderar att förvärra situationen. Artificiellt låga priser på bristvaror leder till att penningtransaktioner ersätts av byteshandel och i förlängningen till att befolkningen i städerna flyttar ut på landsbygden, med ytterligare produktionsnedgång som följd. Först när fri prissättning och en fri marknad återinförs uppstår förutsättningar för en ekonomisk återhämtning. Exempel på länder som genomgått dessa faser är efterkrigstidens Japan och Tyskland.

Robbins (1947) sammanfattar erfarenheterna från den ekonomiska politiken under andra världskriget och drar slutsatsen att någon form av planhushållning är nödvändig under större krig, men skadlig i fredstid. Hans argument för prisreglering och ransonering under krigstid är, i sammanfattning och tolkning, snarlika vad som framkommit i denna utredning; en total fokusering av samhällets resurser på ett enda mål uppnås mest effektivt genom en ekonomisk politik med betydande inslag av planekonomi. En grundläggande anledning är att staten vid fri prissättning i praktiken skulle ha råd att köpa mindre volymer av exempelvis krigsmateriel, ett annat att fördelningseffekterna av en fri marknad under så extrema förhållanden skulle kunna bli mycket ogynnsamma och ett tredje att ekonomisk planering blir relativt sett enklare när målet för den ekonomiska politiken blir så entydigt.

7.4 Slutsatser

En första slutsats av erfarenheterna från andra världskriget är att fungerande prisreglering och ransonering tar tid att bygga upp och är resurskrävande. Svenska och amerikanska erfarenheter tyder på att det sannolikt krävs minst ett år för att sjösätta ett mer omfattande planeringssystem. Sannolikt finns i dag sämre förutsättningar att lyckas än för 70 år sedan, eftersom det ekonomiska systemet blivit mer komplext och internationaliserat. De råvaror och halvfabrikat som då var aktuella för ransonering i Sverige torde i dag inte förslå långt, eftersom näringslivet blivit mer specialiserat och produkterna mer komplexa. Sannolikt talar detta för att en marknadslösning är relativt sett mer effektiv i dag. Den informationsmängd som finns utspridd bland producenter och konsumenter har troligen vuxit mer än förmågan att centralt överblicka och processa information.

En andra slutsats är att en reglering som är dåligt anpassad till ekonomins förutsättningar och till behoven sannolikt gör mer skada än nytta. Å andra sidan tycks en gradvis introduktion av prisregleringar och ransoneringssystem, råvara för råvara och produkt för produkt, ha fungerat relativt väl. Dessutom råder en viss konsensus bland ekonomer som studerat andra världskrigets ekonomi att prisreglering och ransonering – åtminstone vid den tiden och under så extrema förhållanden som då rådde – bidrog till en mer effektiv resursanvändning. Den viktigaste effekten tycks ha varit att styra resurser från den privata till den offentliga sektorn (försvaret), men prisreglering och ransonering kan även ha bidragit till jämnare konsum-

tionsmöjligheter och därigenom tillika bidragit till att uppfylla allmänna rättvisekrav.

8 EU-reglering och internationella avtal

8.1 EG-fördraget: fri handel och en inre marknad

8.1.1 Artiklarna 28 och 29 EG

Sverige är medlem i EU och därmed del av en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Enligt artiklarna 28 och 29 i EG-fördraget är det förbjudet att mellan medlemsstaterna tillämpa kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Dessa regler är nödvändiga för att den inre marknaden med fri rörlighet för varor skall fungera.

Förbudet mot importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan är tillämpligt på en betydligt större grupp restriktioner än endast sådana som tillämpas vid införsel av varor eller som har till syfte att missgynna importerade varor. Alla åtgärder som uppenbarligen ger inhemska produkter en fördel framför importerade snedvrider konkurrensen på den inre marknaden, även om de tillämpas av icke-handelsrelaterade skäl och på såväl inhemska som importerade produkter.

”Åtgärder med motsvarande verkan” definierades av EG-domstolen i *Dassonville* (mål 8/74 *Procureur du Roi* mot *Dassonville*, ECR 1974 s. 874) som alla regler som tillämpas av medlemsstaterna och som, *direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handel inom gemenskapen*. Åtgärder som missgynnar inhemska varor faller däremot inte under förbudets tillämpningsområde.

Samma principer gäller enligt artikel 29 EG för exportregleringar, med ett viktigt undantag; åtgärder som gäller såväl produkter som säljs inom landet som produkter som exporteras står inte i strid med artikel 29 EG endast för att de indirekt eller potentiellt kan hindra handel inom gemenskapen. *Dassonville*-principen är alltså inte tillämplig på dylika restriktioner. För att stå i strid med artikel 29 EG måste

åtgärden ha till syfte eller effekt att hindra exporten och därmed etablera en skillnad i behandlingen av den inhemska handeln i medlemslandet och landets exporthandel så att den inhemska handeln eller produktionen gynnas. Det måste sålunda röra sig om protektionistiska åtgärder.

8.1.2 Artikel 30 EG och Cassis-doktrinen

Ett viktigt undantag från *Dassonville*-principen har även definierats i förhållande till importrestriktioner. I *Cassis de Dijon* (mål 120/78, *Rewe-Zentral AG* mot *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979 s. 649) slog EG-domstolen fast att sådana restriktioner, som är nödvändiga för att uppfylla obligatoriska nationella krav, inte står i strid med artikel 28 EG. Det gäller således åtgärder som tillämpas lika för inhemska och importerade produkter (mål 788/79, *Gilli*, ECR 1980 s. 2071). *Cassis*-doktrinen har bl.a. ansetts omfatta miljöskyddsbestämmelser, regler om butikers öppethållande med hänsyn till skydd för "nationell socio-kulturell egenart" samt bestämmelser med syfte att skydda folkhälsan. Restriktionerna måste dock vara *nödvändiga*, i betydelsen proportionella till sitt syfte.

I artikel 30 i EG-fördraget finns ett uttryckligt undantag från förbuden mot import- och exportrestriktioner; bestämmelserna i artikel 28 och 29 EG skall inte hindra sådana förbud mot, eller restriktioner för, import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Förbuden och restriktionerna får dock inte i några fall utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Beträffande ransonerings- och prisregleringsåtgärder torde det snarast vara undantagen med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten samt folkhälsan som är av betydelse. Alla undantag från EG-rättsliga principer måste tolkas restriktivt. Rent ekonomiska skäl anses inte utgöra grund för begränsningar som är förbjudna enligt EG-fördraget.

Undantag med hänsyn till allmän säkerhet ansågs exempelvis föreligga i *Campus Oil* (mål 72/83, *Campus Oil Limited m.fl.* mot *Minister for Industry and Energy m.fl.*, ECR 1984, s. 2727), i vilken dom EG-

domstolen slog fast att ett avbrott i leveranserna av mineralolja-produkter och de risker detta eventuellt medför för landet allvarligt kan inverka på den allmänna säkerheten i landet. Målet gällde ett krav på importörer av oljeprodukter att köpa upp till 35 procent av behovet från ett statligt oljebolag till fastställda priser. Trots att bestämmelsen var klart diskriminerande och importbegränsande ansågs att syftet därmed – att varaktigt garantera oljeleveranserna i landet och därmed i förlängningen landets existens – var sådant att det klart går före ekonomiska omständigheter och är förbundet med begreppet allmän säkerhet.

8.1.3 Prisreglerings- och ransoneringsåtgärders inverkan på handel mellan medlemsstater

Prisregleringslagen omfattar bara tillhandahållandet av varor och tjänster på den svenska marknaden. Åtgärder vidtagna med stöd därav avser därför inte import- eller exporthandeln.

I propositionen till den nu gällande prisregleringslagen konstaterade föredraganden att prisregleringar som sådana inte kan anses strida mot EG-fördragets regler. De former av prisreglering som kan tillämpas enligt prisregleringslagen innebär inte i sig någon särbehandling av importerade produkter i förhållande till inhemska. I fördraget saknas uttryckliga bestämmelser om prisreglering. Varje land förutsätts föra den ekonomiska politik som är förenlig med de egna nationella intressena; prisregleringar betraktas normalt som sådana ekonomisk-politiska åtgärder.

Nationella bestämmelser om exempelvis högstpris eller prisstopp gör förvisso ingen skillnad på importerade och inhemska varor, utan gäller all försäljning som sker här i landet. Bestämmelserna kan dock inte tillämpas vid import av varor från en utländsk säljare. En låg fastställd prisnivå kan leda till att import omöjliggörs, eller åtminstone försvåras, i förhållande till försäljningen av inhemska varor. Sådana prisreglerande åtgärder kan därför få effekter som är jämförbara med kvantitativa importrestriktioner och stå i strid med artikel 28 EG.

I direktiv 70/50 (EGT L 13, s. 29), som anses vägledande vid tillämpningen av artikel 28 EG, preciseras vissa prisreglerande åtgärder som gör skillnad mellan importerade och inhemska produkter och bedöms jämförbara med kvantitativa importrestriktioner. Ett exempel som nämns är bestämmelser som fastställer ett reglerat pris enbart med utgångspunkt från de inhemska produkternas kostnadsnivå eller

kvalitet så att den därigenom bestämda prisnivån utgör ett hinder för import.

EG-domstolen har upprepade gånger haft tillfälle att tillämpa principerna om oförenligheten med EG-fördraget beträffande åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion på prisregleringssystem. Vad gäller sådana prisregleringssystem som tillämpas utan åtskillnad mellan inhemska och importerade produkter har EG-domstolen slagit fast att sådana system inte i sig utgör åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion, men att de kan ha en sådan verkan om priserna ligger på en nivå som gör att avsättningen av importerade produkter antingen blir omöjlig eller försvåras jämfört med avsättningen av inhemska produkter. Denna situation kan uppkomma när priserna ligger på en nivå som missgynnar importerade produkter i förhållande till identiska inhemska produkter, antingen på grund av att de inte kan avsättas med vinst under de fastställda förutsättningarna eller på grund av att den konkurrensfördel som ett lägre självkostnadspris innebär försvinner. Jfr. domar i mål 181/82, *Roussel Laboratoria BV m.fl. mot État Néerlandais*. ECR 1983, s. 3849; mål 65/75, *Riccardo Tasca*, ECR 1976, s. 291; förenade målen 88–90/75, *Società SADAM and others mot Comitato Interministeriale dei Prezzi m.fl.*, ECR 1976, s. 323; mål 82/77 *Ministère public du Kingdom of the Netherlands mot Jacobus Philippus van Tiggele*. ECR 1978, s. 25, samt i förenade målen 16–20/79, *Openbar Ministerie mot Joseph Danis m.fl.*, ECR 1979, s. 3327.

Även ransoneringsåtgärder kan få konsekvenser för den inre marknadens funktion. Det skulle emellertid i dessa fall vara frågan om exporthindrande effekter. Om en viss vara endast får säljas till den som kan uppvisa ransoneringsbevis, eller på annat sätt endast till vissa kunder, innebär det inte i sig att varan inte kan exporteras. Däremot kan principerna för fördelningen av ransoneringsbevisen ge en sådan exportbegränsande effekt; normalt torde endast svenska fysiska och juridiska personer gynnas av en ransoneringsåtgärds egenskap av avnämare. En sådan prisutjämningsavgift, som regeringen enligt 9 § ransoneringslagen kan föreskriva skall erläggas när förnödenhet föres ut ur riket, torde direkt begränsa exporthandeln.

De flesta prisreglerande och ransonerande åtgärder som tas i tillämpning vid försörjningssvårigheter i landet torde antingen, i enlighet med *Cassis*-doktrinen, över huvud taget inte stå i strid med artikel 28 EG, eller åtminstone vara undantagna från förbuden i artiklarna 28 och 29 EG med stöd av artikel 30 EG. I en kris bör prisregleringar och ransoneringar i regel kunna rättfärdigas med hänsyn till den allmänna

ordningen och säkerheten eller till folkhälsan. Det synes också, med hänsyn till EG-domstolens bedömning i *Campus Oil* som om import- och exportrestriktioner skulle kunna vara tillåtna på grund av en sådan ekonomisk kris som har följder för den allmänna ordningen och säkerheten.

EG-fördragets regler bör emellertid tas i beaktande vid varje tillämpning av ransonerings- eller prisregleringsåtgärder. En prövning av åtgärdernas fördragsenlighet måste ske mot bakgrund av omständigheterna vid varje enskild tillämpningssituation, så att konflikt med fördragets regler undviks. Den slutliga utformningen av regler för prisreglering och ransonering, men även tillämpningen därav, måste sålunda beaktas i ljuset av EG-rätten. Även om det generellt torde vara förenligt med EG-rätten för en medlemsstat att ha regler om prisreglering och ransonering i allmänhet måste detaljutformningen och tillämpningen uppfylla rimliga krav på proportionalitet i förhållandet till ett i allmänhet lovvärt syfte. Härigenom har utredningen anledning att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet när det i utredningens andra etapp kommer att presenteras detaljerade förslag till utformning av lagtext.

8.2 Olja och drivmedel

Sverige är numera genom medlemskapet i EU en del av den inre marknaden för energi. Dessutom deltar Sverige i det internationella energiavtalet. Det innebär för det första att behovet av och utrymmet för en nationell reglering av fördelningen av olja vid en eventuell kris är mindre i dag än tidigare. För det andra innebär det att Sverige måste ha en lagstiftning som stämmer överens med de krav som EU-medlemskapet och andra internationella överenskommelser ställer upp.

8.2.1 Beredskapslagring av oljeprodukter

EU:s oljelagringsdirektiv

Harmoniserade bestämmelser om medlemsländernas lagring av oljeprodukter utgör inom EU en del av arbetet med att upprätta en inre marknad för energi. Oljelagringen sker för att kunna minska skadeverkningarna vid en försörjningskris. Reglerna därom finns i ett

direktiv från 2006 om en skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter.¹

Oljelagringsdirektivet ålägger enligt artikel 1(1) medlemsländerna att anta de lagar och andra författningar som är lämpliga för att alltid hålla lager av petroleumprodukter på en nivå som motsvarar 90 dagars genomsnittlig, daglig inhemsk förbrukning. Som *petroleumprodukter* räknas enligt artikel 2 motorbensin och flygbränsle, tunn eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen och jetbränsle av fotogentyp samt tjocka eldningsoljor. Lagren kan hållas i form av råolja, halvfabrikat eller färdiga produkter, artikel 5(1).

Lagren skall enligt artikel 3(1) ”stå till medlemsstaternas fullständiga förfogande om det uppstår svårigheter med att erhålla oljelieferanser”. Medlemsstaterna måste därför säkerställa att de har rättslig befogenhet att kontrollera användningen av lagren under dylika omständigheter. Innan kommissionen har ordnat samråd mellan medlemsstaterna får de emellertid endast använda lagren så att de understiger miniminivån i särskilt brådskande fall, eller för att tillgodose mindre, lokala behov. Samråd ordnas på kommissionens eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat, om svårigheter uppstår i fråga om gemenskapens oljeförsörjning (art. 10(1–2)). Alla uttag ur lagren skall redovisas för kommissionen.

Medlemsstaterna kan använda sig av ett lagerhållande organ eller enhet för att hålla alla lagren eller en del av dessa. Det är också tillåtet att gemensamt hålla ett lagerhållande organ eller enhet gemensamt med en eller flera andra medlemsstater. Det måste finnas system för att identifiera, redovisa och kontrollera lagren och rättvisa och icke-diskriminerande villkor måste tillämpas i lagerhållningssystemen. Lagren får hållas på annan medlemsstats territorium. Oljelagringsdirektivet innehåller i artikel 7 detaljerade regler om hur avtal om utlandslagring mellan medlemsstater skall utformas.

Vidare innehåller direktivet bestämmelser om månatlig rapportering till kommissionen (art. 4) samt om beräkningsgrunder och omräkningstal mellan råolja och oljeprodukter (art. 5–6). Medlemsstaterna har att anta alla nödvändiga bestämmelser och vidta alla nödvändiga åtgärder för att fastställa kontroll och övervakning av lagren enligt direktivet (art. 8) och att fastställa sanktioner för

¹ Rådets direktiv 2006/67/EG av den 24 juli 2006 om en skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (kodifierad version) EUT L 217, 8.8.2006, s. 8–15. Direktivet ersatte rådets tidigare direktiv 68/414/EEG av den 20 december 1968 om en skyldighet för medlemsstaterna i EEG att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter.

överträdelse av de bestämmelser som antas i enlighet med direktivet (art. 9).

Sveriges lagringsåtaganden enligt IEP-avtalet

Sverige är också anslutet till den internationella energioorganisationen IEA, som är ett fristående organ inom ramen för OECD. IEA grundades efter oljekrisen år 1973–1974 genom undertecknandet av avtalet om ett internationellt energiprogram, IEP.

IEP-avtalet syftar bl.a. till vidtagandet av gemensamma effektiva åtgärder för att bemöta kriser i oljetillförseln. En viktig del av avtalet är utvecklingen av självförsörjningsmöjligheter genom uppbyggnaden av nationella beredskapslager av olja i medlemsländerna. Enligt artikel 2 åläggs medlemsländerna att hålla ett lager motsvarande 90 dagars nettoimport av olja och/eller oljeprodukter. Lagret skall kunna användas vid en försörjningskris för att åstadkomma en gemensam självförsörjning av olja. I själva verket finns hos IEA-länderna ett samlat lager motsvarande i genomsnitt knappt 120 dagars nettoimport. I Europa ligger den genomsnittliga lagernivån på 104 dagars nettoimport.²

Sveriges genomförande av oljelagringsdirektivet och IEA

Såväl IEP-avtalet som EUs oljelagringsdirektiv är således styrande för storleken på det svenska beredskapslagret för en oljekris. Båda regelverkens krav måste tillgodoses. 1993 års oljelagringsutredning – som hade uppdraget att bl.a. klargöra konsekvenserna av ett medlemskap i EU för den svenska beredskapslagringen av olja och kol – gjorde bedömningen att EU-reglerna i allmänhet bör medföra något mindre krav än IEP-avtalets regler för länder som liksom Sverige inte själva utvinner olja.³ Utredningens analys utmynnade i slutsatsen att medlemskapet skulle innebära små förändringar i de svenska reglerna; bl.a. hade krislagring utanför det egna landets gränser tidigare inte varit tillåten för svenska företag.

Oljelagringsdirektivet och IEP-avtalets regler om oljelagring har implementerats i Sverige genom lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol, LBOK, samt kompletterande förordningar.

² Se Energimyndigheten, *Beredskapslagring av olja – den globala oljelagringens betydelse och utveckling*, Energimyndigheten, ET 2005:14, s. 29–30.

³ SOU 1994:116, *Skyldighet att lagra olja och kol*, slutbetänkande av oljelagringsutredningen.

Lagen har enligt 1 § till syfte att trygga tillgången på olja och kol för energiförsörjningen under krig och andra allvarliga försörjningskriser. Det skall ske genom att säljare och förbrukare håller beredskapslager av bränslen. Förutom de petroleumprodukter som Sverige enligt oljelagringsdirektivet är skyldigt att hålla lager av, omfattar lagringskyldigheten enligt LBOK även kolbränslen, dock endast såvitt avser lagringskyldigheten för värmeverk och kraftvärmeverk (6 § 1 st).

Skyldig att hålla beredskapslager av oljebränsle är enligt 7 § den som har infört bränslet till landet och sålt eller förbrukat det, den som har drivit oljeraffinaderi inom landet och sålt oljebränsle eller den som har under basåret av annan lagringsskyldig köpt samt sålt minst 50 000 kubikmeter lagringsbränsle. Lagringskyldigheten skall enligt huvudregeln i 11 § fullgöras med bränslen inom de varuslag som de lagringsskyldiga sålt eller förbrukat och med varor som den lagringsskyldige äger. De lagringsskyldiga skall enligt 12 § förfoga över lagringsanläggningar på ett från beredskaps- och kontrollsynpunkt tillfredsställande sätt.

Det är enligt 9 § regeringen som fastställer hur mycket av varje slag av lagringsbränsle som skall lagras under året. Det sker genom en särskild förordning. Statens energimyndighet, som är den tillsynsmyndighet som enligt 2 § är ansvarig för lagens efterlevnad, fastställer sedan vem som är lagringsskyldig och beredskapslagrets storlek för varje lagringsskyldig (15 §). För närvarande är omkring 40 företag lagringsskyldiga i Sverige. Det är också Energimyndigheten som kontrollerar och rapporterar hur Sverige uppfyller sina åtaganden gentemot EU och IEA. Den lagringsskyldige har enligt LBOK att lämna vissa uppgifter till tillsynsmyndigheten. Lagen innehåller också bestämmelser om lagringsavgift vid underlåtelse att hålla fastställt beredskapslager samt ansvarsbestämmelser.

Efter tillsynsmyndighetens medgivande får en lagringsskyldig, eller annan som bedriver oljelagringsverksamhet inom landet, ombesörja lagring för en annan lagringsskyldigs räkning. Inom en koncern kan lagringsskyldigheten fullgöras gemensamt efter ansökan av samtliga lagringsskyldiga säljare jämte moderbolag samt medgivande av tillsynsmyndigheten (22–24 §§).

LBOK ger inte staten rätt att förfoga över beredskapslagren, men regeringen får enligt 25 § 1 st, om tillförseln av lagringsbränsle till landet eller viss del av landet avbryts eller försvåras till följd av allvarlig försörjningskris, fatta beslut om att den lagringsskyldige får ta beredskapslager i anspråk. Det får emellertid endast ske i den utsträckning som är påkallad med hänsyn till rådande förhållanden. Därefter får den

lagringsskyldige avgöra om denne vill ta sitt lager i anspråk eller inte. Energimyndigheten har anfört att det råder viss oklarhet beträffande tolkningen av kravet i EU:s oljelagringsdirektiv att beredskapslagren skall stå till medlemsstaternas fullständiga förfogande om det uppstår svårigheter med att erhålla oljeleveranser och att medlemsstaterna skall säkerställa att de har de rättsliga befogenheterna att kontrollera användningen av lagren under sådana omständigheter. LBOK ger inte regeringen någon egentlig rätt att ta beredskapslagren i anspråk eller på annat sätt ställa det till förbrukarnas förfogande. Däremot kan annan lagstiftning på beredskapsområdet komma till användning, om förutsättningarna därför är uppfyllda.

Även om staten har det överordnade ansvaret för försörjningsberedskapen på oljeområdet och anger målen och ambitionsnivån, så är det således företagen som genomför oljelagringen i anslutning till den kommersiella hanteringen – s.k. branschlagring. Majoriteten av medlemsländerna inom IEA håller precis som Sverige endast branschlagring, men ett antal länder håller även statliga lager.⁴ Vissa länder fullgör lagringsskyldigheten genom centraliserad lagring, vilket innebär att beredskapslagren hålls av ett eller flera lagerhållande organ ägda av staten och/eller de lagringsskyldiga företagen. Den decentraliserade ordning som vi har i Sverige anses ge lägre kostnader, hög tillgänglighet i kriser samt möjlighet att omsätta beredskapslagren i förhållandevis snabb takt så att de inte blir inkuranta. Dessutom anses det att distribution under kriser bör ske genom det kommersiella systemet (Energimyndigheten, *Översyn av beredskapslagstiftningen inom oljeområdet*).

8.2.2 Fördelning och ransonering av oljeprodukter

EU:s oljeberedskapsdirektiv

Rådets direktiv om åtgärder för att dämpa verkningarna av svårigheter vid försörjningen med råolja eller petroleumprodukter⁵ har två syften. Det första är att medlemsstaterna skall kunna agera vid försörjningssvårigheter som avsevärt begränsar leveranserna av råolja eller petroleumprodukter och förorsakar svåra störningar; enligt artikel 1 skall de se till att de behöriga myndigheterna vid sådana förhållanden har rätt att göra uttag ur beredskapslagren, att fastställa begränsningar

⁴ Holland, Spanien, Frankrike, USA, Finland, Irland, Ungern, Danmark, Korea, Japan, Tjeckien och Tyskland håller såväl bransch- som statliga lager.

⁵ Rådets direktiv 73/238/EEG av den 24 juli 1973.

av förbrukningen och prioritera leveranser till vissa kategorier av förbrukare samt att utfärda prisföreskrifter för att förhindra onormala prishöjningar. Medlemsstaterna har också, enligt artikel 2, att utse organ för att genomföra åtgärderna ovan samt att förbereda handlingsplaner som kan följas vid svårigheter i försörjningen med råolja eller petroleumprodukter.

Oljeberedskapsdirektivets andra syfte är att kommissionen, om en krissituation uppstår, skall kunna organisera ett samordningsmöte mellan medlemsländerna. Med stöd av direktivet har kommissionen därför bildat en kommitté för oljeberedskapsfrågor, i vilken samtliga medlemsländer deltar. Denna grupp skall enligt artikel 3 snarast sammankallas av kommissionen, på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ, om det uppkommer svårigheter i försörjningen med råolja eller petroleumprodukter i gemenskapen eller i en av medlemsstaterna. Gruppen skall genomföra det samråd som behövs för att säkerställa samordningen av de åtgärder som vidtas eller planeras i enlighet med de befogenheter som direktivet behandlar.

För att säkerställa en enhetlig marknad och se till att alla som använder energi inom gemenskapen får bära en skälig andel av de svårigheter som uppstår vid en kris får kommissionen enligt ett särskilt av rådet fattat beslut fastställa *ett gemensamt mål för minskning av förbrukningen av petroleumprodukter*.⁶ Ett sådant mål får fastställas på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ efter samråd med kommittén för oljeberedskapsfrågor, om svårigheter uppstår i fråga om försörjningen med råolja eller petroleumprodukter i en eller flera medlemsstater. Målet får omfatta en minskning med upp till 10 procent av den normala förbrukningen och skall gälla i två månader.

Efter utgången av de två månaderna skall kommissionen föreslå rådet ett nytt mål för icke-substituerbara respektive substituerbara petroleumprodukter, uttryckt som en procentuell andel av förbrukningen av produkterna. Rådet har att besluta om förslaget inom 10 dagar. I händelse av en större brist får den föreslagna minskade förbrukningen överstiga 10 procent och utsträckas till andra energislag. De kvantiteter petroleumprodukter som sparas till följd av den differentierade förbrukningsminskningen skall fördelas mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna har att vidta alla lämpliga åtgärder för att minska förbrukningen av petroleumprodukter eller

⁶ 77/706/EEG: Rådets beslut av den 7 november 1977 om ett gemenskapsmål för minskning av förbrukningen av primära energikällor i händelse av svårigheter med försörjning av råolja och petroleumprodukter, EGT L 292, 16.11.1977, s.9–10.

andra energislag med minst sin egen andel av det fastslagna målet samt enligt artikel 3 att underrätta kommissionen om dessa åtgärder.⁷

Fördelning av olja enligt IEP-avtalet

Förutom åliggandet för medlemsstaterna att hålla minimilager av olja innehåller IEP-avtalet även bestämmelser om obligatorisk och enhetlig minskning av förbrukningen för samtliga medlemsstater samt om ett centraliserat och förutbestämt förfarande för när och hur oljelagren skall fördelas på ett rättvist sätt mellan medlemsstaterna. Syftet är att uppnå en utjämning mellan medlemsländerna så att varje land vid en oljekris får vidkännas ett importbortfall motsvarande landets andel av hela IEA-gruppens genomsnittliga bortfall.

För att kunna upprätthålla ett solidariskt och samordnat agerande vid en försörjningskris ställs krav på att varje medlemsland skall ha berett ett program med åtgärder för minskning av efterfrågan av olja vid behov, samt vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att fördelning av olja skall kunna äga rum (artiklarna 5–6). Varje land i IEA-gruppen har att upprätta en beredskapsorganisation – *National Emergency Sharing Organisation* – som skall upprätta programmen och fortlöpande lämna statistikrapporter inom ramen för det permanenta informationssystemet. På grundval av rapporterna fastställs för varje land den mängd olja som skall sparas med hjälp av förbrukningsdämpande åtgärder, hur mycket olja som skall tas i anspråk från beredskapslagren, samt hur omfördelningen skall ske mellan länderna.

Fördelning av olja mellan länderna skall för det första, enligt artiklarna 13–14, äga rum om oljetillförseln till IEA-gruppen går ned, eller om det skäligen kan förväntas att oljetillförseln till gruppen går ned, med minst 7 procent. I ett sådant fall skall även de efterfrågebegränsande åtgärder vidtas som krävs för att varje land skall skära ned sin slutliga oljekonsumtion med 7 procent.

Skulle oljetillförseln till gruppen gå ned – eller förväntas gå ned – med minst 12 procent skall de efterfrågebegränsande åtgärderna resultera i en nedskärning av oljekonsumtionen med 10 procent. I stället för att vidta efterfrågedämpande åtgärder får ett land enligt artikel 16 använda sig av krislager som hålls utöver den av IEP-avtalet anbefallna kvantiteten. I en situation där den samlade dagliga minskningen i

⁷ Närmare bestämmelser för genomförandet av rådets beslut om gemenskapsmål för minskning av energiförbrukningen finns i Kommissionens beslut 79/639/EEG av den 15 juni 1979 om fastställandet av närmare bestämmelser för genomförandet av rådets beslut 77/706/EEG, EGT L 183, 19.7.1979, s. 1–10.

tillförsel till gruppen uppgår till 50 procent av krislagringsåtagandena skall varje land förutom att fördela olja mellan sig dessutom vidta de ytterligare åtgärder som The Governing Board bedömer nödvändiga (artiklarna 15 och 20).

När fördelning av olja mellan länderna skall ske i ovanstående situationer skall varje land enligt artikel 7 ha rätt till en tilldelning som motsvarar landets tillåtna konsumtion efter avdrag för landets andel av den totala minskningen i tillförsel till gruppen i stort. Den tillåtna konsumtionen för varje land motsvarar den genomsnittliga dagliga konsumtionen efter ikraftsättande av åtgärder för efterfrågeminskning. Landets andel av minskningen i tillförsel beräknas på grundval av landets andel av de totala oljereserverna enligt avtalet. Skulle landets rätt till tilldelning överstiga den inhemska produktionen och den import som sker till landet under krisen har landet rätt till ytterligare import motsvarande mellanskillnaden. Skulle landets tilldelningsrätt däremot understiga den inhemska produktionen och tillgänglig import skall landet i stället tillhandahålla en kvantitet olja motsvarande mellanskillnaden till andra medlemsländer.

Den andra situationen när fördelning av olja skall ske mellan medlemsländerna beskrivs i artikel 17; om oljetillförseln till ett enskilt medlemsland går ned, eller skäligen kan förväntas gå ned, med minst 7 procent av landets dagliga konsumtion. Det drabbade landet skall i ett sådant fall avstå konsumtion motsvarande minskningen i landets oljetillförsel upp till 7 procent av konsumtionen under basperioden. Landet har en tilldelningsrätt motsvarande minskningen i oljetillförseln över 7 procentgränsen. Tilldelningen skall ske från övriga medlemsländer, genom att de använder sig av sina egna beredskapslager eller genom efterfrågeminskning.

1984 inrättades inom ramen för IEA ytterligare en krismekanism kallad CERM – *Cooperated Emergency Response Measures*. Denna möjliggör åtgärder såsom lageravtappning och bränsleomställning även vid bortfall av oljeleveranser understigande 7 procent av gruppens normala konsumtion under basperioden.

Oljekrislagen

För att säkerställa fullföljandet av Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet antogs oljekrislagen (1975:197). I denna hänvisas till ransoneringslagen; enligt 2 § får regeringen föreskriva att 6–9 §§ ransoneringslagen får tillämpas om Sverige har att fullgöra skyldighet att vidta efterfrågebegränsande åtgärder enligt IEP-avtalet.

För det fall att Sverige skulle ha att fullgöra tilldelningsskyldighet enligt IEP-avtalet finns särskilda förfogandebestämmelser i oljekrislagen. Enligt 3 § kan regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, besluta att ägare eller innehavare av råolja eller oljeprodukter skall avstå förnödenheten till staten eller annan, eller åläggas att utöva verksamhet som har samband med produktion eller användning av förnödenheten. Även ägare eller innehavare av viss annan egendom, såsom fastighet, anläggning eller transportmedel, kan åläggas att använda egendomen.

EU:s oljeberedskapsdirektiv anses implementerat genom reglerna i ransoneringslagen och prisregleringslagen. Inom EU har emellertid reglerna om oljeberedskap och lagring varit föremål för en översyn och det är sannolikt att kommissionen kommer att lägga fram ett nytt förslag till direktiv om åtgärder för att trygga oljeförsörjningen.

8.2.3 Pågående arbete inom EU

År 2000 publicerade kommissionen en grönbok med titeln ”Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning”.⁸ I denna framhölls att unionens beroende av energi utifrån ständigt växer och att beroendet av import innebär ekonomiska, sociala, ekologiska och fysiska risker för EU. För att minska riskerna föreslogs utarbetandet av en strategi för trygg energiförsörjning. En viktig del av detta angavs vara förverkligandet av en inre marknad för energi.

Samma år utfärdade kommissionen ett meddelande om Europeiska unionens oljeförsörjning.⁹ I detta konstaterades att de kraftiga svängningarna i oljepriserna utgör ett problem för EU. I ett utkast till en strategi fastslog kommissionen bl.a. att möjligheterna att öka de strategiska oljelagren genom att låta användningen av dessa omfattas av gemenskapens ramverk skulle undersökas.

⁸ Kommissionens grönbok av den 29 november 2000, KOM(2000) 769 slutlig.

⁹ Meddelande från Kommissionen av den 11 oktober 2000, ”Europeiska unionens oljeförsörjning”, KOM(2000) 631 slutlig.

Förslag till nytt EU-direktiv om oljeförsörjning

I enlighet med ovanstående utarbetade kommissionen ett förslag till ett nytt direktiv om tillnärmning av åtgärder för att trygga oljeförsörjningen, som vid antagande skulle ersätta såväl oljeberedskapsdirektivet som oljelagringsdirektivet.¹⁰ Förslaget har emellertid sedermera avvisats av medlemsstaterna och förkastats av Europaparlamentet.

I motiveringen till direktivförslaget betonas att det krävs stora insatser för att marknaden för petroleumprodukter skall bli öppen och integrerad på europeisk nivå så att den tillsammans med andra energisektorer bidrar till att skapa en verklig inre energimarknad. Alla händelser som gör att oljeleveranserna avbryts eller riskerar att avbrytas kan leda till allvarliga störningar i den europeiska ekonomins och samhällets funktion. Den otillräckliga harmoniseringen av nationell lagstiftning för att trygga oljeförsörjningen kan leda till – och har redan lett till – störningar på den inre marknaden för petroleumprodukter.

Oljeberedskapsdirektivet och det vid tiden för direktivförslagets tillkomst gällande oljelagringsdirektivet¹¹ ansågs av kommissionen inte längre vara anpassade till den rådande situationen på den inre energimarknaden. När direktiven antogs befanns sig den inre energimarknaden fortfarande i sin linda. De ansågs därför inte längre kunna garantera att de nationella åtgärder som de omfattar är tillräckligt harmoniserade och samordnade, vilket är en förutsättning för en fungerande inre marknad. Två typer av problem identifierades; (1) sådana som beror på bristande harmonisering av beredskapslagrens organisation, och (2) sådana som beror på bristande harmonisering av den nationella lagstiftningen om krisåtgärder och på bristande samordning mellan medlemsstaterna i krislägen.

Det föreslagna direktivet syftade sålunda enligt artikel 1 till att garantera en väl fungerande inre marknad för petroleumprodukter genom en tillnärmning av medlemsstaternas bestämmelser om oljelager och krisåtgärder, och en samordning av deras agerande vid en eventuell försörjningskris. Det innebar ett antal föreslagna förändringar, utvidgningar och förtydliganden i förhållande till den i dag gällande EU-regleringen.

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av åtgärder för att trygga oljeförsörjningen (KOM(2002) 488 – COD 2002/0219), EGT nr 331 E, 31/12/2002 s. 0249–0261.

¹¹ Direktiv 68/414/EEG, ändrat genom direktiv 98/93/EG.

Medlemsstaternas lager av petroleumprodukter skulle enligt artikel 2(1)–(2) i direktivförslaget utökas till en nivå motsvarande 120 dagars genomsnittlig, daglig inhemsk förbrukning. Dessutom skulle medlemsstaterna enligt artikel 3 åläggas att inrätta ett offentligt organ för oljelagring, som skulle hålla lager motsvarande åtminstone en tredjedel av lagringsskyldigheten för var och en av produktkategorierna. Det offentliga lagerhållande organet skulle också mot ersättning fullgöra lagringsskyldigheten för andra lagringsskyldiga operatörer än raffinaderier som så önskade.

Det påpekades i motiveringen till förslaget att i en situation när industrin bär hela ansvaret för lagringssystemet kan inte beredskapslagren särskiljas från operatörernas egna driftslager. För andra operatörer än raffinaderier – som i vilket fall som helst skulle ha tillgång till stora driftslager – är lagringsskyldigheten dessutom en belastning och kan utgöra ett hinder för marknadsinträde. Den enda ekonomiska lösningen för dem är i många fall att samarbeta med nationella raffinaderier som åtar sig att fullgöra lagringsskyldigheten i deras ställe.

Ett centralt organ för strategisk oljelagring som kan fullgöra lagringsskyldigheten i operatörernas ställe skulle göra operatörerna mindre beroende av överenskommelser med nationella raffinaderier, vilket skulle förbättra konkurrensen på marknaden för raffinerade produkter. Genom att det centrala organet skulle fullgöra åtminstone en tredjedel av lagringsskyldigheten skulle man även garantera att lagren verkligen fanns tillgängliga och lagringssystemen var öppna för insyn.

Vidare pekade kommissionen på att restriktioner beträffande möjligheterna att hålla beredskapslager i en annan medlemsstat än den egna kan leda till att leveranser från raffinaderier belägna i andra medlemsstater missgynnas i förhållande till leveranser från raffinaderier på det egna territoriet. Det ansågs inte godtagbart att ingåendet av mellanstatliga avtal utgör en förutsättning för hållande av beredskapslager i en annan medlemsstat. Det framhölls därför särskilt i artikel 4 i direktivförslaget, som slog fast att medlemsstaterna skall sörja för att rättvisa och icke-diskriminerande villkor tillämpas i deras lagringsbestämmelser, att alla lagringsskyldiga företag som köper raffinerade produkter i en eller flera medlemsstater skulle tillåtas att fullgöra lagringsskyldigheten genom lager i de berörda medlemsstaterna.

Beträffande behovet av att uppnå harmonisering av nationell lagstiftning om krisåtgärder och samordning av medlemsstaternas agerande vid en kris på oljemarknaderna anförde kommissionen att lagstiftningen i vissa medlemsstater ställer upp alltför strikta villkor och

därför utgör ett hinder för att ta beredskapslagren i anspråk. Det saknas dessutom en mekanism som gör det möjligt att fatta beslut om och samordna utnyttjandet av medlemsstaternas beredskapslager på gemenskapsnivå.

Besluten att släppa beredskapslagren fattas i dag av de enskilda länderna. Det samrådsförfarande som finns föreskrivet i det befintliga oljeberedskapsdirektivet ansågs inte utgöra någon garanti för ett enat agerande och solidaritet mellan medlemsstaterna. Kommissionen såg behov av en befogenhet att omgående vidta erforderliga åtgärder när det på grund av utvecklingen på oljemarknaden är angeläget att agera. Därvid skulle kommissionen biträdas av en kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

Förslaget till direktiv innehöll därför en beslutsmekanism, genom vilken kommissionen skulle få ålägga medlemsstaterna att göra beredskapslagren tillgängliga i två situationer:

1. vid ett avbrott i oljeförsörjningen som kan leda till allvarliga störningar i ekonomins och den inre marknads funktion (art. 7). I en sådan situation skulle kommissionen även få ålägga medlemsstaterna att införa specifika eller allmänna begränsningar av förbrukningen.
2. om det enligt den allmänna uppfattningen finns risk för att ett försörjningsavbrott, särskilt i samband med en extern chock, och om dessa förväntningar leder till kraftig instabilitet på oljemarknaderna som kan medföra allvarliga störningar i ekonomins och den inre marknads funktion (art. 8). Direktivförslaget angav de närmare förutsättningarna som skulle föreligga för att kommissionen skulle få undersöka behovet av åtgärder i denna typ av situationer.

Kommissionens argument för att ta beredskapslagren i anspråk redan när operatörerna får uppfattningen att det finns en risk för ett försörjningsavbrott, är att en sådan situation kan leda till prisstegringar på spotmarknaderna som kan vara till stor skada för ekonomin. Om lagren då får tas i anspråk kan det enligt kommissionen bidra till att motverka panikköp, återställa en smidig marknadsfunktion och därmed begränsa prisfluktuationerna och deras negativa konsekvenser för ekonomin. Under sådana omständigheter krävs det emellertid ett enat och samstämigt agerande från Europeiska Unionens sida för att upprätthålla en väl fungerande inre marknad.

I övriga fall skulle medlemsstaterna enligt artikel 6 kunna ge sina behöriga myndigheter befogenheter att utnyttja lagren när det i samband med försörjningsproblem uppkommer svårigheter som stör funktionen på den inre marknaden för petroleumprodukter. Det var ett förtydligande i förhållande till den gällande formuleringen ”medlemsstaternas fullständiga förfogande”. Sådana uttag skulle emellertid endast få ske ner till den obligatoriska miniminivån, om det inte rörde sig om lokala försörjningsproblem, eller om det var nödvändigt för att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla sina internationella åtaganden.

2006 års grönbok om energiförsörjning

Kommissionen presenterade år 2006 sin senaste grönbok om en europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning.¹² Sex nyckelområden lyftes fram, däribland frågan om solidaritet och vilka åtgärder som behöver vidtas på gemenskapsnivå för att förhindra energikriser och hantera sådana som ändå uppstår. Tre huvudmål för EUs energipolitik fastställdes, varav ett var försörjningstryggheten. Detta mål kan uppnås bland annat genom att förbereda EU för krissituationer.

I grönboken framhölls återigen att oljemarknaden är global och att allvarliga störningar kräver en likaledes global reaktion, även om störningarna bara är lokala eller regionala. I en situation där IEA fattar beslut om att ta ut olja ur lager finns det mycket som talar för en samordnad gemenskapsreaktion. En sådan åtgärd skulle underlättas av ett nytt lagförslag från kommissionen, som säkerställer att gemenskapens oljelager offentliggörs mer regelbundet och öppet i syfte att bidra till ökad insyn på oljemarknaderna.

Kommissionen betonade också på nytt att det inom EU saknas ett formellt instrument för att hantera utifrånkommande försörjningskriser, trots att erfarenheter visat att det när det gäller såväl olja som gas finns ett behov för gemenskapen att reagera snabbt och samordnat. En lösning angavs vara ett instrument omfattande en övervakningsmekanism för att på ett tidigt stadium ge varningssignaler och för att öka reaktionsförmågan vid en energikris i omvärlden.

¹² Kommissionens Grönbok av den 8 mars 2006, ”En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning”, SEK(2006) 317.

8.2.4 Slutsatser beträffande behovet av nationell reglering för fördelning av olja i krislägen

För att kunna uppfylla oljeberedskapsdirektivets krav måste Sverige ha förfogande-, ransonerings- och prisregleringsbestämmelser som kan träda i tillämpning vid *”försörjningssvårigheter som avsevärt begränsar leveranserna av råolja eller petroleumprodukter och förorsakar svåra störningar”*. Beträffande Sveriges åligganden enligt IEP-avtalet har problemet lösts i form av oljekrislagen (1975:197) som uttryckligen hänvisar till de skyldigheter som Sverige kan behöva fullgöra enligt avtalet och till tillämpningen av ransoneringslagen och särskilda förfoganderegler. Någon motsvarande lagstiftning har inte antagits för att implementera oljeberedskapsdirektivet och det synes tveksamt om igångsättningsmekanismerna i förfogandelagen, ransoneringslagen och prisregleringslagen överensstämmer med direktivets.

Vad gäller beredskapslagring i annat land än det egna är det enligt lagen om beredskapslagring av olja och kol tillåtet att efter medgivande från tillsynsmyndigheten fullgöra sin lagringsskyldighet med bränsle som finns i ett annat land. Det synes troligt att kommissionen i framtiden kommer att kräva generösare möjligheter till lagring utomlands. Dessutom får det hållas för sannolikt att kommissionen kommer att fortsätta att driva kravet på en mekanism som ger möjlighet att fatta beslut på gemenskapsnivå om att släppa de nationella beredskapslagren. Redan nu kan skyldighet uppkomma enligt Rådets beslut 77/706/EEG om förbrukningsminskning av oljeprodukter samt om fördelning av sparade kvantiteter oljeprodukter medlemsländerna emellan under vissa förhållanden. Det krävs således att vi här i Sverige har författningsstöd för uppfyllandet av våra skyldigheter till följd av sådana beslut.

9 Försörjningsberedskap i andra länder

9.1 Norge

9.1.1 Ransonerings- och förfogandelagstiftning

Den rättsliga grunden för ransonerings- och förfogande över, förnödenheter i krigs- eller krisförhållanden finns huvudsakligen i den norska *Lov om forsynings- og beredskapstiltak* av den 14 december 1956.¹ I lagens första kapitel föreskrivs om anskaffnings- och beredskapsåtgärder i samband med krig, krigsfara eller andra extraordinära krisförhållanden.

Enligt 1 § kan det på grund av krig, krigsfara eller andra extraordinära krisförhållanden, som kan leda till att produktionen eller tillförseln hindras eller hämmas, bli nödvändigt att sätta i stånd särskilda anskaffnings- och beredskapsåtgärder. Dessa åtgärder kan syfta till att stärka och utnyttja landets produktions- och transportkapacitet, att säkra eller fördela leveranser av varor av alla slag, eller att uppfylla landets förpliktelser enligt internationella avtal.

För att uppnå syftena ovan kan en rad restriktioner och åligganden införas. Dessa räknas upp i 2 § och inkluderar exempelvis ensamrätt att importera, producera, sälja, köpa eller förvärva varor av visst slag, reglering av import och export, plikt för handlare eller ägare av viss anläggning att leverera varor eller utföra tjänster för visst ändamål eller viss mottagare, ransonerings- och beredskapsåtgärder, plikt för ägare eller användare av transportmedel att utföra eller medverka till vissa transporter, plikt att framställa vissa varor eller utföra vissa tjänster, plikt att utföra sysslor i jord- och skogsbruk eller bygg- och anläggningsverksamhet samt användnings- eller produktionsförbud för vissa varor eller tjänster. Dessutom kan stat eller kommun enligt 3 § kräva att ägare eller

¹ LOV 1956-12-14 nr 07: Lov om forsynings- og beredskapstiltak.

nyttjanderättshavare avstår varor eller rätten till exempelvis fartyg, maskiner, elektrisk kraft eller fast egendom till det offentliga.

Lagens första kapitel innehåller också bestämmelser om rätt till ersättning samt om möjligheten att införa särskilda bestämmelser för genomförandet av åtgärder enligt kapitlet, såsom bestämmelser om ransoneringsbevis eller upprättandet av särskilda organ.

9.1.2 Olje- och drivmedelsransonering

I Norge finns föreskrifter om oljeransonering för såväl krig som fredstida krissituationer.

*Forskrift for oljerasjonering ved beredskap og krig*² – med kompletterande riktlinjer och vägledning – träder automatiskt i tillämpning när landet är i krig och kan vid en beredskapssituation sättas i tillämpning av olje- och energidepartementet (OED), som är överordnad energimyndighet. Syftet med en ransonering enligt föreskriften är enligt § 1.1 att tillförsäkra totalförsvaret oljeprodukter för att täcka krigs- och livsviktiga behov och reglera konsumtionen så att oljeprodukterna räcker så långt som möjligt. Med krigs- och livsviktiga behov avses därvid sådana samhällsbehov som måste tillgodoses för att stödja försvarsansträngningen på bästa möjliga vis, värna liv och hälsa, uppfylla befolkningens nödvändigaste behov, genomföra högsta möjliga grad av självförsörjning och upprätthålla ett organiserat samhälle.

En ransonering skall enligt § 1.3 omfatta alla oljeprodukter, med undantag för produkter i standardförpackning på max 5 liter som säljs över disk. Särskilda regler finns i 2–9 kapitlen om tilldelning av olja till vissa sektorer; bygg- och anläggningssektorn, fiskesektorn, försvaret, civilförsvaret och polisen, uppvärmning av byggnader, industri, gruvverksamhet och energiproduktion, jord- och skogsbruk, inrikes transportverksamhet samt utrikes sjöfart.

För ändamål som inte täcks av de sektorsspecifika reglerna ansvarar ransoneringsmyndigheten enligt § 10.1 för tilldelningen av oljeprodukter. I sådana fall kontrolleras att tilldelningen verkligen gäller krigs- eller livsviktiga behov och den bör huvudsakligen ske i mindre kvantiteter för enskilda tillfällen.

Civila och militära chefer samt vissa myndigheter som anges i en bilaga till föreskriften får enligt § 1.6 företa s.k. egentilldelning. Egentilldelning innebär att organisationen eller avdelning har rätt att tilldela

² FOR 1983-12-15 nr 2142.

sig själv den oljemängd som anses nödvändig för att tillvarata de egna beredskapsuppgifterna, och att utfärda ransoneringslegitimationer för detta. Tilldelningen sker således genom egen administration och utan ransoneringsmyndighetens inblandning. Egentilldelningen kan i nödvändig grad delegeras till underliggande organ och verksamheter.

För uttag av tilldelad oljeranson krävs ransoneringslegitimation i form av anvisning, ransoneringsbok eller rekvisition. För civil landtransport och inrikes sjöfart krävs förutom ransoneringslegitimation även kör- eller färdbevis. Försäljning eller leverans av oljeprodukter får inte ske utan mottagande av ransoneringslegitimation. Vid bensin- och kuststationer får omsättning av oljeprodukter endast ske vid manuellt betjänade pumpar och när betjäningen finns på plats. Kontant- och kortautomater skall kopplas ur.

Den oljeförbrukare som har eget lager av vissa oljeprodukter över viss mängd skall enligt § 1.13 registrera sitt lager och anmäla innehavet till den kommun där lagret befinner sig. Dessa lager får enligt § 1.16 endast användas efter särskild tillåtelse från ransoneringsmyndigheten eller om rätt till egentilldelning föreligger.

Vid bristande oljeförsörjning i fredstid kan *forskrift om oljerasjonering ved oljeforsyningskriser* i fredstid tillämpas.³ Syftet med en ransonerung enligt denna föreskrift skall enligt § 1.1 vara att försäkra en samhällsmässigt prioriterad fördelning av knappa oljeleveranser. Olje- och energidepartementet beslutar enligt § 1.2 om ransonerung och andra förbrukningsbegränsande åtgärder skall sättas i kraft, ransonerungens omfattning samt vilka huvudprioriteringar som skall ligga till grund för ransonerung.

Precis som vid ransonerung i krig omfattas enligt § 1.3 alla oljeprodukter, förutom produkter i standardförpackning på upp till 5 liter, som säljs över disk. Försäljning till konsument får endast ske mot giltigt ransoneringsbevis, vilket kan vara ransoneringskort med märken eller ransoneringsbok med uttagkort. Ransoneringsbevisen kan ställas ut till enskilda eller till företag och institutioner. Försäljning av oljeprodukter får vid ransonerung endast ske från bemannade stationer (§ 1.17). Försäljarna svarar för att kontrollera ransoneringsbevis.

Tilldelning av olja kan enligt § 1.9 ske på grundval av registrerade upplysningar, speciella kriterier, eller vid behov efter ansökan. I 2–11 kapitlen finns särskilda regler om ransonerung av oljeprodukter för vissa användningsområden; bygg- och anläggning,

³ FOR 1983-08-01 nr 2141.

fiske och fångst, försvaret, husuppvärmning, industri, gruvdrift och energiproduktion, inrikes sjöfart, landbruk, landtransport, civil luftfart samt sjöfart för nöjesändamål. För respektive område finns bestämmelser rörande exempelvis vem som skall bestämma förbrukningsnivån för området i fråga, vilka oljeprodukter som omfattas samt hur tilldelning skall ske och vem som har rätt till tilldelning.

På den operativa nivån finns ett system för fredstida ransoneringsavdrivmedel, som fastställdes den 1 januari 1999 av regeringen och Direktoratet för civilt beredskap (DSB). Det finns också ransoneringsystem för krigssituationer, men denna planering är mindre prioriterad.

Det norska ransoneringsystemet för drivmedel är mer långtgående än Sveriges. Vid oljekris skall initiala åtgärder såsom sparkampanjer, bilfria dagar och stängda bensinstationer kunna börja tillämpas inom två veckor från beslut. Kortransonering kan sättas i kraft när krisen förväntas vara i minst sex månader och om förbrukningen måste skäras ned med i genomsnitt 20 procent eller mer. Det är regeringen som beslutar om ransoneringsens tid och omfattning, sparmål samt prioriteringar i stort. DSB svarar tekniskt och övergripande för ransoneringsystemet. Länsstyrelserna och kommunerna svarar för bl.a. handläggningen av ansökningar om extra tilldelning av drivmedel och lämnar information till allmänheten. Ransoneringsbevis finns förberedda som mallar och avtal finns med tryckerier. Ransoneringskort med grundtilldelning för fordonsägare sänds ut automatiskt från Vägdirktoratet. Förberedelsetiden för en ransoneringskort är omkring 3 månader.

9.1.3 Beredskapslagring av olja

Norge har förvisso egna oljetillgångar, men har ett eget avtal med IEA och har valt att vara solidariskt med övriga medlemsländer. Sedan hösten 2006 är producenter och importörer av petroleumprodukter skyldiga att hålla beredskapslager motsvarande 20 dagars normalförbrukning i Norge. Lagren skall kunna användas för att säkra försörjningen på den norska marknaden eller som tillskott till en samordnad krishantering inom ramen för IEA.

Tidigare var det staten som höll i beredskapslagringen av oljeprodukter, men numera är det enligt *forskrift om beredskapslagring av petroleumprodukt*,⁴ vilken meddelats med stöd av *lov om beredskaps-*

⁴ FOR 2006-09-01 nr 1019.

lagring om petroleumprodukt,⁵ den som producerar eller importerar minst 10 000 kubikmeter petroleumprodukter som har att hålla lager av dessa produkter. Lagringsplikten omfattar inte råolja.

Vid brist i försörjningen med petroleum eller petroleumprodukter, nationellt eller internationellt, kan den lagringsskyldige enligt § 11 åläggas eller ges rätt att ta de lagrade produkterna i bruk i den utsträckning som krävs i den aktuella situationen. Även i en situation där IEA ber om Norges medverkan i krishantering kan beredskapslagren tas i bruk. I sådana situationer får OED i samband med utrikesdepartementet fatta beslutet.

9.1.4 Elransonering

Även det norska systemet för hantering av svåra driftsituationer på elområdet är mer reglerat genom föreskrifter och mer detaljplanerat än det svenska. OED kan enligt § 5A–2 i *energiloven* förordna om ransonering om det anses påkallat av extraordinära förhållanden.⁶ I *energilovforskriften*⁷ preciseras att det skall röra sig om situationer när det på grund av extraordinära förhållanden uppstår knapphet på elektrisk energi och det av allmän hänsyn befinnes nödvändigt att ransonerat för att säkerställa att energin blir bäst möjligt utnyttjad.

Vid långvarig energiknapphet när marknadsmekanismen inte längre sörjer för att priserna stiger så att konsumtionen avtar kan således såväl produktion som konsumtion av energi ransonerat. Möjliga ransoneringsåtgärder inkluderar tvångsmässiga leveransbegränsningar och rekvisition av elenergi och fjärrvärme. Prioriteringen vid ransonering skall ske genom att hänsyn tas till liv och hälsa, vitala samhällsintressen inom administration, förvaltning, säkerhet, infrastruktur och försörjning m.m. samt näringsliv och ekonomiska intressen.

Nätoperatörerna har att kartlägga och gruppera sina kunder efter verksamhetstyp. Nätet delas upp i grupperna kontinuerlig strömtillförsel, bostadsområde, näringslivsområde, lantbruksområde samt process- och elintensiv industri. Genom bortkoppling av de senare fyra grupperna skall nätägarna kunna reducera lasten i näten med upp till 70 procent.

⁵ LOV 2006-08-18 nr 61.

⁶ Lov 1990-06-29 nr 50: Lov om produksjon, omforing, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

⁷ FOR 1990-12-07 nr 959: Forskrift om produksjon, omforing, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

Ransoneringsmyndighet enligt Energiloven är Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE), som har ansvaret för planläggning och administrativt genomförande av ransoneringsåtgärder. I krig eller under beredskap ansvarar Kraftforsyningens beredskapsorganisation för kraftförsörjningen.

9.2 Finland

Målen med Finlands försörjningsberedskap fastställs av statsrådet. Det skedde senast år 2002 (beslut Srb 350/8.5.2002). Enligt beslutet skall försörjningsberedskapen tryggas på följande områden; samhällets tekniska infrastrukturer, transport-, upplagrings- och distributions-systemen, livsmedelsförsörjningen, energiförsörjningen, social- och hälsovården, samt produktion och upprätthållande av system som stöder det militära försvaret.

9.2.1 Beredskapslagen

Finlands *beredskapslag* (22.7.1991/1080) syftar enligt 1 § till att under *undantagsförhållanden* trygga befolkningens utkomst och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet. Med undantagsförhållanden avses enligt 2 § först och främst krig och krigshot mot Finland samt krig eller krigshot mellan främmande stater och andra därmed jämförbara särskilda händelser som inträffar utanför Finland. Dessutom innefattar begreppet allvarliga hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som beror på försvårad eller förhindrad import av nödvändiga bränslen och annan energi eller råvaror och andra varor, eller på någon annan till sina verkningar därmed jämförbar plötslig störning i det internationella handelsutbytet samt ”storolyckor”. En förutsättning för lagens tillämpning är att myndigheterna inte med normala befogenheter kan få kontroll över situationen.

I lagens andra kapitel beskrivs beslutsförfarandet. Ibrukttaget av de befogenheter som specificeras i lagen omfattar tre skeden; (1) presidenten utfärdar en förordning som berättigar statsrådet att för viss tid utöva befogenheter enligt lagen och förelägger denna riksdagen för prövning. (2) Statsrådet utfärdar förordningar som föreläggs

riksdagen. (3) Statsrådets förordningar verkställs antingen av de myndigheter som handhar uppgifterna enligt den sedvanliga uppgiftsfördelningen eller av de myndigheter som statsrådet med stöd av lagen ålagt uppgifterna.

Statsrådets befogenheter enligt den finska beredskapslagen är indelade i sex grupper; tillsyn och reglering, skötsel av statsekonomi, användning av arbetskraften, organisering av förvaltningen, särskilda befogenheter som gäller kommunalförvaltningen samt övriga befogenheter. Till den första gruppen hör bl.a. enligt 14 § befogenheten att övervaka och reglera import och export av varor samt enligt 15 § att övervaka och reglera produktionen och distributionen av varor samt byggandet. Statsrådet kan exempelvis föreskriva om skyldighet att utföra vissa uppgifter vid produktion, distribution eller byggande, om villkor för produktion av viss vara eller om förbud mot eller villkor för överlåtelse av vissa varor.

Enligt 17 § får statsrådet övervaka och reglera priser och avgifter samt hyror. Om det är nödvändigt med tanke på prisregleringen får även kvaliteten på varor regleras.

9.2.2 Pågående lagstiftningsarbete

Några praktiska erfarenheter av tillämpning av den finska beredskapslagen finns inte. Eftersom den tillkom före reformen av den finska grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna, liksom före Finlands inträde i EU, ansågs det emellertid att den behövde ses över. Det hade också betydelse att förändringar skett beträffande såväl myndigheternas verksamhet och organisation som inom näringslivet sedan lagen trädde i kraft. Regeringen lade i februari 2008 fram en *proposition till Riksdagen med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den* (RP 3/2008, rd).

De viktigaste föreslagna ändringarna utgör revideringar med anledning av den ändrade konstitutionen och en justering av definitionen av undantagsförhållanden. Den föreslagna lagen har dessutom gjorts betydligt mer omfattande och detaljerad och myndigheterna har givits vad som anses vara mer tidsenliga befogenheter i undantagsförhållanden.

Förslaget till en ny definition av ”undantagsförhållanden” innefattar såsom i den nu gällande lagen endast särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen, eller åtminstone en stor del av den, och som har konsekvenser för samhällets funktion som helhet. I för-

slaget används emellertid inte längre begreppet krig, utan enbart *väpnat angrepp*. Följaktligen föreslås att som undantagsförhållanden skall anses

1. väpnade angrepp mot Finland, eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med väpnat angrepp,
2. avsevärda hot om sådana angrepp,
3. synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, samt
4. synnerligen allvarliga storolyckor samt pandemier som till sina verkningar kan jämföras därmed.

När det gäller definitionen av ekonomiska kriser som undantagsförhållanden i punkten 3 har Finland alltså frångått hänvisningen till försvårad eller förhindrad import. Avsikten var att understryka att undantagsförhållanden inte alltid behöver ansluta sig till tillgången på råvaror. Till punkten 4 har fogats pandemier som är jämförbara med en synnerligen allvarlig storolycka. Det senare avser olyckor som ger upphov till ovanligt stora skador och många offer. Det skall röra sig om olyckor som sällan inträffar.

Ytterligare en ändring som föreslås i propositionen är att lagen tas i bruk genom förordning av statsrådet, i stället för av presidenten. Statsrådet och presidenten skall dock först, i samverkan, konstatera att undantagsförhållanden råder i landet.

Befogenhetsbestämmelserna har i förslaget utformats exaktare än i den nu gällande beredskapslagen och något begränsats. De behöriga myndigheterna nämns mer specifikt.

Lagförslagets kapitel 5 innehåller befogenheter för säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen. Det anförs i propositionen att grunden för Finlands försörjningsberedskap är en öppen och fungerande marknad, en omfattande utrikeshandel och en konkurrenskraftig inhemsk produktion. Under undantagsförhållanden kan man dock tvingas styra marknadsfunktionerna genom rättsliga normer och administrativa beslut genom vilka man tryggar en effektiv användning av resurser och en tillräcklig försörjning för befolkningen, det nödvändiga ekonomiska livet och det militära försvaret. Det allra kraftigaste styrmedlet är reglering, som vid tillgripande närmast skall gälla råvaror som är kritiska för basindustrin och vissa produkter inom dagligvaruförsörjningen.

Det föreslagna kapitel 5 innehåller exempelvis möjlighet för statsrådet att förordna om tillståndsplikt för inköp av vissa nyttigheter för gårdsbrukets primärproduktion och för konsumentköp av vissa nyttigheter som är nödvändiga för befolkningens försörjning. Inköpstillstånd beviljas i det förra fallet av den kommunala landsbygdsnäringsmyndigheten och i det senare av kommunerna.

Industriproduktionen föreslås kunna regleras genom att statsrådet närmare förordnar om hur metaller, metallegeringar, kemikalier, läkemedelsråvaror, elektronikkomponenter, lantbruksprodukter, varor som används av livsmedelsindustrin, råvaror och bränslen för energiproduktionen eller andra för industrin nödvändiga material eller nyttigheter får användas av näringsidkare. Syftet med en sådan reglering skall vara att trygga nödvändig produktion av nyttigheter med tanke på samhällets vitala funktioner.

Det föreslås vidare att statsrådet skall ges befogenhet att förordna om tillståndsplikt för export, utförselförbud eller tillståndsplikt för import av nyttigheter som är reglerade enligt kapitlet, om begränsning av, eller förbud mot, användning av el för vissa ändamål och kvoter för elförbrukningen, om begränsningar av uppvärmning av fastigheter med fjärrvärme, samt om begränsningar av leveranser av lätt och tung brännolja för uppvärmningsbruk. I förslaget finns också bestämmelser om begränsningar av användningen av naturgas och om leveransplikt av vatten samt virke, trävaror och torv.

För säkerställandet av att regleringar av detaljhandeln samt begränsningar av elanvändningen, av användningen av fjärrvärme och av användningen av naturgas fungerar, föreslås statsrådet få befogenhet att förordna om prisreglering i form av maximala prishöjningar.

Föreslagna regleringar av flytande bränsle finns huvudsakligen i kapitel 10, som behandlar tryggandet av transporter vid undantagsförhållanden. Redan i kapitel 5 finns en grundläggande bestämmelse genom vilken statsrådet ges befogenheten att förordna om de mängder med vilka konsumtionen av flytande bränsle måste minskas samt om hur minskningen skall fördelas mellan trafiken, gårdsbruket, energiproduktionen, industrin och uppvärmning. Kommunikationsministeriet skulle ha befogenhet att förordna hur inbesparingen av flytande trafikbränslen enligt statsrådets förordning skall fördelas mellan väg-, järnvägs-, sjö- och lufttrafiken. Vidare föreslås bl.a. regler om användnings- och inköpstillstånd för flytande vägtrafikbränslen, liksom reglering av försäljning och distribution av flytande bränsle samt begränsning av vägtrafiken.

9.2.3 Olja och bränsle

Finland anslöt sig 1991 till energiprogrammet inom IEA och är sedan 1995 medlem i EU. Lager av olja och oljeprodukter hålls såväl av näringsidkare och energiproducenter enligt lagstadgad förpliktelse som av Försörjningsberedskapscentralen (FBC).

Försörjningsberedskapscentralen är ett statligt verk som grundades genom lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen och har till uppgift att planera och handha den operativa verksamhet som behövs för att upprätthålla och utveckla landets försörjningsberedskap. I detta ingår att handha Finlands säkerhetslagring, vilken avser att för kristida behov trygga såväl energiförsörjningen som livsmedelshushållningen, hälsovården och den försvarsrelaterade produktionen.

Näringsidkare och energiproducenter har att hålla lager enligt *lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen* (1070/1994). Enligt denna skall stenkol, råolja, oljeprodukter och naturgas lagras på egen bekostad av de lagringsskyldiga för tryggnad av landets försörjningsberedskap och för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen.

Skyldig att lagra råolja och oljeprodukter är enligt 7 § den som importerar dessa produkter. Importörers obligatoriska lager av råolja och oljeprodukter skall enligt 8 § motsvara den genomsnittliga importen under tre månader.

Obligatoriska naturgaslager skall enligt 10 § hållas av sammanlutningar som använder eller återförsäljer naturgas samt importörer därav. Även dessa lager skall motsvara den genomsnittliga anskaffningsmängden respektive importen under tre månader (11–12 §§).

Skyldig att lagra stenkol är enligt 3 § verk som använder stenkol för att producera värme- eller elenergi samt stenkolimportörer. De obligatoriska stenkolslagren skall för stenkolsverk som producerar el eller värme för eget bruk och för importörer motsvara den genomsnittliga förbrukningen respektive importen under fem månader. Stenkolsverk som producerar värme- eller elenergi för annat än verkets eget bruk skall hålla lager motsvarande verkets förbrukning under tio månader (4–5 §§).

Det är enligt 14 § Försörjningsberedskapscentralen som sköter verkställigheten av lagen, årligen fastställer upplagringsmängderna samt utövar tillsyn över de obligatoriska lagren och deras användning. På ansökan av den lagringsskyldige kan FBC bevilja den lagringsskyldige tillstånd att underskrida lagringsskyldigheten, om dennes produktion eller kommersiella verksamhet på grund av störningar i

tillgången på en produkt som omfattas av lagringsskyldigheten löper risk att avbrytas eller väsentligt minska om inte det obligatoriska lagret tas i bruk, och annat inte följer av Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen.

Om uppfyllandet av en oljetilldelningsförpliktelse enligt internationella fördrag kräver att råolja eller oljeprodukter överläts ur ett obligatoriskt lager är det Handels- och industriministeriet som beviljar tillstånd att underskrida fastställda upplagringsskyldigheter.

9.2.4 Läkemedel

Även läkemedel och sjukvårdsmaterial lagras av såväl FBC som privata näringsidkare. Enligt *Lagen om obligatorisk upplagring av läkemedel* (25.5.1984/402) har läkemedelsfabriker, importörer av läkemedelspreparat, sjukvårdsanstalter samt Folkhälsoinstitutet och Finlands Röda Kors att för trygghandlet av läkemedelsförsörjningen hålla obligatoriska lager av läkemedelssubstanser och läkemedelspreparat, hjälpsubstanser och tillsatsämnen som används vid framställning av läkemedelspreparat samt förpackningsmaterial.

I lagen anges de grupper av läkemedelssubstanser och -preparat som de lagringsskyldiga kan åläggas att hålla lager av. Statsrådet förordnar sedan närmare vilka substanser som omfattas av lagringsskyldigheten och Läkemedelsverket fastställer de preparat, hjälpsubstanser, tillsatsämnen och förpackningsmaterial som skall omfattas av lagringsskyldigheten.

Läkemedelssubstanser, hjälpsubstanser och tillsatsämnen samt förpackningsmaterial som används vid framställning av läkemedelspreparat skall lagras av läkemedelsfabriker som använder dem vid tillverkning av läkemedel samt Folkhälsoinstitutet och Finlands Röda Kors. Läkemedelspreparat skall lagras av importörer. Sjukvårdsanstalter är skyldiga att hålla lager av de preparat som hör till deras basläkemedelsurval.

Lagren av vissa läkemedelssubstanser, bl.a. inom grupperna antimikrobiska medel, hjärt- och kärlmedel samt medel mot förgiftningar och vacciner, skall motsvara den lagringsskyldiges genomsnittliga förbrukning under tio månader. Lagren av övriga substanser, samt av hjälpsubstanser, tillsatsämnen och förpackningsmaterial skall motsvara den lagringsskyldiges genomsnittliga förbrukning under fem månader. De obligatoriska lagren av läkemedelspreparat skall för de preparat som hör till samma läkemedelsgrupper som de substanser

som omfattas av den mer omfattande lagringsskyldigheten ovan motsvara tio månaders genomsnittlig försäljning i Finland av importören. I övriga fall skall lagren motsvara fem månaders försäljning.

Lagringsmängder får efter beviljande av Läkemedelsverket understigas. Sådant beviljande ges emellertid endast om den lagringsskyldiges produktion eller verksamhet, på grund av störningar i tillgången på förnödenheter, som omfattas av lagringsskyldigheten, hotas att avbrytas eller väsentligt minska, eller om det finns risk för att förnödenheter i det obligatoriska lagret blir olämpliga för sitt syfte under lagringstiden.

9.2.5 Övrig beredskapslagring

FBC håller förutom lager av olja och medicinalmaterial även beredskapslager av vissa industrimaterial samt spannmål. Livsmedelsförsörjningen anses ur de finska medborgarnas synvinkel stå i första rummet. Det skall finnas föda med normalt närings- och energiinnehåll att tillgå under alla förhållanden. En tillräcklig produktion av inhemska baslivsmedel upprätthålls som grund för försörjningsberedskapen. Dessutom säkerhetslagras brödsäd i den mängd som motsvarar normalförbrukningen under ett år.

Privata näringsidkare kan ingå avtal med FBC om frivillig lagring av vissa kritiska material. Enligt *lagen om skyddsupplag* (17.12.1982/970) får företagen inrätta och upprätthålla lager av råvaror, förnödenheter och produkter som är nödvändiga för trygghet av befolkningens utkomst och upprätthållande av produktionen vid eventuella störningar i utrikeshandeln, eller för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen. Statsrådet fastställer enligt 3 § vilka råvaror, förnödenheter och produkter som skall lagras. Avtalen skall gälla lager av viss storlek och beskaffenhet och ingås för minst tre och högst tio år.

Förekommer störningar i tillgången på en råvara, en förnödenhet eller en produkt, eller skulle uppläggarens produktion avbrytas eller minska väsentligt om inte varorna i lagret används, får handels- och industriministeriet enligt 8 § ge uppläggaren tillstånd att använda varorna i lagret för sin produktion. Handels- och industriministeriet kan också, på grund av exceptionell prisstegring eller dröjsmål med leverans eller av annan därmed jämförbar särskild orsak bevilja uppläggaren tillstånd att tillfälligt – högst fyra månader – använda lagret.

Enligt 8 a § kan handels- och industriministeriet vidare bevilja en uppläggare tillstånd att lämna ut råvaror och produkter ur lagret för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen.

9.3 Danmark

9.3.1 Försörjningsberedskap i Danmark

Den danska beredskapslagen (*Beredskapsloven*, LBK nr 137 av den 1 mars 2004) behandlar framför allt räddningsberedskapen för att förhindra, begränsa och avhjälpa skador på människor, egendom och miljö vid olyckor eller katastrofer och i krig eller vid krigsfara. Beredskapen är alltså riktad mot alla typer av krissituationer, i såväl krig som fredstid, när samhällets förmåga att fungera normalt är väsentligt nedsatt.

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om organisationen av den statliga och den kommunala räddningsberedskapen, befogenheter i olyckssituationer, skyldighet att bistå med privat egendom och transportmedel samt delta i räddningsoperationer, beredskapsplanering samt expropriation av privat egendom. Däremot saknas i denna lag regler om ransonering eller prisreglering.

Beträffande fördelning av förnödenheter i bristsituationer stadgar *lov om forsyningsmæssige foranstaltninger* (LBK nr 88 av den 26 februari 1986) att industriministern kan fastställa bestämmelser om användningen, fördelningen, prisutjämning eller placeringen av de varulager som finns i landet, i den utsträckning som synes nödvändig. Om bestämmelserna gäller energiförsörjningen skall industriministern inhämta godkännande från folketingets energipolitiska utskott och i fråga om andra varor skall godkännande inhämtas från ett av folketinget tillsatt utskott.

9.3.2 Oljesektorn

Danmark är medlem i EU och deltar i det internationella energisamarbetet. För att uppfylla de internationella förpliktelserna hålls beredskapslager av olja. *Lov om forsyningsmæssige foranstaltninger* kan tillämpas för att ge myndigheterna nödvändiga befogenheter i en kris-situation.

De företag som importerar eller producerar råolja eller oljeprodukter är lagringsskyldiga enligt § 3 i *lov om pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter* (LOV nr 1275 av den 20 december 2000). Lagringsskyldigheten kan antingen uppfyllas genom att hålla egna lager eller genom att Foreningen Danske Olieberedskapslagre (FDO) – i vilken i stort sett alla danska oljeföretag är medlemmar – håller lager på företagens vägnar. Närmare regler om lagringsplikten och om de samlade lagrens storlek fastslås av miljö- och energiministern. De danska oljelagren motsvarar för närvarande 81 dagars förbrukning.

Enligt § 5 a i *lov om pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter* skall de lagringsskyldiga även vidta nödvändiga åtgärder för att säkra försörjningen av olja och oljeprodukter i beredskaps-situationer och andra extraordinära situationer.

9.3.3 Elsektorn

Beredskapen i elsektorn har sin grund i § 85 b i *lov om elforsyning* (LBK nr 1115 av den 8 november 2006), som stadgar att elproducenter och nättaktörer samt den elförsörjningsverksamhet som utövas av den systemansvariga myndigheten Energinet.dk, skall ha nödvändig beredskap för elförsörjningen i extraordinära situationer. Beredskapen regleras närmare i *Bekendtgørelse om beredskab for elsektoren* (BEK nr 1024 av den 21 augusti 2007).

Bekendtgørelsen innehåller regler om beredskap för att kunna upprätthålla samhällets elförsörjning vid krissituationer förorsakade av hot från människor, naturen eller teknologi, i såväl krigs- som fredstid. I beredskapsarbetet ingår såväl att reducera elförsörjningssystemets sårbarhet och risker som att planera en koordinerad och effektiv kris-hantering (§ 2). *Bekendtgørelsen* innehåller dock inga regler om prioritering eller avstängning av elanvändare vid elbrist.

9.3.4 Läkemedel

I försörjningsmässiga nödsituationer samt vid olyckor och katastrofer, inklusive krigshandlingar, gäller för läkemedelssektorn bestämmelserna i två *bekendtgørelser om spredning af lægemiddellagre* (BEK nr 940 av den 16 september 2008) respektive *om udlevering av lægemidler i*

forsyningsmæssige nødsituationer og i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger (BEK nr 941 av den 19 september 2008).

Läkemedelsimportörer, -grossister och -producenter har att hålla läkemedelslager. I situationer som ovan angivits skall lagren minskas genom distribution genom sedvanliga kanaler. Hos importörerna och grossisterna skall lagren minskas till ett minimum, hos producenterna med vad som motsvarar 45 dagars normal förbrukning av läkemedlen i fråga.

Begränsningar gäller i dylika situationer även för apotekens rätt att lämna ut läkemedel, dock inte såvitt gäller leveranser till sjukhus och liknande. Apoteken får endast lämna ut receptbelagda läkemedel i en mängd som motsvarar 14 dagars förbrukning. Sundhedsstyrelsen, som är ansvarig för den överordnade samordningen av läkemedelsberedskapen, kan föreskriva att leverans endast får ske för en kortare konsumtionsperiod än 14 dagar och endast till vissa närmare angivna persongrupper.

Apoteken kan även begränsa utlämnandet av icke-receptbelagda läkemedel till den minsta förpackningen de har på lager, eller till en mängd som motsvarar 14 dagars konsumtion. Apoteken kan också neka till att lämna ut icke-receptbelagt läkemedel till en person som inte tycks ha behov av det. I en bilaga till *bekendtgørelsen om udlevering av lægemidler* räknas vissa läkemedel upp som, trots att de i normala fall inte är receptbelagda, i en krissituation endast får lämnas ut mot recept.

10 Slutsatser

Det finns två huvudsakliga typer av skäl till politiska ingrepp när det uppstår en plötslig brist på förnödenheter. För det första har vissa marknader sådana egenskaper att de inte kan hantera en plötslig brist-situation på ett tillfredsställande sätt. För det andra kan samhället råka i en så djup och långdragen kris att huvuddelen av samhällets resurser måste mobiliseras för att bemöta krisen. I sådana lägen kan en delvis politiskt styrd ekonomi under vissa betingelser fungera mer effektivt än en fri marknadsekonomi.

10.1 Kriser begränsade till marknader med specifika egenskaper

En del marknader har sådana särdrag att de inte reagerar på en plötslig bristsituation på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt. I stället uppstår någon form av marknadsmisslyckande. Väl avvägda "politiska" ingrepp i sådana marknader, såsom prisreglerings- eller ransoneringsåtgärder, kan öka effektiviteten.

Ett exempel är elmarknaden, där produktion och konsumtion måste balanseras kontinuerligt för att inte riskera att systemet slås ut. På kort sikt är det svårt för enskilda producenter eller enskilda konsumenter att ändra sitt beteende för att anpassa sig till en brist. En plötslig brist skulle kräva att spotmarknadspriset omedelbart stiger kraftigt, att prisökningen omedelbart kommuniceras till alla producenter och konsumenter och slutligen att dessa omedelbart ökar sin produktion respektive minskar sin konsumtion. Vissa producenter (vissa produktionsanläggningar) och vissa konsumenter har tillräcklig flexibilitet för att göra detta, men det gäller inte för merparten av förbrukningen.

Om inte en tillräckligt stor och tillräckligt snabb anpassning till den uppkomna bristsituationen sker uppstår ett elavbrott och ett större antal konsumenter kan bli helt utan el. Detta marknads-

misslyckande kan beskrivas som en externalitet; när en viss konsument inte drar ned sin konsumtion påverkas även andras konsumtion. Alternativt kan man se balans i systemet som en kollektiv vara.

Oavsett terminologi, finns det i en situation med akut effektbrist anledning att vidta ett centralt ingrepp i form av ransonering. Det är bättre att en del konsumenter slås ut än att alla gör det. Den metod som används i ett akut läge är roterande bortkoppling. För att hantera effektproblem med litet längre tidshorisont finns en offentligt upphandlad effektreserv. Även här finns ett marknadsmisslyckande som underliggande motiv för ingreppet, nämligen att effektreserven fungerar som en kollektiv nytthet.

I ett ännu längre tidsperspektiv kan energibrist hota. Med energibrist avses en situation när kunder med fasta elpriser utan ingrepp i marknaden riskerar att förbruka mer energi än den som finns tillgänglig under den kommande (vinter)säsongen. Här finns utrymme att använda prissignaler, men för att problemet ska kunna lösas måste de gå fram till kunder med fastprisavtal. Detta skulle kunna ske exempelvis genom en tillfälligt höjd elskatt. Alternativt skulle det kunna användas vad som formellt skulle kunna kallas ransonering, men som i praktiken skulle vara ett tvåprissystem, med högre priser på marginalen också för kunder med fastprisavtal.

Liknande exempel kan lyftas fram från läkemedelsmarknaden. En rent marknadsekonomisk modell används inte ens i normala fall på läkemedelsmarknaden, och inför exempelvis en hotande pandemi finns goda skäl att ransonera tillgängliga vacciner och antivirala läkemedel. Vacciner och andra åtgärder som minskar smittspridning är nyttigheter med starka externaliteter, som inte bäst tillvaratas genom fri prisbildning. Inte heller vid en mer långdragen läkemedelsbrist, t.ex. till följd av avspärning, framstår det som ändamålsenligt att låta marknaden ransonera tillgången via priset.

Den här typen av marknadsspecifika marknadsmisslyckanden – motiv för politiskt beslutade ingrepp i marknaden – är emellertid just specifika; medlen måste anpassas för den aktuella marknaden och den aktuella situationen. Eftersom förloppen kan vara snabba (hotande elavbrott eller pandemi) bör de också vara planlagda i förväg. För att de särskilda problem som kan uppstå till följd av brist på enskilda marknader skall kunna lösas, kan det krävas sektorspecifika regler eller åtminstone sektorsspecifika krisplaner. Ansvaret för krisplanering och för hanteringen av bristsituationer bör tillkomma sektorsmyndigheter. Det får inte råda oklarhet om

prisreglerings- eller ransoneringsåtgärder får vidtas enligt gällande rätt och åtgärderna måste kunna vidtas utan dröjsmål.

Regelverken för ransonering och prisreglering inom elsektorn respektive marknaden för läkemedel och sjukvårdsförnödenheter, bör utvecklas. På elmarknaden gäller detta framför allt för situationer då energibrist hotar. Det kan dock även finnas skäl att ytterligare utveckla regelverken för att hantera akut effektbrist och nära förestående effektbrist.

Inom läkemedelssektorn finns behov av möjlighet till snabba ingripanden framför allt vid snabbt uppkomna bristsituationer, såväl allvarliga, såsom pandemier, som mindre allvarliga, såsom marknads- eller regeldrivna hamstringsepisoder. Även för mer långvariga bristsituationer, exempelvis orsakade av avspärrning av landet, bör finnas planering för försörjningsberedskap, men utrymmet för planläggning vid krisens uppkomst är större.

10.2 Allmänna och djupa kriser

Till följd av exempelvis krig eller avspärrning skulle en mer allmän brist på förnödenheter i samhället kunna uppstå. I ett sådant läge finns troligtvis en förhållandevis stor enighet om att samhället bör prioritera vissa gemensamma mål, t.ex. att hävda det nationella oberoendet eller att avvärja att stora befolkningsgrupper skulle komma att lida nöd, i värsta fall en omfattande svält. I det senare fallet är problemet fördelningspolitiskt, men eftersom de flesta bryr sig om andras välfärd är det även möjligt att betrakta dessa prioriterade gemensamma mål som s.k. kollektiva nyttigheter.

För att uppnå de gemensamma målen krävs det någon form av offentligt ingripande. Konsumtion och produktion måste ställas om mot prioriterade mål, vilket skulle kunna vara livsmedelsproduktion eller krigsförnödenheter.

Om marknadsmekanismen skall nyttjas för att styra denna omställning krävs det att köpkraften omfördelas. I händelse av krig eller krigsfara behöver försvaret ökade medel för att t.ex. kunna anskaffa den materiel som är nödvändig. Vid brist på exempelvis livsmedel behöver de ekonomiskt svagaste hushållen en inkomstförstärkning för att ha råd att köpa nödvändighetsvaror. Annorlunda uttryckt måste köpkraft fördelas om genom ökade skatter och bidrag baserade på inkomster, förmögenheter och försörjningsbörd.

Stora fördelar kan vinnas med att använda marknadsmekanismen för att styra den omställning av konsumtion och produktion som krävs för att uppnå de gemensamma målen. De prisökningar som uppstår till följd av en brist ger producenterna incitament att öka produktionen av de varor som efterfrågas och att transportera dem dit där bristen är störst. Prisökningarna ger samtidigt hushåll och andra incitament att dämpa konsumtionen och söka alternativ. När detta sker genom en prisökning är det sannolikt att de som har lägst omställningskostnader kommer att ställa om sin produktion och konsumtion och att man kommer att välja de lämpligaste alternativen.

Prismekanismen genererar dessutom den information som krävs för omställningen. Information om produktionsmöjligheter och konsumtionsbehov är spridd i ekonomin. Ingen har tillgång till hela bilden. Det gäller särskilt i en situation av stora förändringar. Det är svårt att avgöra hur mycket konsumenterna behöver minska sina inköp eftersom information saknas om hur mycket producenterna kan leverera, och det är svårt att veta vem som bör minska sin konsumtion av enskilda förnödenheter. Prismekanismen kan då betraktas som ett informationssystem som gör det möjligt för hushåll och företag att kommunicera behov och möjligheter. Om priset på mjölk stiger till 30 kronor per liter så blir det allom bekant att producenterna inte har möjlighet att leverera mer till en lägre kostnad och att hushållen inte har möjlighet att hitta alternativ till ett pris som är lägre. Var och en kan då anpassa sig efter denna information. De hushåll som kan hitta alternativ till en lägre kostnad gör det och de som inte kan hitta sådana alternativ fortsätter att konsumera mjölk. De leverantörer som finner vägar att leverera mer till en kostnad som understiger 30 kronor gör det.

Utan en fungerande prisbildning kommer den spridda informationen inte att aggregeras och bli synlig för envar. Ingen myndighet eller annan aktör kommer att veta exakt hur stor bristen på förnödenheter är eller hur svårt det är för olika företag och hushåll att ställa om produktion och konsumtion.

Styrkan i prismekanismen är således att den samlar all den information om leveransmöjligheter och behov som finns spridd i befolkningen och samtidigt ger hushåll och företag incitament att öka sin produktion och dämpa sin konsumtion i tillräcklig utsträckning och på ett sätt som minskar kostnaderna för omställningen.

Svagheten i prismekanismen är att den fördelning av inkomster och förmögenheter som uppstår spontant i allmänhet inte fördelar köp-

kraften så att de prioriterade målen uppfylls. Som redan noterats innebär en försörjningskris ett ökat behov av att omfördela köpkraft till svaga hushåll eller till det offentliga via skattesystemet. Ett ökat skatteuttag kräver ökade skattesatser vilket skapar ökade marknadsstörningar. Ökad inkomstskatt kan t.ex. minska arbetsviljan.

Ett möjligt alternativ till skatter och subventioner baserade på inkomst är att differentiera skatten på olika varor, t.ex. genom särskilda krisavgifter på sådana varor som välbeställda konsumerar förhållandevis mycket av och subventioner av nödvändighetsvaror. En sådan politik leder dock till likartade negativa effekter på arbetsutbudet, eftersom det är reallönerna som räknas. Samtidigt innebär krisavgifter och subventioner av enskilda varor att relativpriserna störs. Det skapar med andra ord mer negativa effekter än normal beskattning. I vissa fall kan dock krisavgifter och subventioner fylla en kompletterande roll. Detta gäller om ökad inkomstbeskattning leder till ökade problem att kontrollera inkomster.

Ett tredje alternativ är prisreglering eller ransonering. Dessa alternativ har dock ytterligare nackdelar i jämförelse med krisavgifter och subventioner. För det första innebär de att marknadens flexibilitet och informationsegenskaper elimineras. För det andra kan problem med kostnadskontroll och investeringsvilja uppstå. För det tredje innebär de en omfattande administration och medför omfattande informationsbehov. I vissa fall är det emellertid tänkbart att dessa instrument skulle behöva användas tillsammans.

Det finns brister i beskattningssystemet som begränsar möjligheterna att enbart använda traditionella medel, dvs. beskattning och offentlig produktion eller finansiering. Om en mycket stor andel av samhällets resurser behöver kanaliseras genom det offentliga för att tillhandahålla nämnda kollektiva nyttigheter kommer skattesystemets marknadsstörningar att sätta gränser. Ökade skattesatser leder normalt till minskade skattebaser; en kraftig ökning av skatten på arbete riskerar leda till att många arbetar mindre. Det innebär dels att den civila ekonomin skadas, dels att skatteintäkterna är begränsade. Ökade skattesatser kan även förmodas öka intresset att undanhålla inkomster från beskattning. Ökat bistånd kan på motsvarande sätt öka intresset att inte deklarerat sina inkomster. I allvarliga kriser kan skatteförvaltningen dessutom komma att fungera sämre. I ett dylikt läge kan det vara bättre om det offentligas behov av resurser kan säkerställas genom ransonering och reglerade priser.

10.3 När prisreglering och ransonering inte bör användas

Prisreglering och ransonering bör endast ses som verktyg för att hantera extrema och långvariga bristsituationer. Det måste finnas tid för att planera ransonering; erfarenheten från andra världskriget pekar på en planeringshorisont på ett år eller längre. Bristsituationen bör dessutom vara så djupgående att det normala sättet att finansiera offentliga insatser eller att åstadkomma omfördelning mellan individer inte räcker till.

Det saknas följaktligen i allmänhet skäl att vidta ransonerings- eller prisregleringsåtgärder vid mer begränsade kriser eller katastrofer, förutom i sådana sektorsspecifika situationer som redogjorts för ovan. Om en hotande energibrist exempelvis hanteras genom en förhöjd elskatt saknas starka skäl att gynna sjukhus med särskilda ransoner. Sjukhuset, liksom andra förbrukare, kan fortsätta att köpa el till det högre priset. Om marknadspriset på bränsle mångdubblats av något skäl saknas på motsvarande sätt skäl att tilldela räddningstjänsten särskilda ransoner till ett lägre pris. Räddningstjänsten kan, som andra användare, köpa det nu väsentligt dyrare bränslet. I båda fallen skulle förmånliga ransoner leda till ett något bättre budgetutfall för landstingen, men detta motiverar inte de många nackdelar ett ransonerings-system för med sig.

I de flesta krissituationer finns det andra politiska medel som är att föredra framför att använda allmänna möjligheter till prisreglering och ransonering. Sålunda bör beaktas att fördelningspolitiska insatser bäst genomförs med obundna skatter och subventioner knutna till inkomst, förmögenhet och försörjningsbörda, och att inom vissa sektorer, såsom el- eller läkemedelssektorerna, kan konstateras ett behov av ransonering, men att dessa behov bäst tillgodoses genom sektorsspecifika regler. Myndigheterna åläggs ansvar att se över behovet av prisreglering och ransonering inom sina respektive områden, samt att inom andra sektorer, exempelvis inom oljesektorn, synes beredskapen bäst upprätthållas genom lagerhållning, reservkapacitet eller försörjningsavtal.

Det ovan sagda motsäger inte att leveranser exempelvis till vissa delar av den offentliga sektorn särskilt gynnas vid införandet av ransonering enligt avsnitt 10.1 Vid snabba händelseförlopp riskerar annars en fysisk brist, inte bara en negativ budgetkonsekvens, att uppstå.

10.4 Risker med rättslig möjlighet till prisreglering och ransonering i fredstid

Ekonomisk analys visar att det inte finns skäl till att reglera priser eller ransonera förnödenheter, vare sig under normala omständigheter eller under de flesta realistiska krisscenarier, annat än på vissa marknader. Denna observation leder dock inte nödvändigtvis till slutsatsen att möjligheten att införa prisreglering och ransonering bör tas bort, utan endast till att *tillämpningen* av sådana ingripanden bör ske restriktivt och reserveras för extrema situationer.

Det finns en stor litteratur om värdet av centralplanering såväl i samhället i stort som inom företag. De mest utvecklade argumenten för centralplanering tillhandahålls av litteraturen om så kallad *mechanism design*. Den grundläggande tanken är att en central planerare (regeringen och dess myndigheter) alltid kan replikera den allokering som skulle uppstå genom ett decentraliserat beslutsfattande (företagens och hushållens val på marknaden) och ibland även förbättra detta utfall. Det anmärkningsvärda med denna litteratur är att den demonstrerar att detta påstående är korrekt även när informationen är decentraliserad, dvs. spridd bland hushåll och företag, och inte känd centralt. Kraftigt förenklat är argumentationen som följer. Under förutsättning att företag och hushåll har fullt förtroende för planeringsmyndigheterna och under förutsättning att planeringsmyndigheterna garanterar att de kommer beordra ett utfall som inte försämrar för någon är samtliga aktörer villiga att rapportera den information de har tillgång till. Planeraren kan därefter välja det utfall som är bäst för samhället i stort (enligt uppställt kriterium) och som samtidigt inte försämrar för någon part. Det senare villkoret innebär begränsningar på vad som kan uppnås. I vissa fall kan det decentraliserade utfallet replikeras och i andra kan en otvetydig förbättring uppnås.

Ett av de huvudsakliga argumenten emot centralplanering är att mycken information inte kan förmedlas. Även om företag och hushåll skulle vilja rapportera vad de visste om lokala förhållanden så är det omöjligt. Viss kunskap är underförstådd – eng. *tacit*. Centrala myndigheter saknar dessutom förmåga att behandla all information, även om de hade haft tillgång till den. Ett andra argument mot centralplanering är att idén om selektiv intervention – att centralplaneraren endast agerar i de lägen då det leder till en förbättring – har sina begränsningar. De centrala myndigheterna har egna agendor och kan inte binda sig att endast agera i de fall det är bättre för samhället i stort.

Den ekonomiska forskningen ger inget definitivt svar på frågan om en generell reglering bör bibehållas för säkerhets skull. Enligt utredningens mening finns det samhällskostnader förenade med att ge regeringen möjlighet att föreskriva om tillämpning av ransonerings- eller prisregleringsåtgärder, åtminstone om inte lagens tillämpningsområde är noggrant avgränsat.

Att inskränka regeringens möjligheter att införa prisreglering och ransonering tvingar fram ökad krisplanering. Lagstiftaren måste därvidlag ge myndigheter med ett sektoransvar ett tydligt ansvar att se över det eventuella behovet av ransoneringar och prisregleringar inom sitt område. Man måste utforma systemet och den organisation som ska hantera det. Man måste kontinuerligt uppdatera dessa analyser allteftersom förutsättningarna förändras. Inskränkningar i tillämpbarheten av generell lagstiftning kommer sålunda att öka behovet av förhandsplanering inom vissa sektorer, men såväl myndighetens åligganden och uppdrag som dess befogenheter måste tydliggöras genom ny kompletterande lagstiftning.

10.5 EG-rätt och internationella avtal

Det EG-rättsliga förbudet mot import- och exportrestriktioner synes inte ställa upp några hinder mot en nationell lagstiftning om ransonerings- eller prisregleringsåtgärder vid krig och andra försörjningssvårigheter. Sådana åtgärder torde i regel kunna rättfärdigas med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten eller till folkhälsan. För att undvika konflikt med EG-fördragets regler bör dock den slutliga utformningen av regler för prisreglering och ransonering, och även tillämpningen därav, ske i ljuset av EG-rätten.

EG:s oljeberedskapsdirektiv kräver att Sverige har förfogande-, ransonerings- och prisregleringsbestämmelser som kan träda i tillämpning vid

”försörjningssvårigheter som avsevärt begränsar leveranserna av råolja eller petroleumprodukter och förorsakar svåra störningar”.

Beträffande Sveriges åligganden enligt IEP-avtalet har problemet lösts i form av oljekrislagen (1975:197) som uttryckligen hänvisar till de skyldigheter som Sverige kan behöva fullgöra enligt avtalet och till tillämpningen av ransoneringslagen och särskilda förfoganderegler. Någon motsvarande lagstiftning har inte antagits för att implementera oljeberedskapsdirektivet och det skulle kunna förtydligas att igång-

sättningsmekanismerna för förfogandelagen, ransoneringslagen och prisregleringslagen överensstämmer med direktivets.

Det synes troligt att kommissionen kommer att fortsätta att driva ett krav på en mekanism som ger möjlighet att fatta beslut på gemenskapsnivå om att släppa de nationella beredskapslagren av olja. Redan nu kan skyldighet uppkomma enligt Rådets beslut 77/706/EEG om förbrukningsminskning av oljeprodukter samt om fördelning av sparade kvantiteter oljeprodukter medlemsländerna emellan under vissa förhållanden. Det krävs således att vi här i Sverige har författningsstöd för uppfyllandet av våra skyldigheter till följd av sådana beslut.

10.6 Avslutning

Utredningens slutsats i sammanfattning är att prisreglering och ransoneringslag kan behövas dels vid sektorsspecifika och snabbt uppkomna kriser, dels vid svåra och samhällsvida kriser. I det första fallet kan marknader på kort sikt misslyckas med att åstadkomma en effektiv allokering. Detta gäller exempelvis vid akut effektbrist på elmarknaden eller när en pandemi hotar; i sådana fall kan administrativt bestämd tilldelning vara att föredra framför ett rent marknadsstyrt utfall. Den korta tidshorizonten torde dock förutsätta sektorsspecifika bestämmelser och beredskapsplaner med tydligt ansvar och bemyndiganden till vissa myndigheter. Med andra ord torde inte en generell prisreglerings- och ransoneringslagstiftning vara ändamålsenlig i sådana situationer.

I det andra fallet, långvariga och mycket allvarliga kriser, torde däremot ransoneringslag och prisreglering enligt generell reglering kunna fylla en funktion. Vad som i första hand står i fokus är att kunna överföra resurser från allmänheten till staten, eller mellan individer (dvs. fördelningspolitik) i situationer där samhällets beskattningsförmåga inte räcker för att tillfredsställa de mest angelägna ändamålen.

Bestämmelser om ransoneringslag och prisreglering krävs också för att Sverige skall kunna uppfylla oljeberedskapsdirektivets krav. Ransoneringslag och prisreglering från ekonomisk synpunkt bör tillämpas restriktivt, eftersom användningen av dessa medel tenderar att motverka marknadens naturliga anpassning till de nya förhållanden som råder vid en kris. Att priserna på knappa varor tenderar att stiga vid en kris stimulerar generellt sett produktionen, samtidigt som konsumenterna ges incitament att konsumera med återhållsamhet och att – om möjligt – övergå till alternativa och mindre knappa produkter. Slutligen torde

det, i de fall det trots allt är motiverat att införa prisreglering eller ransonering, vanligen vara ändamålsenligt att använda båda dessa medel samtidigt.



Översyn av ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978) samt viss angränsande lagstiftning Dir. 2007:95

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda vad som krävs för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig fördelning av förnödenheter i krig och vid vissa allvarliga krissituationer i fred. Som ett led i detta skall ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978) ses över. Översynen skall även omfatta andra författningar av beredskapskaraktär och den lagstiftning som stöder Sveriges åtaganden på försörjningsområdet enligt olika bi- och multilaterala avtal.

Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den första etappen skall utredaren bedöma behovet av en nationell reglering av fördelning av förnödenheter med beaktande av vilka förberedelser som görs inom EU för en reglering med samma syfte. Utredaren skall klarlägga det utrymme som, med hänsyn till bi- eller multilaterala överenskommelser som Sverige anslutit sig till, finns för en sådan reglering. Den första etappen skall utredaren redovisa senast den 14 augusti 2008.

I den andra etappen skall utredaren klarlägga vilka förutsättningar som finns för samhällets förfogande över förnödenheter samt utarbeta de författningsförslag som behövs.

Den andra etappen skall utredaren redovisa senast den 31 januari 2009.

Bakgrund

Under krig uppstår knapphet på förnödenheter av olika slag. Detta kan även inträffa vid vissa allvarliga krissituationer i fred. I sådana lägen kan ransonering eller prisreglering behöva användas. Dessa regleringar motiveras dels med behovet av att kunna upprätthålla en fördelning av knappa resurser utan att det får allvarliga fördelningspolitiska konsekvenser och rubbar medborgarnas tilltro till samhällets institutioner, dels med behovet av att säkerställa att tillräckliga resurser kan mobiliseras för vissa prioriterade samhällssektorer i händelse av allmän mobilisering.

Det finns påtagliga samband mellan prisreglering och ransonering. På en fri marknad bestäms pris och volym för en vara eller tjänst av den tillgång och efterfrågan som råder. Både ransonering och prisreglering innebär ett ingrepp i marknaden. Införandet av en ransonering kan medföra att en prisreglering blir nödvändig för att inte försäljningsledet skall kompensera den minskade försäljningen med en sådan prishöjning att hushållen inte ens kan köpa den minimikvantitet som är nödvändig. På motsvarande sätt kan en prisreglering medföra att en ransonering blir nödvändig. Det är således ofta nödvändigt att planera och införa ransonerande respektive prisreglerande åtgärder samtidigt. Ett exempel på när båda dessa regleringsinstrument tillämpades samtidigt var under oljekrisen 1973–1974 då olika slag av prisreglerande åtgärder, bl.a. förhandsanmälningsskyldighet och högstpris, tillämpades vid sidan av ransonering.

Både ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978) har, i likhet med annan beredskapslagstiftning med bäring på det ekonomisk-politiska området, sitt ursprung i erfarenheterna från andra världskriget. Under krigsåren 1939–1945 genomfördes såväl omfattande ransoneringar som prisreglerande åtgärder med stöd av tillfällig, tidsbegränsad lagstiftning. Med dessa erfarenheter som grund fattades det beslut om lagstiftning under 1950-talet.

År 1954 tillkom den allmänna ransoneringslagen (1954:280). Lagen har tillämpats två gånger, dels i samband med Suez-krisen 1956–1957, dels under oljekrisen 1973–1974. Med stöd av lagen vidtogs vid båda tillfällena vissa ransoneringsåtgärder beträffande flytande bränsle m.m. Erfarenheterna under oljekrisen visade att det fanns behov av att se över lagen. Den allmänna ransoneringslagen ersattes därför av den nu gällande ransoneringslagen. Ranso-

neringslagen kan tillämpas, förutom i fall av krig och krigsfara, vid annan utomordentlig händelse då det föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Den nuvarande prisregleringslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1990, ersatte den allmänna prisregleringslagen (1956:236). Under efterkrigstiden har prisregleringar kommit att motiveras av stabiliseringspolitiska skäl, t.ex. för att dämpa inflationen, och av fördelningspolitiska skäl, t.ex. för att förhindra monopolvinster. Ett allmänt pris- och hyresstopp genomfördes under februari-april 1990. Den nu gällande lagen är, i likhet med dess föregångare, tänkt att i första hand tillämpas i krig eller vid krigsfara. Om Sverige kommer i krig skall prisregleringslagen tillämpas automatiskt och om krigsfara råder får regeringen föreskriva att prisregleringslagen skall tillämpas. Lagen kan dock även tillämpas om det av annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. Prisregleringslagen har således ett vidare tillämpningsområde än ransoneringslagen.

Behovet av en översyn

De säkerhetspolitiska förutsättningarna har ändrats

Det finns en rad olika omvärldsfaktorer som på senare tid förändrat förutsättningarna för såväl ransonering som prisreglering. Systemen för ransonering och prisreglering bygger på de förhållanden och hot som fanns under 1980-talet. Omfattande förberedelser genomfördes, också rent praktiskt, för att säkra försörjningen eller åtminstone ge en grundtrygghet. Viktiga åtgärder har varit beredskapslagring och förberedelser för ransonering. Beredskapslagringen och de administrativa systemen för ransonering har i huvudsak avvecklats. Till detta kommer att Sverige blivit allt mer integrerat med andra länder genom medlemskapet i EU och genom andra bi- eller multilaterala avtal.

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) gjorde dåvarande regering bedömningen att planeringen av den ekonomiska politiken i krissituationer bör utgå från att målen för den ekonomiska politiken bäst uppnås genom generella ekonomisk-politiska åtgärder även långt in i ett krisskede. Regeringen förutsatte att reglerande åtgärder inte skulle komma i

fråga förrän i ett sent skede eller vid mycket allvarliga störningar av försörjningen. Enligt dåvarande regeringens bedömning i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) är prisregleringar eller ransonering av varor i praktiken endast motiverade i de fall marknader upphör att existera på grund av krig eller krisläge. Åtgärder i form av ransonering och prisreglering är att betrakta som mycket drastiska och kan förväntas ha en negativ effekt på ekonomins funktionssätt. Omfattande ransoneringar och prisregleringar av varor kräver dessutom en stor administration för att fungera. Regeringen ansåg därför att det inte längre var ändamålsenligt att en sådan omfattande organisation som krävs för administration av en ransonering eller prisreglering hålls förberedd. Det måste dock, ansåg regeringen, finnas en viss beredskap för sådana åtgärder. Om det trots allt skulle bli aktuellt med en ransonering eller en prisreglering får den nödvändiga organisationen byggas upp efter det behov som då finns. Detta kan ta tid beroende på hur omfattande administrationen behöver vara.

När det gäller administrationen av en ransonering kan nämnas att ransoneringslagen innehåller förbud mot överlåtelse av bevis om rätt att förvärva eller använda förnödenhet (ransoneringsbevis). De hittillsvarande ransoneringssystemen förutsätter en omfattande administration med ekonomiska och personella resurser i en omfattning som det inte längre finns tillgång till. Systemen har utgått ifrån att ransoneringsbevis som inte använts skall återlämnas till ransoneringsorganet för eventuell utdelning till annan. Vid planering av ett nytt system för drivmedelsransonering har frågan väckts om inte förbudet mot överlåtelse av ransoneringsbevis helt eller delvis skulle kunna avskaffas för att få ett smidigt och inte alltför resurskrävande system.

Sveriges medlemskap i EU och anslutning till internationella avtal

EU-medlemskapet gör det nödvändigt att i viss utsträckning omvärdera den tidigare planerade användningen av reglerande ingrepp såsom ransonering och prisreglering som instrument i den ekonomiska politiken i krissituationer. Medlemskapet innebär att Sverige inte längre för en egen handels-, jordbruks- och fiskepolitik. Sverige ingår i en inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna. Vidare finns det bestämmelser som skall säkerställa att kon-

kurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Medlemskapet har medfört nya möjligheter och förutsättningar för den ekonomiska politiken och försörjningspolitiken i krissituationer samtidigt som utrymmet för nationella åtgärder har minskat. Romfördraget innehåller vissa möjligheter för medlemsstaterna att tillämpa restriktioner under särskilda omständigheter. Gemensamt för dessa bestämmelser är dock att de inte får innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Genom Sveriges anslutning till EU och andra internationella avtal har förutsättningarna för såväl försörjningen av varor under olika slag av kriser som möjligheterna att ensidigt införa ransonering inom landet således förändrats. Försörjning med olja och drivmedel intar i detta sammanhang en särställning eftersom risken för störning i tillförseln måste betraktas som större beträffande dessa varor än i fråga om annan försörjning.

Medlemskapet i EU har också medfört förändrade förutsättningar för att prisreglering skall kunna tillämpas. Prisregleringar innebär att priserna sätts på en lägre nivå än vad som kan motiveras enbart med hänsyn till efterfrågan, vilket kan ses som en form av favorisering av inhemskt producerade varor och tjänster framför import. Såväl ransonering som prisreglering kan således ha konkurrensbegränsande effekter. Möjligheterna att införa sådana åtgärder är i viss mån begränsade med hänsyn till EU:s konkurrensregler.

Risken för fredstida störningar på energiområdet

Det område där det i första hand skulle kunna bli aktuellt att besluta om en ransonering, mot bakgrund av att det finns risk för allvarliga störningar redan i fred, är inom energiförsörjningen, främst i de fall denna är knuten till import av fossila produkter. När det gäller drivmedel för fordon, flygplan och fartyg är Sverige näst intill helt beroende av import. Marknaden för dessa produkter är global, och störningar i produktionen någonstans i världen kan få effekter även här. Det senaste tydliga exemplet på detta var då orkanen Katrina slog ut betydande delar av produktionen i USA. Den lagring som i dag förekommer i Sverige sker enligt de åtaganden som Sverige gjort i avtalet om International Energy Agency (IEA), det s.k. IEP-avtalet, samt i enlighet med regler inom EU.

Genom de gemensamma mål som antogs i juni 1993 har IEA:s medlemsländer även vissa gemensamma riktlinjer för energipolitiken.

EU:s bestämmelser om lagring och krishantering har samma tidsram som IEP-avtalet, dvs. 90 dagars förbrukning (EU) respektive import (IEA). Inom EU finns under Kommissionen en arbetsgrupp (Oil Supply Group) för oljeberedskapsfrågor i vilken samtliga medlemsländer deltar. Lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol, oljekrislagen (1975:197), ransoneringslagen och prisregleringslagen har anpassats till det regelverk som finns på EU-nivån. Inom EU pågår arbete med att se över nuvarande åtgärder för att trygga oljeförsörjningen i en krissituation.

Sverige har under normala förhållanden ett säkert elsystem. Det på senare tid allt större elberoendet och elsystemens känslighet gör emellertid elsystemet och därmed även samhället i stort sårbart för extrema väderförhållanden och organiserad skadegörelse. Inom Norden pågår ett arbete med att vidareutveckla och harmonisera regler för hantering av effektknapphet. Handeln med el kan balansera tillfälliga över- och underskott. Det har nu tagits ett EU-initiativ inom detta område där det har lagts fram ett direktivförslag om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar.

Nya ramvillkor för prisstabiliteten

Under 1990-talet har en fundamental omläggning av stabiliseringspolitiken ägt rum genom införandet av en självständig riksbank med ett uttalat inflationsmål. Denna omläggning har varit effektiv och en trovärdighet för inflationsmålet har etablerats.

Prisregleringars stabiliseringspolitiska roll har sedan efterkrigstiden kommit att ifrågasättas, vilket också banat väg för det nya penningpolitiska ramverket. Prisregleringskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande *Prisreglering mot inflation?* (SOU 1981:40) att den dittillsvarande prisregleringspolitiken inte bidragit till att stabilisera prisnivån långsiktigt och därmed inte varit ett ändamålsenligt stabiliseringspolitiskt instrument. Kommittén konstaterade dock att prisregleringar har varit ett regelbundet inslag i den ekonomiska politiken under framför allt 1970-talet och i praktiken inte alls tillämpats under extraordinära omständigheter. Kommittén drog slutsatsen att prisreglering bör tillgripas endast om det upp-

kommer akuta krislägen med varuknapphet eller dylikt eller vid andra extraordinära förhållanden.

Av naturliga skäl har det inte varit möjligt att utvärdera hur den nya penningpolitiska regimen fungerar i tider med kraftiga störningar av ekonomin som resulterat i mycket kraftiga prisökningar eller förväntan därom. Det kan finnas ett behov av prisreglering som styrmedel för att bekämpa mycket höga prisökningar, åtminstone under en kortare tidsperiod i syfte att ge de ordinarie ekonomisk-politiska instrumenten och anpassningsmekanismerna tid att verka. I propositionen Riksbankens ställning (prop. 1997/98:40) konstaterade dåvarande regering att det kan uppstå extrema situationer, t.ex. krig, naturkatastrofer eller andra mycket kraftiga utbudsstörningar, där anpassningsmekanismer inte fungerar. I dessa situationer måste, enligt regeringen, prisstabilitetsmålet rimligen vika för ett omedelbart behov att med en aktiv penningpolitik dämpa störningen och motverka att den får permanenta effekter.

Förutsättningarna för att kunna använda ransonering och prisreglering som instrument för att bemästra en kris är således numera förändrade. Lagstiftningen bör därför ses över. Inte minst är det viktigt att regering och riksdag förfogar över ett till ingångna internationella avtal anpassat regelverk samt en till detta utformad organisation som även beaktar teknikutvecklingen och tillgång på personal m.m.

Påbörjat översynsarbete

Beredskapsdelegationen för ekonomisk politik, som inrättades 1997 och är knuten till Finansdepartementet, skall genomföra förberedelsearbete inför kriser och krig på det ekonomisk-politiska området samt ägna särskild uppmärksamhet åt en översyn av fullmaktslagarna och andra lagar på beredskapsområdet. Delegationen har konstaterat att beredskapslagstiftningen på det ekonomisk-politiska området delvis blivit föråldrad. Ett förberedande översynsarbete har, som en följd av Beredskapsdelegationens bedömning, inletts i Regeringskansliet.

I Regeringskansliet har det gjorts en studie om behovet av en översyn av ransoneringslagen (Fö2002/2188/CIV) i vilken det konstateras att det för närvarande inte finns en infrastruktur anpassad till moderna förhållanden som möjliggör att lagstiftningen kan

tillämpas på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. När det gäller ansvaret för tillämpningen av prisregleringslagen åvilade detta tidigare Statens pris- och kartellnämnd (SPK). Konkurrensverket, som delvis bildades ur SPK 1993, har inget ansvar för att tillämpa prisregleringslagen. Reglerna om hur en ransonering respektive prisreglering skall administreras samt viss angränsande lagstiftning skall därför omfattas av översynen. För att få acceptans för de särskilda åtgärder som kan behöva vidtas i kritiska lägen måste också i fortsättningen fördelningspolitiska mål och rättssäkerhetskrav tillmätas stor betydelse.

Uppdraget

En särskild utredare skall se över främst ransoneringslagen och prisregleringslagen. Översynen skall även omfatta andra författningar av beredskapskaraktär som avser försörjning med förnödenheter samt den lagstiftning som stödjer Sveriges åtaganden enligt det internationella energiprogrammet, IEP-avtalet, och enligt EU-bestämmelser inom detta område. Uppdraget omfattar förhållanden såväl i krig som i fred.

De författningar som är aktuella för en översyn är främst ransoneringslagen och prisregleringslagen, men även vissa andra författningar av beredskapskaraktär som avser försörjning med förnödenheter, främst ellagen (1997:857), elberedskapslagen (1997:288), lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet samt förfogandelagen (1978:262).¹

Även den lagstiftning som reglerar Sveriges åtaganden enligt det internationella energiprogrammet, IEP-avtalet, och enligt EU-bestämmelser inom detta område – bland annat lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol samt oljekrislagen (1975:197) – behöver ses över.

En utgångspunkt för översynen skall vara att reglerande åtgärder av omfattande art skall tillämpas först i ett sent skede i en djup kris. Det kan dock finnas situationer då åtgärder behöver sättas in i ett tidigt skede som skydd mot folkhälsan.

¹ För att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt, får för statens eller annans räkning förfogande ske enligt förfogandelagen.

En annan utgångspunkt är att det är ett starkt svenskt intresse att så långt det är möjligt upprätthålla en oreglerad utrikeshandel, då handelsutbytet med andra länder är av stor betydelse för vårt välstånd. Utrikeshandelns betydelse gör att en reglering av denna knappast kan komma till stånd annat än i en krigssituation eller vid särskilda förhållanden under en längre tid pågående kris.

För att en större förändring av hushållens och företagens ekonomiska aktiviteter skall komma till stånd krävs långtgående åtgärder riktade mot hushållen och företagen. Att bygga upp den kontrollapparatur som krävs för att administrera sådana åtgärder är inte bara kostsamt och tar lång tid utan skulle med stor säkerhet möta stort motstånd från allmänheten om inte mycket extrema förutsättningar råder. Ett system för ransonering och prisreglering måste bygga på att de ingrepp i personers och företags beteenden som kan bli nödvändiga vid en allvarlig kris eller i krig utformas på ett sådant sätt att de åtnjuter största möjliga legitimitet, men också så att de administrativa kostnaderna blir så låga som möjligt. I detta sammanhang skall frågan om ransoneringsbevis och överlåtelseförbud av dessa övervägas.

Översynen skall när det gäller läkemedels- och sjukvårdsmaterielområdet klarlägga om det vid bristsituationer kan bli nödvändigt att reglera relevanta delar i distributionskedjan, t.ex. möjligheten att införa läkemedelsransonering och att fatta snabba beslut om subvention samt vad som i så fall krävs för att en sådan reglering skall vara möjlig. Kännetecknande för försörjningen på dessa områden är låg lagerhållning kombinerad med strävan efter hög leveranssäkerhet.

I den del av utredningsarbetet som avser ransoneringslagen skall utredaren klarlägga förutsättningarna för ransonering samt hur ny teknik påverkar de administrativa möjligheterna. En av förutsättningarna för en ransonering eller ett förfogande är att det är möjligt att få kontroll över de varor som skall omfattas av regleringen. Tillgången på förnödenheter beror också på andra faktorer, såsom en fungerande transportmarknad. Allvarliga störningar i de internationella transportsystemen kan få svåra konsekvenser för den svenska försörjningen med viktiga förnödenheter. Särskild uppmärksamhet skall därför ägnas åt den gränsöverskridande trafikens behov och åt principerna för tilldelning av drivmedel. När det gäller kriser i fred skall utgångspunkt tas i industrins behov av fortsatta ostörda transporter.

Utgångspunkten för utredarens förslag skall vara att försörjningsproblemen måste lösas i en nära samverkan mellan det offentliga och privata företag. Det förhållandet att företag ägs över staters gränser kan bidra till en säkrare försörjning men också till svårigheter i en förfogandesituation. Utredaren skall även beakta att en trygg försörjning i fred också stärker förmågan vid höjd beredskap.

Praktiskt taget alla beredskapsförfattningar skall tillämpas fullt ut då högsta beredskap gäller i landet. I ett antal lagar har riksdagen bemyndigat regeringen att sätta vissa paragrafer i tillämpning om Sverige är i krigsfara. Även då det råder utomordentliga förhållanden av visst slag kan regeringen föreskriva att vissa paragrafer skall tillämpas. Detta uttrycks på skilda sätt i de olika lagarna men har i princip samma innebörd. Behovet av ett sammanhängande system av fullmaktslagar skall beaktas. Det kan även finnas ett behov av att införa enhetliga begrepp i de olika författningarna.

Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den *första etappen* skall utredaren behandla en nationell reglering i prisreglerande respektive konsumtionsdämpande och konsumtionsstyrande syfte, med särskilt beaktande av sambanden mellan prisreglering och ransoning. Utredaren skall

- bedöma behovet av en nationell reglering, bland annat med beaktande av vilka förberedelser som görs inom EU för en reglering med samma syfte,
- klarlägga det utrymme som, med hänsyn till EU och bi- eller multilaterala överenskommelser som Sverige anslutit sig till, finns för en sådan reglering samt
- studera andra länders reglering av dessa frågor.

I samarbete med berörda myndigheter skall klarläggas om det utöver energiområdet finns områden där risken för allvarliga fredstida störningar av försörjningen skulle kunna föranleda behov av regleringsåtgärder.

Utredaren skall också genomföra en analys av om, och i så fall under vilka omständigheter, prisreglering kan vara motiverad som en understödjande åtgärd till penningpolitiken och inflationsmålet i extrema situationer.

Den första etappen skall utredaren redovisa senast den 14 augusti 2008.

I den *andra etappen* skall utredaren

- klarlägga förutsättningarna för samhällets förfogande över förnödenheter,
- överväga behovet av förändringar av befintliga författningar och
- utarbeta de författningsförslag som behövs.

Utredaren skall i samband med att behov av författningsändringar övervägs särskilt klarlägga behovet av prisreglering respektive ransonering av andra skäl än krig eller krigsfara. Utredaren skall också se över hur prisregleringslagen respektive ransoneringslagen är utformade för att passa in i ett sammanhängande system. Det skall tas i beaktande dels att båda lagarna har kopplingar till varandra liksom till andra beredskapslagar, dels att lagarna skall kunna tillämpas i hela kedjan sårbarhet-kris-krig. Utgångspunkten för den andra etappen skall vara att de generella ekonomisk-politiska åtgärderna skall kunna användas så långt det är möjligt i krig och vid andra allvarliga situationer. Av detta följer att andra konsumtionsbegränsande åtgärder än ransonering, t.ex. information och sparande, skall tillgripas i första hand. Utredaren skall klarlägga om de särskilda befogenheter som regeringen och dess myndigheter har är ändamålsenliga för att uppnå syftena med lagstiftningen. Även förutsättningarna för att disponera över förnödenheter genom förfogande skall utredas och effekterna av inträffade förändringar klarläggas.

Utredaren skall lämna förslag till principer för utformning av administration och kontrollsystem för ransonering och prisreglering.

Utredaren skall kostnadsberäkna de förslag som läggs fram. Förslagen skall även belysas ur såväl ett samhällsekonomiskt som ett offentligfinansiellt perspektiv. Utredaren skall särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och skall utforma förslag så att företags administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Den andra etappen skall utredaren redovisa senast den 31 januari 2009. Om utredaren finner att det är motiverat att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet vid en eventuell pandemisituation, står det denne fritt att när som helst inkomma med redovisningen i denna del, innan utredningen i övrigt är klar.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, i första hand Statens energimyndighet, Krisberedskapsmyndigheten, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Socialstyrelsen. Utredaren skall vidare samråda med Bered-

skapsdelegationen för ekonomisk politik. Utredaren skall även inhämta upplysningar och synpunkter från företrädare för länsstyrelser och kommuner, från de organisationer som verkar på området samt från företrädare för näringslivet.

Utredaren bör även samråda med Läkemedelsverket, Läkemedelsförmånsnämnden, Apoteket AB, Swedish Medtech och Läkemedelsindustriföreningen (LIF) samt några landsting när det gäller sjukvårdsmateriel och läkemedel.

Utredaren skall, vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen Översyn av
ransoneringslagen (1978:268) och
prisregleringslagen (1989:978) samt viss
angränsande lagstiftning (Fö 2007:04)**

**Dir.
2008:117**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 juni 2007 gav chefen för Försvarsdepartementet en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978) samt viss angränsande lagstiftning (dir. 2007:95). Syftet med översynen är att utreda vad som krävs för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig fördelning av förnödenheter i krig och vid allvarliga krissituationer. Enligt direktiven ska arbetet bedrivas i två etapper. Den första etappen ska utredaren redovisa senast den 14 augusti 2008 och den andra etappen ska utredaren redovisa senast den 31 januari 2009.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska i stället redovisa den första etappen senast den 2 februari 2009 och den andra etappen senast den 1 augusti 2009.

(Försvarsdepartementet)

Källförteckning

- Alonso, Ricardo, Wouter Dessein och Niko Matouschek (2008) "When Does Coordination Require Centralization", *American Economic Review*, s. 145-179
- Arrow, Kenneth J. (1971) *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Amsterdam
- Besley, T. och Coate, S. (1991) "Public Provision of Private Goods", *American Economic Review*, 81 (4)
- Blass, Asher A., Saul Lach och Charles F. Manski, (2008) *Using Elicited Choice Probabilities to Estimate Random Utility Models: Preferences for Electricity Reliability*, NBER paper No. 14451
- Atkinson, A. B. och Stiglitz, J. (1976) "The Design of Tax Structure: Direct and Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 6(1-2), s. 55-75
- Boadway, Robin W. och Michael Keen (1994) *Efficiency and Fiscal Gaps in Federal Systems*, Discussion Paper No 915, Queen's University
- Bolton, Patrick och Joseph Farrell (1990) "Decentralization, Duplication, and Delay", *Journal of Political Economy*, s. 803-826
- Carlsson, Fredrik och Peter Martinsson (2007) "Willingness to Pay among Swedish Households to Avoid Power Outages: A Random Parameter Tobit Model Approach", *Energy Journal*, 28, s. 75-89
- Coate, S. (1995) "Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy", *American Economic Review*, 85 (1), s. 46-57
- De Geer, Hans (1991) "Corporatism and Neutrality: Sweden during the Second World War", publicerad i Wyn Grant, Jan Nekkens och Frans van Waarden (red), *Organising Business for War. Corporatist Economic Organisation during the Second World War*, Oxford

- Ds Jo 1984:11, *Rapport från livsmedelskommitténs expertgrupp för sårbarhetsfrågor*
- Ds Jo 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*
- Ds Fi 1987:5, *Ny prisregleringslag*
- Energimyndigheten (2000) *Översyn av beredskapslagstiftningen inom oljeområdet*, ER 23:2000
- Energimyndigheten (2004) *Konsekvenser av elavbrottet i Sydsverige den 23 september 2003*, ER 4:2004
- Energimyndigheten (2005) *Beredskapslagring av olja – den globala oljelagringens betydelse och utveckling*, ET 2005:14
- Europeiska Kommissionen (2000) *Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning*, Grönbok av den 29 november 2000, KOM(2000) 769 slutlig
- Europeiska Kommissionen (2000) *Europeiska unionens oljeförsörjning, meddelande av den 11 oktober 2000*, KOM(2000) 631 slutlig
- Europeiska Kommissionen (2006) *En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning*, Grönbok av den 8 mars 2006, KOM(2006) 105 slutlig
- Försvarsdepartementet (2002) *Studie om behov av översyn av ransoneringslagen*, Fö2002/2188/CIV
- Hirschleifer, Jack (1963) "Disaster and Recovery: An Historical Survey", publicerad i *Economic Behaviour in Adversity*, Chicago
- Jonung, Lars (1984) *Prisregleringen, företagen och förhandlingsökonomi*, Stockholm
- Jordbruksverket (2001) *Jordbruksverkets studie av marknadsreglerande åtgärder inom livsmedelsberedskapen*
- Koistinen, Paul C. (2004) *Arsenal of World War II: The political economy of American warfare 1940-1945*, Kansas
- Milgrom, Paul och John Roberts (1992) *Economics, Organization and Management*, New Jersey
- Molander, P. (1988) *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen*. FOA, Stockholm
- Morgan, Wyn, Katz, Michael och Rosen, Harvey (2006) *Micro-economics, European Edition*, Maidenhead
- Mossin, Jan (1968) "Aspects of Rational Insurance Purchasing", *Journal of Political Economy*, 76, s. 533-568

- Olson, Mancur (1961) *The Economics of the Wartime Shortage: a history of British food supplies in the Napoleonic War and in World Wars I and II*, Durham
- Pratt, John W. (1964) "Risk Aversion in the Small and in the Large", *Econometrica*, 32, s. 122-136
- Proposition 1973:58 med förslag till lag om ändring i allmänna prisregleringslagen (1956:236) m.m.
- Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Proposition 1977/78:75 med förslag till ransoneringslag m.m.
- Proposition 1989/90:21 om en ny prisregleringslag
- Proposition 1994/95:176 Beredskapslagring av olja och kol
- Rabinowicz, Ewa (2008) *Livsmedel och beredskap*, intervju med Johan Stennek den 4 november 2008
- Regeringens proposition 3/2008 med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den, Helsingfors
- Robbins, Lionel (1947) *The Economic Problem in Peace and War*, London
- Sen, A. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford
- Sharfman, K. (2007) "The Law and Economics of Hoarding". *Loyola Consumer Law Review*, 19(2), s. 179-93
- SOU 1952:49-50 *Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget*
- SOU 1981:40 *Prisreglering mot inflation?*
- SOU 1984:86 *Jordbruk och livsmedelspolitik*
- SOU 1994:116 *Skyldighet att lagra olja och kol*
- SOU 2008:42 *Normgivningsmakten*
- SOU 2008:61, *Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick*
- Statens Jordbruksnämnd (1981) *Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning*
- Stoft, Steven (2002) *Power System Economics*, Wiley
- Sveriges Riksbank (2005) *Riksbankens räntestyrning - Penningpolitik i praktiken*, Stockholm

- van Waarden, Frans (1991) "Wartime Economic Mobilisation and State-Business Relations: A Comparison of Nine Countries", publicerad i Grant, Wyn, Nekkers, Jan och van Waarden, Frans (red), *Organising Business for War. Corporatist Economic Organisation during the Second World War*, Oxford
- Weitzman, Martin L. (1974 "Prices vs. Quantities", *Review of Economic Studies*, s. 477-91
- Weitzman, Martin L. (1991) "Price Distortions and Shortage Deformation, or What Happened to the Soap?" *American Economic Review* 81(3), s. 401-414
- Wilson, Robert (1968) "The Theory of Syndicates", *Econometrica* 36, s. 119-132

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]