



# Energifattigdom, försörjningstrygghet och offentligt agerande

Bengt Johansson, Daniel K Jonsson,  
Ester Veibäck, Eva Mittermaier



Bengt Johansson, Daniel K Jonsson, Ester  
Veibäck, Eva Mittermaier

# Energifattigdom, försörjningstrygghet och offentligt agerande

Bild: Ester Veibäck

|                        |                                                               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Titel                  | Energifattigdom, försörjningstrygghet och offentligt agerande |
| Title                  | Energy poverty, security of supply and public action          |
| Rapportnr/Report no    | FOI-R--4020--SE                                               |
| Månad/Month            | Januari                                                       |
| Utgivningsår/Year      | 2015                                                          |
| Antal sidor/Pages      | 82                                                            |
| ISSN                   | 1650-1942                                                     |
| Kund/Customer          | Energimyndigheten                                             |
| Forskningsområde       | 5. Krisberedskap och samhällssäkerhet                         |
| Projektnr/Project no   | B1033                                                         |
| Godkänd av/Approved by | Maria Lignell Jakobsson                                       |
| Ansvarig avdelning     | Försvarsanalys                                                |

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

## Förord

Denna förstudie, som har finansierats av Energimyndigheten, har till syfte att ge en översikt över begreppet energifattigdom och dess användning liksom hur det relaterar till andra begrepp som utsatta konsumenter, trygg energiförsörjning samt fattigdom i en vidare bemärkelse. På vilket sätt energifattigdom skulle kunna bidra till ett förändrat offentligt agerande diskuteras också. Eftersom frågan spänner över flera politikområden är målgruppen bred. En del begrepp och företeelser som förklaras i rapporten kan därmed uppfattas som självklara av läsare med expertkunskaper inom området. Författarna vill rikta ett särskilt tack till Maria Bergstrand, Richard Langlais, Johan Lindgren och Ann Ödlund för värdefulla kommentarer.



## Sammanfattning

Energifattigdom är ett begrepp som används på många sätt och med olika betydelser beroende på sitt sammanhang. Syftet med den här rapporten är att öka förståelsen för begreppet och hur det relaterar till ett bredare fattigdomsbegrepp, vilka synergier och konflikter som finns mellan en strävan att uppnå en trygg energiförsörjning och att begränsa energifattigdomen samt i vilken grad energifattigdom kan leda till ett ökat krav på offentligt agerande.

Begreppet energifattigdom har i vissa sammanhang fokus på utvecklingsländer och en bristande tillgång på moderna energibärare. I andra sammanhang, ligger fokus i stället på svårigheter att hantera kostnaderna för energi och på hushållens förmåga att värma upp sina bostäder. Detta senare perspektiv är det vanligaste i industrialiserade länder och av störst relevans för Sverige. Att transporternas energianvändning i allmänhet inte inkluderas i energifattigdomsbegreppet kan dock vara problematiskt eftersom tillgången på transporter påverkar förutsättningarna för såväl arbetspendling som en rik fritid.

I vissa länder som till exempel Storbritannien är energifattigdom en viktig aspekt av energipolitiken medan dess betydelse i flera andra EU-länder hittills har varit begränsad. Inom EU har det nära relaterade begreppet ”utsatta kunder” inkluderats i det energipolitiska regelverket. Energifattigdom har också naturliga kopplingar till en bredare fattigdomsproblematisering. Det är emellertid inte självklart varför man ska prata om energifattigdom när man inte definierar fattigdom för andra konsumtionsområden som t.ex. livsmedel eller transporter.

Det finns ett stort antal faktorer som kan påverka utbredningen av energifattigdom i samhället och vilka förutsättningar hushållen har för att hantera energikostnaderna. Energieffektivitet, energimarknadernas funktion, energiskatternas nivå, arbetslöshet och hur de sociala trygghetssystemen är konstruerade är exempel på sådana faktorer som sträcker sig över ett flertal politikområden.

Det finns tydliga kopplingar mellan trygg energiförsörjning och energifattigdom. En trygg långsiktig energiförsörjning med balans mellan tillförsel och användning ökar förutsättningarna för att undvika att stora och plötsliga prisökningar uppkommer, vilket skulle kunna vara ett särskilt stort problem för hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Här kan man se en tydlig synergi mellan mål om en trygg energiförsörjning och mål om att skydda ekonomiskt utsatta hushåll. Men det kan också finnas konflikter. Om stora ekonomiska resurser läggs på att undvika avbrott, inklusive att bygga redundans i produktions- och distributions-systemet, kan det leda till ökade systemkostnader som måste tas ut i form av ökade energipriser. Detta kan vara särskilt problematiskt för resurssvaga konsumenter, som inte heller självklart är de som är mest betjänta av de vinster som det trygga systemet kan leda till.

I rapporten diskuteras huruvida energifattigdom kan förväntas ligga till grund för krav på offentligt agerande, bl.a. i form av avsteg från dagens dominerande styr-

ningsparadigm. Ett ökat fokus på fördelningsfrågor och utsatta konsumenter kan naturligtvis leda till olika reformer och regelverksförändringar. Det finns däremot inte något enkel koppling mellan energifattigdom och krav på plötsliga ingripanden, krav som kan manifesteras till exempel i form av protester mot ökande energipriser.

Nyckelord:

Energifattigdom, utsatta kunder, trygg energiförsörjning, fattigdom



## Summary

Energy poverty and fuel poverty are concepts that are used in a variety of ways, with different connotations depending on the context. The aim of this report is to increase the understanding of these concepts and how they relate to the more general concept of poverty. We also explore synergies and conflicts between the striving to achieve security of supply and the efforts to limit either energy or fuel poverty, or both, and how the degree to which energy or fuel poverty are widespread can lead to increased demand for changes in public policy.

Energy poverty is in the context of developing countries usually understood as insufficient availability of modern energy carriers. In other cases, the focus is on the difficulties in managing energy costs and the ability of households to heat their homes (here, fuel poverty is used more widely than energy poverty). This latter perspective is the most common one in industrialised countries, and thus more relevant for Sweden. Transportation energy is seldom considered, which can be a problem, since the availability of transportation services can limit commuting options and the potential for rich leisure time.

In some countries, such as the UK, fuel poverty is a key aspect of energy policy, whereas in the policies of several other EU member states, the importance of energy and fuel poverty is limited. Within the EU, a closely related concept, “vulnerable customers,” has been integrated into energy policy regulation. Energy poverty also has natural connections to a broader poverty context. It is not evident, however, why energy poverty should be a separate aspect of poverty, when other fields of consumption, such as food or transport, are not treated separately in the same way.

There are a great many factors that can affect how widespread energy poverty is within a society and what households’ prerequisites are for handling energy costs. Examples of such factors that stretch over several policy fields are energy efficiency, the functioning of energy markets, energy tax levels, unemployment and the design of social security systems.

There are clear connections between security of energy supply and energy poverty. A reliable energy supply, with a balance between supply and demand, improves the possibilities for avoiding major price increases, which would be especially difficult for households with limited economic resources. This shows a clear synergy between the targets for security of supply and the protection of economically vulnerable households. There are also potential conflicts. If large economic resources are spent on avoiding cuts in supply, for example by building redundancy in production and distribution systems, this could lead to increased system costs that have to be retrieved through higher energy prices. This could be especially problematic for resource-poor consumers, who in addition are probably not among those who will gain the most from those same security improvements.

In the report, we discuss whether energy or fuel poverty, or both, can lead to increasing demands for public policies, for example, those that would restrict the currently dominant market paradigm. An increased focus on equity issues and vulnerable consumers can of course lead to various policy reforms. There is, however, no simple link between energy poverty and demands for sudden interventions, demands that can be manifested, for example, in the form of fuel protests.

Keywords:

Energy poverty, fuel poverty, poverty security of supply, vulnerable customers

# Innehållsförteckning

|          |                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning</b>                                                           | <b>11</b> |
| <b>2</b> | <b>Energifattigdom – begreppsanalys och policyanvändning</b>               | <b>13</b> |
| 2.1      | Definitioner och avgränsningar av energifattigdom.....                     | 13        |
| 2.1.1    | Olika perspektiv på energifattigdom.....                                   | 14        |
| 2.1.2    | Olika definitioner av energifattigdom.....                                 | 15        |
| 2.1.3    | Utsatta kunder och rättvis fördelning.....                                 | 18        |
| 2.2      | Olika sätt att mäta energifattigdom .....                                  | 19        |
| 2.3      | Energifattigdom som policyområde i EU, Storbritannien och Frankrike.....   | 22        |
| 2.4      | Policyåtgärder för att minska energifattigdom.....                         | 24        |
| 2.4.1    | Åtgärder för ökad energieffektivitet .....                                 | 25        |
| 2.4.2    | Åtgärder som påverkar energimarknader och energipriser .....               | 26        |
| 2.4.3    | Åtgärder för att öka inkomsterna.....                                      | 27        |
| 2.4.4    | Åtgärder för att hantera konsekvenserna av energifattigdom.....            | 27        |
| <b>3</b> | <b>Energifattigdom och strategier för trygg energiförsörjning</b>          | <b>28</b> |
| 3.1      | Trygg energiförsörjning .....                                              | 28        |
| 3.2      | Generellt om energimarknaderna och prissättning .....                      | 32        |
| 3.2.1    | Elmarknaden .....                                                          | 32        |
| 3.2.2    | Uppvärmning.....                                                           | 34        |
| 3.2.3    | Drivmedel och oljebaserade bränslen.....                                   | 35        |
| 3.3      | Strategier för dämpad prisstegring .....                                   | 36        |
| 3.3.1    | Skapande av tillräcklig kapacitet .....                                    | 36        |
| 3.3.2    | Konsumenternas påverkansmöjligheter.....                                   | 37        |
| 3.3.3    | Konsumtionsdämpning.....                                                   | 38        |
| 3.4      | Avslutande kommentarer om trygg energiförsörjning .....                    | 40        |
| <b>4</b> | <b>Energifattigdom, fattigdom, fördelningspolitik och andra stödsystem</b> | <b>42</b> |
| 4.1      | Den svenska utgångspunkten .....                                           | 42        |
| 4.2      | Europeisk utblick .....                                                    | 43        |

|          |                                                                                         |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3      | De ekonomiska stödsystemens betydelse för energifattigdom och försörjningstrygghet..... | 48        |
| <b>5</b> | <b>Svenska förhållanden med relevans för energifattigdom i ett EU- perspektiv</b>       | <b>49</b> |
| <b>6</b> | <b>Drivkrafter för offentligt agerande</b>                                              | <b>57</b> |
| 6.1      | Diskussion kring policyteorier med möjlig relevans för energifattigdom .....            | 58        |
| 6.1.1    | Problemorienterade utgångspunkter .....                                                 | 59        |
| 6.1.2    | Olika syn på vad som krävs för att policy ska bli till.....                             | 60        |
| 6.1.3    | Polycyspridning, policyimplementering samt motiv till ny policy .....                   | 62        |
| 6.2      | Ramverk för drivkrafter för offentligt agerande i en energifattigdomskontext.....       | 65        |
| 6.2.1    | Problemtyper som föranleder agerande .....                                              | 65        |
| 6.2.2    | Motivgrund för agerande.....                                                            | 68        |
| 6.3      | Avslutande kommentar om drivkrafter .....                                               | 72        |
| <b>7</b> | <b>Diskussion</b>                                                                       | <b>73</b> |
| <b>8</b> | <b>Referenser</b>                                                                       | <b>76</b> |

# 1 Inledning

Energikostnader svarar för en betydande del av hushållens totala utgifter.<sup>1</sup> För en del hushåll kan andelen vara betydligt högre än genomsnittet, vilket gör hushållen sårbara för kraftiga prishöjningar. Exempel på negativa effekter som kan uppkomma vid bristande förmåga att införskaffa energi är överdödlighet, fysiska och psykiska sjukdomar, överskuldsättning och skador på byggnader. Vilken effekt det får på specifika hushålls levnadsförhållanden beror på vilka ekonomiska resurser de har, i vilken mån olika former av stödssystem finns tillgängliga och hur flexibla hushållen är för att anpassa sig till förändringarna. Begreppet energifattigdom (*energy poverty* eller *fuel poverty* på engelska) har i vissa länder (om än inte i Sverige) börjat få en allt större plats i den politiska diskussionen. Begreppet skapar en intuitiv koppling till begreppet fattigdom men hur kopplingen ser ut i detalj är inte självklar.

Höga priser kan bero på såväl långsiktig knapphet på billiga energiresurser som på kortare eller längre obalanser på energimarknaden. Dessa kan i sin tur orsakas av bristande investeringar eller störningar i olika delar av energisystemet som en följd av exempelvis naturhändelser, krig och social oro i producent- och distributionsländer. De kan också bero på olika policyåtgärder, t.ex. i form av skatter och andra styrmedel i syfte att ta in pengar till statskassan eller styra energisystemet i en mer hållbar riktning.<sup>2</sup>

Fördelningspolitiska överväganden kan leda till att begreppet energifattigdom kan få en tydligare plats i energipolitiken. Effekter av störningar och prishöjningar kan också leda till krav på att samhället ska gå in och genomföra åtgärder för att begränsa konsekvenserna av en störning. Ett typexempel på detta var de bränsleprotester som genomfördes i Storbritannien och Frankrike år 2000.<sup>3</sup> Borttagande eller reduktion av bränslesubventioner har i flera länder också varit orsak till social oro.<sup>4</sup> Ofta är dock inte orsakerna till protester och oro enbart kopplade till förändringarna i priser utan till exempel en marginalisering av vissa grupper i samhället.<sup>5</sup>

I Sverige har protester mot höga energipriser inte tagit någon särskilt dramatisk form även om protester ibland har framförts mot höga bensinpriser (ibland påhe-

---

<sup>1</sup> I Sverige motsvarade energiutgifter i snitt cirka 7 % av den disponibla inkomsten under perioden 2007-2009 (Energimyndigheten, 2014a).

<sup>2</sup> I Tyskland har till exempel omställningen av energisystemet, "Energiewende", ibland kopplats ihop med ökade svårigheter för resurssvaga hushåll att betala sina elräkningar, se t.ex. Spiegel on-line international, 2013-09-04.

<sup>3</sup> Energimyndigheten (2001).

<sup>4</sup> Se t.ex. the Guardian (2012) och International Business Times (2014).

<sup>5</sup> Robinson (2002) pekar t.ex. på jordbrukares och transportörers marginalisering i Storbritannien som en bidragande orsak till bränsleprotesterna år 2000.

jade av kvällspressen<sup>6</sup>). Industrin har ibland haft invändningar mot höga elpriser som man hänfört bl.a. till införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter och integrationen av svensk elmarknad med grannländernas. Sådana protester kan påverka politikernas vilja och möjligheter att exempelvis bedriva en mer ambitiös klimatpolitik, men i vilken grad det skett historiskt är oklart.

Samhället har ett flertal sätt att hantera obalanser på energimarknader bl. a. genom ransoneringsinstrument, priskompensationer och olika styrmedel för att begränsa användningen av energi. Preferensen för de olika instrumenten varierar och de används mycket sparsamt, delvis på grund av bedömningen att marknaden i de flesta fallen bedöms vara effektivare för att hantera dessa obalanser.<sup>7</sup>

Frågor kopplade till energifattigdom griper över fler samhällsområden än energisektorn. Konsekvenserna av energifattigdom är t.ex. naturligt nära relaterade till olika socialförsäkringssystem. Skatter och bidrag som i sin tur skulle kunna påverka energifattigdomen är nära kopplade till Finans- och Socialdepartementens ansvarsområden. För att förstå vilka implikationer en eventuell energifattigdom skulle ha på människors livsbetingelser behöver man ha en förståelse för vilka kompensatoriska medel man kan använda för att förhindra att de mest utsatta grupperna drabbas av olika störningar och åtgärder som ökar energikostnaderna.

Energimyndigheten har beviljat medel till FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, för en förstudie rörande energifattigdom. Ett viktigt syfte med denna förstudie är att öka förståelsen för begreppet energifattigdom och utreda om och i så fall hur det kan vara användbart i ett svenskt sammanhang. För att göra det försöker vi svara på ett urval frågor: Hur används begreppet internationellt? Hur fungerar begreppet för svenska förhållanden? Vilken koppling finns det mellan energifattigdom och trygg energiförsörjning? Vilka synergier och konflikter finns mellan de redskap som används för att öka försörjningstryggheten i energisektorn och energifattigdom? Speglar begreppet på ett bra sätt de fördelningspolitiska aspekterna av energipolitiken? Vilka drivkrafter i form av motiv och problem kan leda till offentligt agerande? Finns det någon koppling mellan energifattigdom och krav på politiska ingripanden eller styrs det av andra faktorer?

---

<sup>6</sup> T.ex. administrerade Aftonbladet år 2000 en namnlista för att protestera mot de höga bensinpriserna. <http://www.aftonbladet.se/ekonomi/0009/12/bosse.html> Hämtad 2014-11-24.

<sup>7</sup> Se t.ex. SOU 2009:3.

## 2 Energifattigdom – begreppsanalys och policyanvändning

Energifattigdom är ett begrepp som hittills inte har använts i någon större grad i Sverige. Det är ett begrepp vars innebörd inte är helt självklar, inte minst hur det förhåller sig till ett bredare fattigdomsbegrepp. Begreppet kan innehålla både en tillgänglighetsaspekt, med fokus på att fattiga hushåll inte har tillgång till moderna energibärare, och en kostnadsaspekt, där höga energikostnader leder till att fattiga hushåll inte har råd med den energi som behövs för att uppnå en rimlig levnadsnivå.

För att bättre öka förståelsen kring begreppet gör vi i detta avsnitt en genomgång av hur motsvarande begrepp (energy poverty, fuel poverty) har använts internationellt. Vi relaterar det även till begreppet utsatta kunder som används för att hantera liknande frågeställningar som energifattigdom bl.a. inom ramen för EU:s regelverk. Definitionen av begreppet liksom vilka avgränsningar som görs beträffande vilka delar av energianvändningen som ska inkluderas påverkar vilka slutsatser man kan dra om förekomsten av energifattigdom liksom vilka konsekvenser det får för val av policy.

När vi vill förstå begreppet energifattigdom gör vi det i detta projekt med utgångspunkt i ett policyperspektiv, dvs. vi vill förstå hur och på vilket sätt begreppet kan användas för policyutveckling och andra former av offentligt agerande.

### 2.1 Definitioner och avgränsningar av energifattigdom

När man talar om energifattigdom på svenska kan man ta sin utgångspunkt i två begrepp som används i den engelskspråkiga litteraturen, nämligen *fuel poverty* och *energy poverty*. Dessa har olika betydelse som inte självklart motsvarar det intuitivt förväntade när man ser det svenska begreppet.

Fuel poverty används mest i industrialiserade länder (t.ex. Storbritannien) med fokus på kostnader för att täcka ett energibehov medan begreppet energy poverty ofta används mest för att beteckna tillgången (eller snarare bristen på) på moderna energibärare i fattigare länder.<sup>8</sup> Dock använder EU energy poverty för lik-

---

<sup>8</sup> Li m.fl.(2014).

nande problemställningar som de som används i de anglosaxiska ländernas begrepp fuel poverty.<sup>9</sup>

Såväl fuel poverty som energy poverty fokuserar på energianvändningen i bostaden, främst uppvärmning men ofta även matlagning, belysning och annan hushållsel. Det innefattar dock i allmänhet inte transportenergi, trots att transporter kan vara av avgörande betydelse för ett hushålls möjligheter till försörjning. Det är en begränsning som har kritiserats.<sup>10</sup> För Sverige innebär det en betydelsefull avgränsning eftersom transportenergi står för en större del av energikostnaderna än den bostadsanknutna energin.<sup>11</sup> Även för låginkomsthushåll och andra grupper svarar transportenergin för en betydande del av de totala kostnaderna. I Sverige är det också ofta höga bensinpriser som historiskt har lyfts fram som problem för hushållen. Avgränsningen till byggnadsanknuten energianvändning är således inte självklart den mest relevanta varken i ett internationellt eller i ett svenskt perspektiv.

### 2.1.1 Olika perspektiv på energifattigdom

I litteraturen skiljer man ibland mellan ett objektivt och ett subjektivt perspektiv på energifattigdom. Ett objektivt perspektiv innebär här att man utifrån försöker bedöma om ett hushåll är energifattigt vilket kan göras genom att använda olika externa mått, se avsnitt 2.2, t.ex. kopplat till ett hushålls energiutgifter eller förekomsten av betalningsanmärkningar. Med det subjektiva perspektivet kan man i stället fråga hushållet om det uppfattar sig som ”energifattigt” t.ex. genom att svara nej på frågan om de uppfattar sig ha råd med uppvärmning.<sup>12</sup> Även om det finns en koppling mellan att definieras som energifattig enligt ett ”objektivt” kriterium och en uppfattad oförmåga att kunna hantera sina energiutgifter är kopplingen komplex och inte absolut. Ett hushåll kan uppfatta sig ha svårt att ha råd med sin uppvärmning även om det inte klassas som energifattigt (fuel poor) enligt något externt mätbart kriterium.

En fördel med det objektiva perspektivet kan vara att det är mätbart och jämförbart mellan länder och över tiden och kan ligga till grund för målstyrning av det slag som blivit allt vanligare inom statsförvaltningen. Den subjektiva bedömningen, att man inte tycker sig ha råd med energin, kan å andra sidan bedömas

<sup>9</sup> Moore (2012).

<sup>10</sup> Se t.ex. Sovacool m.fl. (2012).

<sup>11</sup> Energimyndigheten (2014a).

<sup>12</sup> Waddams Price m.fl. (2012) ställde frågan: Anser du att du generellt kan värma ditt hem på ett adekvat sätt. Om svaret var nej frågade man vidare om det berodde på att huset var svårt att värma upp eller om det var svårt att ha råd med bränslet. De som svarade ja på att man inte hade råd klassificerades som energifattiga. Det gjorde även de som svarade nej på en andra fråga ”Känner du att du kan ha råd med tillräckligt med energi för varmvatten och matlagning?”.



vara relevant om man vill förbereda sig på att det kan komma krav från befolkningen på regering och myndigheter att agera när marknaden utvecklas på ett sådant sätt att energifattigdomen ökar.

Begreppet objektivt perspektiv kan ifrågasättas eftersom valet av bedömningsgrund inte saknar subjektiva aspekter. En alternativ uppsättning benämningar skulle kunna vara att kontrastera *externa* kontra *interna* bedömningar av ett hushålls energifattigdom.

### 2.1.2 Olika definitioner av energifattigdom

Det är endast ett begränsat antal organisationer och stater som har en tydlig definition av energifattigdom.<sup>13</sup> Dessa betonar i olika stor grad tillgångsaspekten (*accessibility*) och kostnadsaspekten (*affordability*).

International Energy Agency (IEA) definierar energifattigdom (*energy poverty*) som (vår översättning):

*“... avsaknad av moderna energitjänster. Dessa tjänster definieras som hushålls tillgång till elektricitet och icke förorenande system för matlagning (dvs. bränslen och spisar som inte orsakar luftförorening inomhus)”*<sup>14</sup>.

I sin World Energy Outlook fördjupar IEA beskrivningen av begreppet tillgång till energi (*energy access*) och i rapporten från 2012 definierar IEA tillgång till energi som (vår översättning):<sup>15</sup>

*“... att ha tillförlitlig och ekonomiskt överkomlig tillgång till icke förorenande utrustning för matlagning, en anslutning till elektricitet och en ökande elanvändningsnivå över tiden för att nå den regionala genomsnittliga nivån”*.

Tydligt är att fokus ligger på tillgång till moderna energibärare medan mindre intresse riktas mot kostnadsaspekten även om man i begreppet *energy access* även lyfte upp frågan om att det ska vara ekonomiskt överkomligt.

Enligt Thomson och Snell<sup>16</sup> är det endast tre EU-länder (Irland, Frankrike, Storbritannien) som har en definition för energifattigdom (*fuel poverty*). Den kvalita-

<sup>13</sup> Här menar vi definition i mer kvalitativ bemärkelse. Detta skiljer sig från mera kvantitativa mått som bestämmer huruvida ett hushåll ska anses som energifattigt och som ibland beskrivs som en definition. I denna rapport redovisas dessa dock i avsnitt 2.2.

<sup>14</sup> “... a lack of access to modern energy services. These services are defined as household access to electricity and clean cooking facilities (e.g. fuels and stoves that do not cause air pollution in houses)” <http://www.iea.org/topics/energypoverty/> Besökt 2014-09-08.

<sup>15</sup> “... having reliable and affordable access to clean cooking facilities, a first connection to electricity and then an increasing level of electricity consumption over time to reach the regional average”. IEA (2012).

<sup>16</sup> Thomson H., Snell C. (2013).

tiva definitionen av ett energifattigt hushåll är enligt Storbritanniens regering ett hushåll som inte har råd att hålla sitt hus uppvärmt till en rimlig kostnad. Här utgår man från att rimlig uppvärmningsstandard är 21 grader i vardagsrummet och 18 grader i angränsande rum.<sup>17</sup> Ofta har man i diskussioner utgått från en tidigare kvantitativ definition på energifattigdom som var kopplad till energikostnader och inkomster, där man ansågs vara utsatt för energifattigdom om kostnaden för hushållsenergi översteg 10 % av inkomsterna. Denna definition ändrades år 2013 så att energifattiga är de, som har behov att lägga större belopp på hushållsenergi än medianhushållet, och som hamnar under den offentliga fattigdomsnivån om denna energimängd kommer att användas.<sup>18</sup> Fokus har varit på behovet att lägga pengar på energi snarare än verkliga utgifter eftersom många hushåll anpassar sina utgifter efter sitt ekonomiska utrymme. Även om definitionen har utgått från uppvärmning har de mått som rent praktiskt har använts för att kvantifiera förekomsten även inkluderat energi för matlagning och hushållsel. I Skottland har man valt att ytterligare kvalificera begreppet energifattigdom genom att skilja mellan fuel poverty när man behöver spendera 10-15 % av inkomsten på värme, kraft och ljus, severe fuel poverty där motsvarande nivå är mellan 15 och 20 % och extreme fuel poverty då mer än 20 % måste läggas på värme, kraft och ljus.<sup>19</sup>

Irland definierar energifattigdom (fuel poverty) som oförmågan att ha råd med adekvat värme i ett hem eller oförmågan att uppnå adekvat värme på grund ineffektiv energianvändning i byggnaden.<sup>20</sup> <sup>21</sup> I Frankrike är en definition av energifattigdom inkluderad i lagstiftningen sedan 2010 och innebär att en person anses som "energifattig" om han/hon har särskilda svårigheter i boendet vad gäller energitillförsel för att uppfylla grundläggande behov, oavsett om det beror på bristande finansiella resurser eller boendeförhållanden.<sup>22,23</sup>

I EU-kommissionens arbetspapper från 2010<sup>24</sup> noteras att det inte finns en tydlig definition av energifattigdom inom unionen men menar att det inte är ett problem i sig. I stället fokuserar man på några olika sätt att mäta energifattigdom, t.ex.

---

<sup>17</sup> UK government (2001).

<sup>18</sup> DECC (2013).

<sup>19</sup> Liddell m. fl. (2012).

<sup>20</sup> "Inability to afford adequate warmth in a home, or the inability to achieve adequate warmth because of the energy inefficiency of the home".

<sup>21</sup> Thomson och Snell (2013), Office for Social Inclusion. (2007).

<sup>22</sup> Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

<sup>23</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2014).

<sup>24</sup> European Commission (2010).

genom att utgå från hushållens utgifter eller att kvantifiera vilka hushåll som har betalningsproblem.

Dervisse och Brynart definierar energifattigdom (energy poverty) som ”omöjligheten (eller svårigheten) för ett hushåll att få tillgång till den energi det behöver för att säkra värdiga levnadsförhållanden till ett överkomligt pris med hänsyn taget till dess inkomst”.<sup>25</sup> Bouzarovski m.fl. använder sig av begreppet energifattigdom i sammanhanget ”ett förhållande där ett hushåll inte har förmåga att få tillgång till energitjänster i sitt hem upp till en socialt och materiellt nödvändig nivå”.<sup>26</sup> I dessa definitioner är det tydligt att det inte enbart är kritiska materiella behov som står i centrum utan man nämner ”värdiga levnadsförhållanden” och ”socialt nödvändig nivå”. Detta indikerar att man inte nödvändigtvis ska definiera energifattigdom utifrån en absolut nivå utan även ta hänsyn till de lokala förhållandena. Detta är i linje med hur fattigdom definieras t.ex. av EU<sup>27</sup>:

*”Personer, familjer och grupper av personer vars resurser (materiella, kulturella eller sociala) är så begränsade att det hindrar dem från att nå den minimala acceptabla levnadsnivån i den medlemsstat de tillhör.”*<sup>28</sup>

Denna skillnad mellan länder avspeglar sig också i kommissionens rapport om konsumentaspekterna av energipolitiken. Där används som mått på om ett hushåll är energifattigt om energikostnaderna i förhållande till inkomsterna uppgår till den dubbla mediannivån i respektive land. Det innebär med andra ord att den relevanta kostnadsandelen inte ska bedömas utifrån ett EU-genomsnitt utan från det enskilda landets förutsättningar.

Som tydligt visar sig ovan är många av definitionerna koncentrerade på energianvändningen i byggnader. Definitionen av fattigdom ovan öppnar dock, som vi ser det, upp för att inkludera transportsektorn i en eventuell energifattigdomsdefinition. Nedan ger vi ett exempel på hur en definition av energifattigdom skulle kunna se ut om den kopplas till fattigdomsbegreppet ovan:

*”Personer, familjer och grupper av personer vars energiförhållanden hindrar dem från att nå den minimala acceptabla levnadsnivån i den medlemsstat de tillhör.”*

---

<sup>25</sup> ”the impossibility (or difficulty) for a household to gain access to the energy it needs to ensure dignified living conditions at an affordable price from the point of view of its income”, Grevisse och Brynart (2011).

<sup>26</sup> ”A condition wherein a household is unable to access energy service is at the home up to a socially- and materially necessitated level.”, Bouzarovski m. fl. (2012).

<sup>27</sup> European Commission (2007).

<sup>28</sup> ”Persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in the Member State to which they belong.”

Värt att notera är att det inte är en helt enkel sak att rent metodologiskt identifiera vad den minimala acceptabla levnadsnivån egentligen innebär liksom den koppling det relativa angreppssättet ger till fördelningsfrågor i allmänhet.

### 2.1.3 Utsatta kunder och rättvis fördelning

Begreppet utsatta kunder (ibland används i stället begreppet utsatta konsumenter) är nära kopplat till begreppet energifattigdom och har fått ökad betydelse då det har lyfts fram i det europeiska regelverket. I EU:s energimarknadsdirektiv<sup>29</sup> står det exempelvis:

*”Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare, och de ska särskilt se till att utsatta kunder får tillräckligt skydd. Varje medlemsstat ska härvidlag definiera begreppet utsatta kunder, varvid det kan hänvisas till energifattigdom...”*

Det är upp till de enskilda länderna att definiera utsatta kunder och det är som synes möjligt att koppla det till energifattigdom men inte nödvändigt.

EU-länderna har olika syn på vad utsatta kunder innebär.<sup>30</sup> Trots att det tredje energimarknadspaketet<sup>31</sup> kräver att medlemsstaterna utvecklar konceptet för de nationella förhållandena hade 2012 endast 17 av 26 länder inkluderat konceptet i sin energilagstiftning eller annan lagstiftning. Vissa länder som Nederländerna säger att samtliga kunder är utsatta i lagens mening.<sup>32</sup> I Sverige föreslog den statliga utredningen om integrering av det tredje energimarknadspaketet<sup>33</sup> i svensk lagstiftning att begreppet skulle definieras i ellagen och naturgaslagen med koppling till socialtjänstlagen.<sup>34</sup> Detta återfanns dock inte i den slutgiltiga propositionen.<sup>35</sup> Där menade regeringen att det fanns tillräckliga skyddsregler mot avstängning i ellagen liksom krav på att informera socialtjänsten vid förestående avstängning så att ordinarie sociala skyddsnät ska träda in. Därför ansåg man inte att det fanns skäl att i lag hänföra till utsatta kunder. Däremot fanns det enligt regeringen skäl för att instruktionen till Energimarknadsinspektionen skulle innehålla en bestämmelse med innebörden att Energimarknadsin-

<sup>29</sup> Direktiv 2009/72 eg. Artikel 3, paragraf 7.

<sup>30</sup> CEER (2012).

<sup>31</sup> Avreglering och öppnande av medlemsstaternas energimarknader har varit den mest centrala delen av EU:s gemensamma energipolitik. Detta har skett i flera steg sedan 1996 då det första elmarknadsdirektivet kom. Det tredje energimarknadspaketet beslutades år 2009 och innebar bland annat ökat konsumentfokus.

<sup>32</sup> CEER (2012).

<sup>33</sup> SOU 2010:30.

<sup>34</sup> ”Med utsatta kunder avses de elkonsumenter som är berättigade till bistånd enligt 4 kap, 1 socialtjänstlagen”.

<sup>35</sup> Prop. 2010/11:70.

spektionen ska beakta de utsatta kunderna när den utför sina uppgifter. I det sammanhanget borde termen, enligt regeringen, också definieras. I instruktionen<sup>36</sup> definieras utsatta kunder som:

*”personer som varaktigt saknar förmåga att betala för den el eller naturgas som överförs eller levereras till dem för ändamål som faller utanför näringsverksamhet”.*

Energimyndigheten lyfter fram fyra sätt att betrakta hushålls utsatthet till följd av energianvändningen:<sup>37</sup>

- Ett ekonomiskt perspektiv som identifierar de hushåll som spenderar störst andel av sin disponibla inkomst på energianvändning.
- Ett sociologiskt perspektiv som genom enkäter visar de hushåll som upplever att deras transport- och boendeenergianvändning begränsas.
- Ett hälsoperspektiv som studerar effekter på hälsan hos hushållets medlemmar.
- Ett serviceperspektiv som identifierar de hushåll som inte har tillgång till en viss temperatur eller andra energitjänster.

Council of European Regulators (CEER)<sup>38</sup> noterar att frånvaron av utsatta kunder som begrepp inte säger något om hur väl motsvarande kunder skyddas i de enskilda länderna. Som exempel lyfts Tyskland fram som varken har en definition av utsatta kunder eller energifattigdom men som trots det har en hög nivå på skyddet. Man måste med andra ord studera vilka verkliga åtgärder som finns på plats för att bedöma situationen.

Ett annat begrepp som vuxit i betydelse inom energipolitiken är rättvis fördelning och man pratar om energipolitikens trilemma att balansera målen uthållighet (*sustainability*), försörjningstrygghet (*security of supply*) och rättvis fördelning (*equity*). Exempelvis World Energy Council<sup>39</sup> lyfter fram fördelningsaspekten som central för en uthållig energipolitik.

## 2.2 Olika sätt att mäta energifattigdom

Energifattigdomsbegreppens olika karaktär gör att det finns flera relevanta sätt att mäta det på. Måtten kan basera sig på centrala ekonomiska data, subjektiva värderingar av de egna svårigheterna att hantera energikostnader eller andra typer

---

<sup>36</sup> Förordning SFS 2007:1118.

<sup>37</sup> Energimyndigheten (2014a).

<sup>38</sup> CEER (2012).

<sup>39</sup> World Energy Council (2013).

av egenvärderingar. Förutom att de ska spegla relevanta aspekter av begreppet energifattigdom bör de vara lätta att mäta men också träffsäkra, i synnerhet om resultaten ska användas för att styra policy och designa olika former av styrmedel. Ofta kan det uppkomma en konflikt mellan mätbarhet och relevans – d.v.s. det som är lätt att mäta är inte alltid relevant och vice versa.

Ett mått som har använts i många sammanhang för att definiera energifattigdom är att mäta kvoten mellan hushållets energiutgifter och hushållets inkomster. Detta har bland annat varit fallet i det mest spridda måttet på energifattigdom, att energiutgifterna överstiger 10 % av inkomsterna, vilket tidigare låg till grund för att kvantifiera antalet energifattiga i Storbritannien, se ovan.<sup>40</sup> Enligt Liddell m.fl.<sup>41</sup> har gränsen för energifattigdom från sitt tidigaste ursprung varit kopplad till en nivå motsvarande dubbla mediannivån. Kvoten påverkas av hushållets inkomst, nivån på hushållets konsumtion av energitjänster, energieffektiviteten samt priset på den inköpta energin. Ett sådant mått är relativt lätt att mäta men är samtidigt trubbigt bland annat eftersom ett rikt hushåll skulle kunna betecknas som energifattigt om man väljer en energiintensiv livsstil. År 2013 valde man, som nämnts ovan, i Storbritannien att ändra definitionen av vilka som klassificeras som energifattiga (fuel poor) till att innefatta dem, som har behov av att lägga större belopp på energi än medianhushållet för hushållsenergi, och som hamnar under den offentliga fattighedsnivån om denna energimängd kommer att användas.

Även utanför Storbritannien har nivån 10 % använts som en lämplig nivå<sup>42</sup>, men det har samtidigt ifrågasatts om man kan använda samma nivå oberoende av kontext. Eftersom den genomsnittliga andelen av inkomsten som spenderas på energi skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder, se Tabell 2.1, har det argumenterats för att man bör ha olika kvantitativa nivåer för gränsen för energifattigdom i olika länder.<sup>43</sup> Det är i synnerhet fallet om man utgår från att fattigdom är ett subjektivt och relativt begrepp<sup>44</sup>, då kontexten kan påverka vad som anses vara en acceptabel levnadsnivå.

Det finns fördelar med att vid beräkningen av relationen utgå från verkliga kostnader och inkomster då de är relativt lätta att mäta, men samtidigt kan det försämra träffsäkerheten när det gäller att identifiera vilka hushåll som verkligen är

<sup>40</sup> Som tidigare nämnts så inkluderades inte bara byggnadsuppvärmning i 10 % -nivån utan även annan energi i hushållet för matlagning och hushållsel.

<sup>41</sup> Liddell m.fl. (2012).

<sup>42</sup> Ibland relateras dock inte energiutgifterna till inkomsterna utan till den totala konsumtionen. Valet av mått att jämföra energiutgifterna med kan påverka resultatet, se t.ex. Sterner (2012) som visar på betydelsen av om man jämför utgifter med inkomster eller med totala konsumtionsutgifter för vilka slutsatser som kan dras vad gäller de fördelningspolitiska effekterna av en policyåtgärd.

<sup>43</sup> European Commission (2010), Grevisse och Brynart, (2011)

<sup>44</sup> EPEE (2009a).

energifattiga. Om man utgår från verkliga kostnader kan man t.ex. missa att hushåll med små ekonomiska resurser kan reagera på detta genom att anpassa sina energiutgifter varför antalet som lever i energifattigdom kan komma att underskattas. I Storbritannien har man därför använt sig av en lite annorlunda kvot då man i stället för att använda verkliga energiutgifter utgått från ett teoretiskt beräknat energibehov för att uppnå en acceptabel boendestandard och från standardpriser på energi.

Tabell 2.1. Energiutgifter<sup>45</sup> som andel av utgifter för konsumtion i ett urval europeiska länder (Europeiska kommissionen, 2010).

| Nation         | Data år | Genomsnittliga utgifter för energi som andel av totala utgifter för konsumtion (%) |
|----------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Sverige        | 2005    | 3,9                                                                                |
| Bulgarien      | 2008    | 9,5                                                                                |
| Danmark        | 2005    | 7,4                                                                                |
| Finland        | 2005    | 3,4                                                                                |
| Tjeckien       | 2005    | 11,2                                                                               |
| Tyskland       | 2005    | 5,1                                                                                |
| Storbritannien | 2008    | 6,9                                                                                |
| Slovakien      | 2005    | 14,5                                                                               |
| EU27           | -       | 7-8 <sup>a</sup>                                                                   |

a. Europeiska kommissionen anger för EU27 ett skattat intervall.

Att utgå från standardpriser i stället för verkliga utgifter har sina fördelar ur mät-hänseende men även här kan det uppkomma problem då man kan missa att fat-tiga hushåll kan ha högre tariffer bl. a. på grund av en mindre benägenhet att byta leverantör.<sup>46</sup> Andra frågor som diskuteras när man ska mäta energikostnader i andel av inkomster är om de ska standardiseras efter hushållens storlek och om man ska använda inkomster när boendekostnader har dragits ifrån eller innan. Beroende på vilka val man gör behöver brytpunkten för energifattigdom justeras efter vilket av alternativen man väljer.

<sup>45</sup> I energiutgifterna ingår utgifter för elektricitet, fjärrvärme, fasta bränslen, naturgas och andra bränslen för uppvärmning.

<sup>46</sup> Moore (2012).

Det finns även andra mått som används i litteraturen för att spegla energifattigdom. Den kan till exempel vara andelen hushåll som saknar förmåga att hålla bostaden tillräckligt uppvärmd, andelen hushåll som har för sent betalade energiräkningar eller existensen av takläckage, fuktiga väggar och murkna fönster.<sup>47</sup> Vissa av dessa mått baserar sig på centrala data medan andra baserar sig på egenrapporteringar och subjektiva bedömningar om förutsättningarna för att hålla bostaden tillräckligt uppvärmd.

I den brittiska strategin för energifattigdom som presenterades 2001<sup>48</sup> inkluderades ytterligare ett antal stödjande indikatorer som kan illustrera riskerna för energifattigdom. Det handlade om faktorer som speglade inkomstläget t.ex. andelen barn, vuxna och pensionärer som lever i fattiga hushåll, den övergripande omfattningen av inkomststöd för barnfamiljer och pensionärer och de energistödbetalningar<sup>49</sup> som betalades ut. Andra faktorer var kopplade till energipriser och handlade exempelvis om energiutgifter som andel av totala inkomsten för de 30 % av hushållen som hade lägst inkomster, den generella energiprisnivån, antalet kunder med mätare för förbetalning, antalet fränkopplingar som följd av energirelaterade skulder, antalet sociala tariffer och antalet kunder som byter leverantör. Slutligen handlade ett antal av indikatorerna om boendesituationen och inkluderade bl.a. energieffektiviteten i byggnadsstocken för de 30 % av hushållen som hade lägst inkomst, temperaturen i bostaden, boendetätheten, dödsöver-skottet på grund av vinterkyla, antalet hushåll som stöddes i olika energieffektiveringsprogram.

## 2.3 Energifattigdom som policyområde i EU, Storbritannien och Frankrike

I EU dök begreppet energifattigdom först upp i samband med förberedelserna för det tredje energimarknadspaketet<sup>50</sup> när politiska initiativ inom Europeiska parlamentet ledde till att energifattigdom integrerades i de två direktiven 2009/72 och 2009/73. Man noterade ett ökande problem med energifattigdom i Europa och ställde krav på medlemsstaterna att försäkra sig om tillförsel till sårbara konsumenter.

<sup>47</sup> Grevisse och Brynart (2011); Thomson och Snell (2013). Den statistik som redovisas i EU handlar dock om en bredare uppsättning räkningar (utility bills) men energiräkningarna svarar för ca 75 % av dessa.

<sup>48</sup> UK government (2001).

<sup>49</sup> Winter fuel payments som riktar sig till personer över 60 år och cold weather payments som automatiskt betalas till utsatta grupper med inkomststöd.

<sup>50</sup> Bouzarovski m.fl. (2012). Det tredje energimarknadspaketet behandlar den fortsatta avregleringen och integrationen av EU:s el- och naturgasmarknader.



Den europeiska ekonomiska och sociala kommittén<sup>51</sup> argumenterade 2010, i ett förberedande yttrande, för att energifattigdom var ett nytt prioritera socialt problem som borde tas upp och motverkas på samtliga nivåer, och att det var viktigt att EU gav gemensamma direktiv så att alla medlemsstater arbetar i den riktningen. Man ansåg också att det borde tas fram en allmän definition för begreppet energifattigdom som sedan kunde anpassas av varje medlemsstat. Man såg att det fanns ett behov av att öka harmoniseringen av statistiken inom EU för att ge en bra bild av energifattigdomssituationen inom EU och av att inrätta ett övervakningscentrum för energifattigdom i EU. Det ansågs också att energifattigdom borde tas i beaktande vid utarbetandet av alla förslag som på något sätt rör energipolitiken. År 2013 återkom kommittén med ett yttrande<sup>52</sup> som tydliggjorde att man anser att EU-politiken för bekämpning av energifattigdom ska grunda sig på allas rätt till energi.

Enligt Bouzarovski m.fl.<sup>53</sup> hade det belgiska ordförandeskapet energifattigdomsfrågan på sin agenda. Ett informellt energiministermöte ledde till att kommissionen fick i uppdrag att presentera en rapport om utsatta energianvändare. I rapporten redovisade man bl.a. att det visserligen fanns behov av energieffektivisering m.m. men att det saknas konsensus om vad som är de viktigaste elementen i energifattigdom.

Generaldirektoratet för energi har i nära samarbete med Generaldirektoratet för hälsa och konsumer (SANCO) tillsatt en arbetsgrupp för utsatta konsumer ”Vulnerable consumer working group” inom ramen för medborgarnas energiforum (Citizens energy forum) som etablerades 2007. Sverige representeras i denna grupp av Energimarknadsinspektionen. Gruppen består av konsumer, reglerande myndigheter, icke-statliga organisationer (såväl ideella som kommersiella) och med kommissionen i ordföranderollen. De övergripande målen är att bidra till implementeringen av det tredje energipaketet, och studera hur faktorer påverkar konsumenters energifattigdom, identifiera vad som karaktäriserar utsatta konsumer, analysera hur utvecklingen i energisektorn påverkar i vilken grad man har råd med energin (affordability) och antalet utsatta konsumer, samt

---

<sup>51</sup> Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén (2010). Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är ett rådgivande organ som fungerar som länk mellan EU-institutionerna och det organiserade civila samhället. Det civila samhället representeras av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt andra intressentgrupper inom t.ex. jordbruks-, konsument- och miljöområdet.

<sup>52</sup> Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén (2013a).

<sup>53</sup> Bouzarovski m.fl. (2012).

överväga åtgärder för att minska dessa konsumenters utsatthet.<sup>54</sup> Från denna grupp presenterades 2013 en vägledning med avseende på utsatta konsumenter.<sup>55</sup>

Storbritannien är förmodligen det land där energifattigdom på det tydligaste sättet har integrerats i energipolitiken. Utgångspunkten lades i Warm Homes and Energy Conservation Act 2000 som ställde krav på regeringen att ta fram en strategi för energifattigdom. En sådan lades fram 2001<sup>56</sup> där bl.a. olika definitioner och indikatorer för energifattigdom presenterades liksom mål och strategier. I denna definierades målsättningen att utrota energifattigdom för sårbara hushåll (äldre, hushåll med barn och hushåll med långtidssjukdom eller någon form av funktionshinder) till 2010 varefter fokus skulle riktas mot övriga hushåll. Strategin innehöll förslag på åtgärder inriktade mot att öka energieffektiviteten, energimarknadsåtgärder samt arbetsmarknadsåtgärder och andra socialt inriktade åtgärder. Ett omfattande system för uppföljning<sup>57</sup> av utvecklingen av energifattigdomen har införts. I utvärderingar har man pekat på att de definitioner av energifattigdom som använts tidigare har varit trubbiga och i en ny strategi för området som presenterades 2013<sup>58</sup> föreslogs såväl en ny definition som nya målsättningar som fokuserar på att tillförsäkra energifattiga hushåll en viss energieffektivitet i sina hem. Den exakta utformningen av målet fastlades inte i strategin.

I Frankrike lades en definition av energifattigdom in i lagstiftningen år 2010 och år 2011 grundades ett observatorium för att övervaka energifattigdomen i landet och bidra till politikens utveckling.<sup>59</sup> De strategier som lyfts fram för att hantera problemet inkluderar en uppsättning av åtgärder inom energieffektiviseringsområdet, sociala tariffer för el och gas och lagkrav på att vintertid upprätthålla leverans av naturgas och el till familjer som befinner sig i svårigheter.<sup>60</sup>

## 2.4 Policyåtgärder för att minska energifattigdom

Det finns flera principiellt olika sätt att hantera och bekämpa energifattigdom nämligen i) åtgärder för att öka energieffektiviteten, ii) åtgärder som påverkar energimarknadens funktion, energipriser och tariffer, iii) åtgärder som påverkar hushållens inkomster, samt iv) mekanismer för att skydda konsumenter och sär-

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/doc/forum\\_citizen\\_energy/vcwg\\_tor\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/vcwg_tor_final.pdf) Besökt 2014-12-11.

<sup>55</sup> Vulnerable Consumer Working Group (2013).

<sup>56</sup> UK Government (2001).

<sup>57</sup> Dessa inkluderar årliga statistikrapporter med fokus på energifattigdom, se t.ex. DECC(2014a).

<sup>58</sup> DECC (2013).

<sup>59</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013).

<sup>60</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013).

skilt sårbara sådana från avbrott. Storbritannien valde i sin strategi från 2001 att i stället dela upp åtgärderna i energieffektiviseringsåtgärder, energimarknadsåtgärder, och åtgärder för social inkludering.

Tabell 2.2. Olika typer av åtgärder för att hantera och bekämpa energifattigdom och påverkan från olika politikområden.

|                       | Ökad energieffektivitet | Energimarknad och priser | Åtgärder för att öka hushållens inkomster | Hantera konsekvenser av energifattigdom |
|-----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Energipolitik         | X                       | X                        |                                           | X                                       |
| Arbetsmarknadspolitik |                         |                          | X                                         |                                         |
| Socialpolitik         | X                       |                          | X                                         |                                         |

Åtgärderna hanteras i allmänhet inom olika politikområden. Energimarknads- och energieffektiviseringsåtgärder hanteras inom energipolitiken, kopplingen mellan hushållens inkomster och tillgången på arbete behandlas inom arbetsmarknadspolitiken medan olika former av ekonomiska stöd till utsatta hushåll hanteras inom socialpolitiken. Kopplingen mellan åtgärdstyper och politikområden illustreras översiktligt i Tabell 2.2. I det följande ges exempel på möjliga åtgärder. Exempelen utger sig inte för att var heltäckande.

#### 2.4.1 Åtgärder för ökad energieffektivitet

Inom EU finns det en stor uppsättning av styrmedel för att öka energieffektiviteten i samhället. Energieffektivisering ses som centrala åtgärder för att uppnå ett flertal energipolitiska mål, t.ex. en begränsad klimatpåverkan och en trygg försörjning. Att de lägre energikostnader som en energieffektivisering kan bidra till dessutom är fördelaktiga för att minska energifattigdomen gör att det i många fall finns potentiella synergier mellan målen. Exempel på styrmedel för energieffektivisering är vita certifikat<sup>61</sup>, krav på energileverantörer att genomföra energieffektiviseringsåtgärder, olika former av investeringsstöd inklusive fördelaktiga lån.

<sup>61</sup> Vita certifikat är dokument som certifierar att en viss reduktion av energianvändningen har uppnåtts. I allmänhet är certifikaten handelsbara och kombinerade med ett åtagande för en grupp aktörer att uppnå ett visst energieffektiviseringsmål. I dessa fall fungerar systemet med handelsbara vita certifikat som ett marknadsbaserat styrmedel på ett likartat sätt som gröna certifikat/elcertifikat för förnybar energi.

Stöden är ibland riktade till lågenergihushåll<sup>62</sup> medan det finns studier som visar att andra stöd snarare går till rika hushåll än till mer behövande.<sup>63</sup> Det gör att den generella positiva kopplingen mellan energieffektivisering och en minskad energifattigdom kan krympa och i vissa fall även bli negativ. Ett exempel på det senare kan vara om styrmedel som ålägger energiföretag att genomföra effektiviseringsåtgärder är så konstruerade att kostnaderna för dessa innebär högre tariffer samtidigt som åtgärderna av affärsmässiga grunder främst görs hos rikare hushåll som då också skördar de största vinsterna av dem.<sup>64</sup> Om man i stället vill rikta energieffektiviseringsåtgärder till utsatta kunder kan det i stället uppkomma en konflikt med de mål om kostnadseffektivitet som ofta finns för energieffektiviseringspolicys<sup>65</sup>.

## 2.4.2 Åtgärder som påverkar energimarknader och energipriser

Effektiva energimarknader med god konkurrens förväntas sänka energipriserna och lyfts därför ofta fram som en viktig åtgärdsstrategi för att minska energifattigdomen. I effektiva energimarknader ligger också att kunderna är potentiellt rörliga på marknaden. System för att informera om och underlätta byte av energileverantör är därför viktiga för att man ska kunna hitta abonnemang som ger sänkta energikostnader. Energiförbrukningen är en central parameter för att bestämma utsattheten för energifattigdom och eftersom de socioekonomiska grupper som är energifattiga ofta är sämre på att byta tariff kan de därmed få betala högre priser än mer välbärgade hushåll. Därför kan uppmuntrande till tariffbyte vara en del av en strategi för att minska energifattigdom. En sådan intervention kan vara effektiv åtminstone vad gäller yngre hushåll.<sup>66</sup>

En del länder har sociala tariffer som gäller under särskilda legala förhållanden. Sociala tariffer är reglerade priser till specificerade grupper som kan uppgå till flera procent av befolkningen. De sociala tarifferna kan se ut på olika sätt, alltifrån att man får en ekonomisk klumpsumma för att hantera energikostnaderna, att man har någon form av progressiv prissättning eller att man har rätt att köpa en viss kvantitet till nedsatta priser.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> BPIE (2014).

<sup>63</sup> Se t.ex. Guertler (2012) som studerar styrmedlet Grean Deal och Rosenow m.fl. (2012) som studerar Energy Efficiency Obligations, båda i Storbritannien.

<sup>64</sup> Rosenow m.fl. (2012).

<sup>65</sup> Moser (2013).

<sup>66</sup> Lorenc m.fl. (2013).

<sup>67</sup> Greviss och Bryant, 2011.

### 2.4.3 Åtgärder för att öka inkomsterna

Ett sätt att öka förutsättningarna för att hushållen ska undvika energifattigdom är att inkomsterna ökar. Detta kan ske genom generella fördelningspolitiska transfereringar liksom genom åtgärder som ökar förutsättningarna för att hitta jobb. Det senare lyftes t.ex. upp som en viktig del av Storbritanniens strategi.<sup>68</sup> Ekonomiska stöd för utsatta kunder är spridda bland EU:s medlemsländer. De kan innebära allt från stöd från myndigheterna att betala energiräkningar eller bredare socialstöd till utsatta grupper.

### 2.4.4 Åtgärder för att hantera konsekvenserna av energifattigdom

Energifattigdom kan leda till ökad risk för att inte räkningar betalas vilket i sin tur kan leda till en ovilja hos leverantören att leverera energi. För att hantera detta har många länder olika former av reglering för i vilken grad konsumenterna kan frångå från nätet. Det finns tre typer av skydd från frångående vad gäller utsatta kunder<sup>69</sup>: i) Generellt förbud mot frångående, ii) förbud mot frångående vid speciellt besvärliga tidpunkter samt iii) krav på tillräckligt antal varningar innan energin frångås. En del konsumenter är passiva och kan ha svårt att hitta en leverantör och för dessa har en majoritet av EU:s länder reglerat att det ska finnas ett system för att tilldela en leverantör.<sup>70</sup>

Generella förbud för frångående existerar nästan inte alls. Endast Polen har ett generellt förbud, andra länder har sådana som riktar sig mot vissa grupper som t.ex. sjuka, äldre personer, barnfamiljer. I vissa länder finns särskilda hinder mot att avbryta leveranser under kritiska perioder.<sup>71</sup> Vanligt är också att reglera att konsumenter måste varnas innan man kopplar bort konsumenten.

Ett sätt att hantera svårigheter att betala sina räkningar kan också vara att tvinga kunden att betala i förskott. I Storbritannien förhandlar man t.ex. fram en betalningsplan och om inte det fungerar föreslås installation av en mätare där man tvingas betala i förskott. Om inte det fungerar meddelas socialtjänsten.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> UK Government (2001).

<sup>69</sup> CEER (2012)

<sup>70</sup> Benämningar som nämns är "supplier of last resort" eller "default supplier". CEER (2012).

<sup>71</sup> CEER (2012).

<sup>72</sup> Grevisse och Bryant (2011).

### 3 Energifattigdom och strategier för trygg energiförsörjning

I detta kapitel diskuterar vi kopplingen mellan energifattigdom och strategier för trygg energiförsörjning i Sverige och belyser underliggande konflikter och synergier. Som beskrivits i kapitel 2 handlar energifattigdom något förenklat om hushållets kostnader för energikonsumtion i förhållande till dess inkomster, eller förutsättningarna för att ha råd med de energikostnader som uppkommer för att upprätthålla en acceptabel levnadsstandard. Trygg energiförsörjning handlar om att säkra leveranser av energi till en acceptabel kostnad.

Som man kan förstå av ovanstående tangerar områdena varandra. Båda har en koppling till kostnader för konsumenter. Det som kan tänkas skilja ut perspektivet trygg försörjning från energifattigdom är fokus på risken för fysiska avbrott och störningar samt att intresset är riktat mot hela populationen och inte endast de mest utsatta konsumenterna.

Den synergi mellan trygg energiförsörjning och arbetet med energifattigdom som vi kommer att lyfta i detta kapitel är arbetet för att upprätthålla sunda och effektiva energimarknader, vilket är en förutsättning för en trygg energiförsörjning i det marknadsbaserade system som finns. En möjlig konflikt som kan ses i detta är de kostnader som förknippas med exempelvis lagerhållning, flexibilitet och överkapacitet samt olika system för att hantera störningar, osv. Dessa system kan leda till att konsumenten får betala ett högre generellt pris för energin, men gör i bästa fall att mer tillfälliga kraftiga prisstegringar kan undvikas.

#### 3.1 Trygg energiförsörjning

Flera svenska myndigheter har ett ansvar för trygg energiförsörjning. Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för tillförsel och användning av energi och ska verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på energi. Energi marknadsinspektionen är tillsynsmyndighet för el-, naturgas- och fjärrvärme-marknaderna samt utformar regler för dessa och kontrollerar att de efterlevs. Svenska Kraftnät är förvaltningsmyndighet för det svenska stamnätet för el och driver och utvecklar det. I Energimyndighetens definition av trygg energiförsörjning är det tydligt att försörjningstrygghet är en avvägning mellan kvalitet och flexibilitet i leveranser, där behovet skiljer sig mellan olika kunder, och till vilken kostnad som energin kan levereras<sup>73</sup>:

---

<sup>73</sup> Energimyndigheten (2013a).

*Energisystemens kapacitet, flexibilitet och robusthet att leverera energi i önskad omfattning i tid och rum enligt användarnas behov till en accepterad kostnad samt marknadens, offentlig sektors och användarnas samlade krishanteringsförmåga.*

En tredje avvägning avseende energiförsörjningen handlar om vilken miljöhänsyn som tas.<sup>74</sup>

Energimyndighetens strategiska grundsyn för en trygg energiförsörjning är att tryggheten ska utgå från användares individuella och kollektiva behov, och att det i första hand är genom väl fungerande energimarknader som tryggheten ska säkerställas. Vidare beskriver Energimyndigheten sin syn på ansvaret för att detta ska upprätthållas, nämligen att ansvaret är delat mellan många aktörer, marknadsaktörer (även internationella) och offentliga aktörer. Man poängterar att marknaden ska kunna förebygga och lindra avbrott och driftsituationer, att det offentliga har ett ansvar att utforma och kontrollera marknaderna, och att energianvändare har ett ansvar att kunna hantera konsekvenser av de störningar i energileveranser som ändå kan uppstå.<sup>75</sup>

En slutkund kan i princip drabbas av brister i energiförsörjningen på två sätt: fullständiga avbrott i leveranserna eller begränsad tillgång till energi som då också kan leda till höga priser. De strategier för trygg energiförsörjning som finns är designade för att på olika sätt möta detta.

Valet av ambitionsnivå för trygg energiförsörjning blir förenklat en avvägning mellan kostnaden för att systemet ska inneha god kapacitet, flexibilitet och robusthet, en kostnad som slutligen hamnar på konsumenternas räkningar, och de kostnader det innebär för konsumenten när knapphet på marknaden eller oförutsedda avbrott driver upp priserna på energi.

Kostnader för att stärka tryggheten i energiförsörjningen, vilka till slut hamnar hos konsumenten, handlar om förebyggande åtgärder för att undvika brister på energi, eller kostnader för de hanteringsmekanismer som finns för att hantera avbrott.

Hur kostnaden för energianvändningen ser ut hos ett specifikt hushåll beror av flera aspekter än hur olika energitjänster prissätts och beskattas och hur väl marknaden fungerar samt vilka avtalsformer som finns tillgängliga. Det beror också på hur energianvändningen ser ut. Energianvändningen kan bland annat påverkas av:

---

<sup>74</sup> Energimyndigheten (2013a).

<sup>75</sup> Energimyndigheten (2013a).

- Val av energibärare och i vilken form energin används – eldrivna värmepumpar ger en effektivare uppvärmning än att använda elen direktverkande, energiinnehållet i olika slags drivmedel varierar.
- Material och isolering – i en välisolerad byggnad är energiåtgången för uppvärmning betydligt lägre än ett dåligt isolerat hus, vikten på bilen och däcktyp avgör till viss del hur mycket drivmedel den förbrukar.
- Livsstilsfaktorer – hur mycket och hur ofta olika energikrävande produkter används, körstil påverkar åtgången av drivmedel.

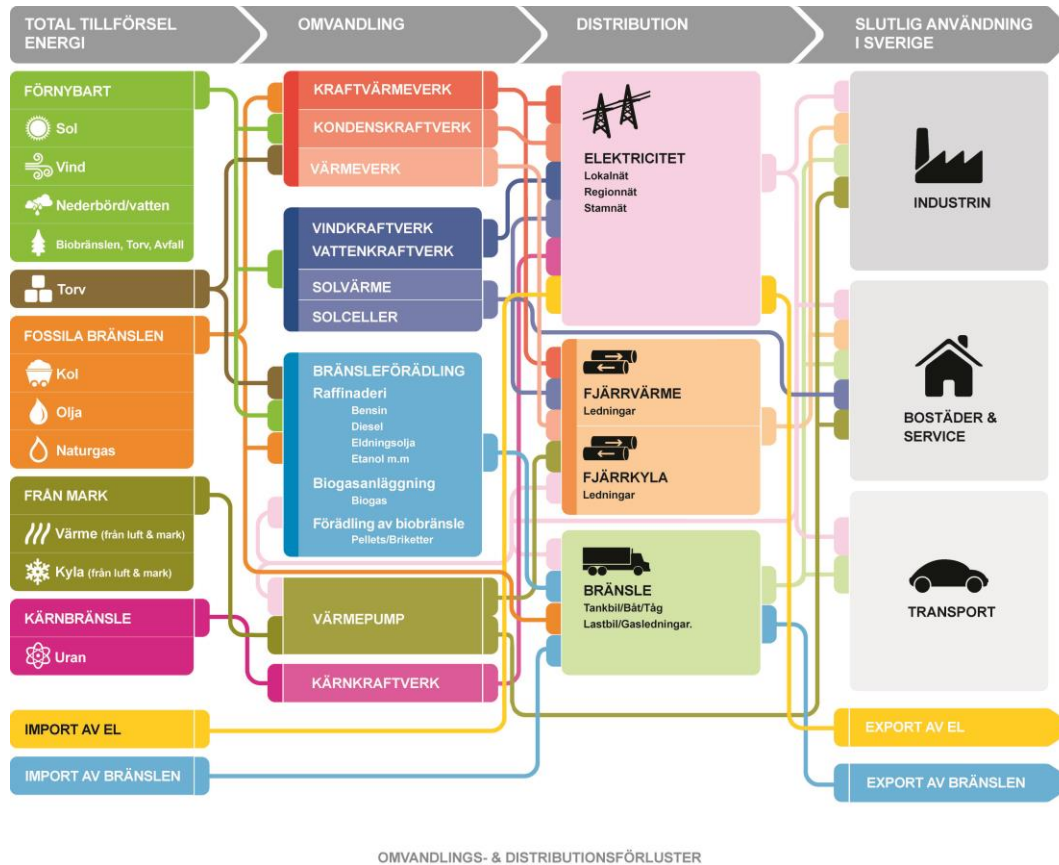
Ett hushåll kan alltså påverka kostnaden för energin som används på flera sätt, vilket man bör ha i åtanke när vi nedan huvudsakligen diskuterar prissättning och priser för olika energitjänster.

Det svenska energisystemet som helhet är mycket varierat och utgörs av en kombination av flera olika energibärare, vilket åskådliggörs i figur 3.1, nedan<sup>76</sup>. Hushållen i Sverige använder en flora olika energibärare, baserade på olika energislag. Det är inte heller ovanligt att enskilda hushåll har tillgång till flera olika energibärare för olika energitjänster, exempelvis el, fjärrvärme och vedeldning. Redundansen i systemet och även i de enskilda hushållen minskar i viss mån känsligheten för störningar eller prisstegringar i en enskild del av energisystemet. Dock finns det samtidigt starka beroenden, exempelvis är många uppvärmningsformer beroende av el, och elen är nödvändig för de flesta verksamheter. Fossila bränslen är dominerande inom transporter.

---

<sup>76</sup> Energimyndigheten 2013b.





Figur 3.1. Energisystemet utgörs av en mängd olika energikällor och energibärare. Källa: Energimyndigheten (2013b)

## 3.2 Generellt om energimarknaderna och prissättning

Innan vi går in på strategier för att stärka försörjningstryggheten beskriver vi först övergripande principerna för marknaderna och prissättningen för el, drivmedel och värme. Energimarknadernas funktion, inklusive hur prissättningen går till, är av stor betydelse för energifattigdom då det påverkar hushållens kostnader för inköpt energi. Väl fungerande marknader är också centrala för att säkerställa en trygg energiförsörjning. I det följande ges en översiktlig beskrivning av hur energimarknaderna fungerar, ur ett svenskt perspektiv. Marknaderna ser olika ut och därmed också förutsättningar för försörjningstryggheten. Elmarknaden ges här mest utrymme, på grund av den särställning som den har i energisystemet. .

### 3.2.1 Elmarknaden

För en trygg energiförsörjning krävs det att elproduktionen och användningen hela tiden är i balans. På kort sikt är elhandelsföretagen skyldiga enligt lag att leverera så mycket el som förbrukas av kunderna, alltså att produktionen balanserar elanvändningen. Företagen måste ta ansvar för balansen eller anlita företag som redan har avtal för detta med Svenska kraftnät, som har det nationella balansansvaret. Balansen skapas genom att produktionsbolag planerar sin produktion och handlar med andra balansansvariga företag på elbörsen. Under perioder med hög efterfrågan stiger priset på elbörsen och det blir då ekonomiskt lönsamt att använda även dyrare produktionsenheter för att möta efterfrågan på el. En förutsättning är att det finns kapacitet tillgänglig (inhemsk eller genom import) även när konsumtionen är som högst och vid eventuella bortfall av produktionsenheter eller överföringsledningar.

Det är alltså främst prismekanismen som försäkrar att systemet är i balans, och priset varierar på elbörsen från timme till timme. Då efterfrågan är som lägst under natten är elpriset som lägst och det högsta priserna är under höglåsttimmar på morgonen (kl. 7-9) och på eftermiddagen då folk kommer hem från arbete och skola (kl. 17-19). Priserna varierar också över året, då elanvändningen är högre under vintern än under sommaren. Systemet bygger alltså på att när man närmar sig en bristsituation ska elpriset på elbörsen stiga så pass att mer produktionskapacitet görs tillgänglig. De flesta kunderna betalar dock inte för elen per timme utan månadsvis eller med fast pris på 1-5 år. Det gör dels att kundernas kostnad för elen är relativt stabil, men också att det inte finns incitament till motsvarande förbrukningsreducering på användarsidan när elpriset är som högst.

Elhandelsföretag lägger ett påslag på inköpspriset eller bedömer årstariffer så att det ska finnas möjlighet till investeringar, men på en konkurrensutsatt marknad.

På medellång och lång sikt vilar ansvaret för elbalansen helt på energimarknaden och inte något särskilt utpekad företag eller myndighet. Avgörande för vilka investeringar som görs är företagens strategier, som baseras på företagsekonomiska grunder. Marknaden ger inga incitament utöver elpriset för att garantera tillräcklig produktionskapacitet.<sup>77</sup> Kapaciteten i systemet på lång sikt lägger grunden för en långsiktig trygg tillgång på elenergi.

Svenska kraftnät har olika möjligheter att säkra balansen även vid ansträngda situationer som kraftiga köldknäppar om marknaden inte löser situationen genom prismekanismen. Varje år upphandlas en effektreserv om cirka 1500 MW, och en störningsreserv (cirka 1000 MW) för oväntat bortfall av produktionsenhet eller överföringskapacitet. Effektreserven består både av förbrukningsreducering hos industrier genom avtal och av produktionsenheter som står förberedda för att kunna leverera mer eller startas upp vid behov. Att Svenska Kraftnät gör denna upphandling var tänkt som en tillfällig lösning som infördes i samband med stängningen av Barsebäck 1 och 2 (1999 och 2005) och är planerad att fasas ut till och med år 2020.<sup>78</sup> Vintern 2013/2014 uppgick effektreserven till 958 MW elproduktion och 531 MW förbrukningsreduktion, till en total kostnad om 113,5 Mkr.<sup>79</sup> Kostnaden för effektreserven finansieras genom en avgift som åläggs företag med balansansvar som stöds av denna effektreserv. På så sätt förs kostnaden sedan vidare till konsumenter genom elräkningen.

Omfattande bristsituationer kan få stora konsekvenser för elpriset, vilket skulle kunna drabba priskänsliga konsumenter. En utdragen elenergibrist kan också leda till att effektbrist uppstår om den inte hanteras.

I sista hand, om en marknad inte fungerar eller om marknadsfunktionen vid en störning eller bristsituation leder till helt oacceptabla samhällskonsekvenser (på grund av för höga priser) kan åtgärder som sätter marknadens funktion ur spel användas.<sup>80</sup>

Hur konsumenter drabbas av prisstegringar beror på vilken typ av avtal parterna har träffat, och om man över huvud taget har tecknat ett avtal. Energimarknadsinspektionen har i flera studier undersökt vilka former av elavtal som används och hur fördelningen mellan olika bindningstider ser ut. I september 2014 hade 41 % av alla kunder ett *rörligt* avtal och 37 % hade avtal om *fast pris* i 1 till 4 år. 16 % hade *anvisat pris* (se nedan) och 6 % andra avtalsformer.<sup>81</sup> På kort och medellång sikt kommer inte kunder med fastprisavtal att beröras av stigande priser på el, och de kommer därmed som tidigare nämnts att sakna incitament för

---

<sup>77</sup> Energimyndigheten (2013b).

<sup>78</sup> Svenska Kraftnät (2013).

<sup>79</sup> Andersson (2013).

<sup>80</sup> Energimyndigheten (2014a).

<sup>81</sup> Energimarknadsinspektionen (2014).

att hålla tillbaka sin konsumtion.<sup>82</sup> Eftersom rörligt pris innebär medelkostnad över en månad kommer inte heller dessa kunder att påverkas av snabba och kortvariga prisfluktuationer.

*Anvisningsavtal* är ett tillfälligt avtal för kunder som ännu inte hunnit avtala om el, så att dessa ändå ska kunna börja konsumera el, exempelvis i samband med en flytt till ny bostad. Det svenska regelverket anger att alla kunder har rätt att få el levererad trots att kunden inte har tecknat ett elhandelsavtal. Avtalet upprättas mellan kunden och det elhandelsföretag som elnätföretaget anvisar. I genomsnitt får anvisade kunder betala cirka 25 % mer per kWh än kunder med ett avtal om rörligt pris.<sup>83</sup> Cirka 88 % av de anvisade kunderna utgörs av privatkunder och resterande utgör företagskunder<sup>84</sup>.

Energimarknadsinspektionen<sup>85</sup> konstaterar att systemet med anvisade elhandlare leder till oönskade effekter som att inaktiva kunder betalar ett omotiverat högt pris för elen de konsumerar, jämfört med aktiva kunder, och att det snedvrider konkurrensen mellan elhandelsföretag. Det är främst lägenhetskunder och kunder med förhållandevis låg elförbrukning som har anvisningsavtal. Man föreslår att systemet görs om så att kunder har ett elhandelsföretag som huvudsaklig kontaktpunkt avseende produkter och tjänster, istället för att det som nu är helt upp till elnätsföretaget att välja ett elhandelsföretag att anvisa till. Ungefär 51 % av de anvisade kunderna hade en elförbrukning upp till 2000 kWh/år, och 66 % har förbrukning upp till 3000 kWh/år.<sup>86</sup> Det tyder på att konsekvenserna av kraftiga prisstegringar i denna grupp inte blir lika omfattande som om det hade varit stor-konsumenter.

### 3.2.2 Uppvärmning

Det finns inte *en* gemensam marknad för uppvärmning på motsvarande sätt som det finns för el. Prissättningen på värme varierar genom den diversitet som finns i olika uppvärmningsformer. Uppvärmning av bostäder kan ske på olika sätt, där det vanligaste i svenska hushåll är fjärrvärme. Fjärrvärme är huvuduppvärmningsform för ca 4,5 miljoner boende. För närvarande är 85 % av antalet lägenheter fjärrvärmda. Cirka 12 % av småhusen värms med fjärrvärme. (Cirka 60 % av invånarna i Sverige bor i småhus.)<sup>87</sup> Andra uppvärmningssätt är olika former av eluppvärmning, värmepumpar (bergvärme, luftvärme), vedeldning,

---

<sup>82</sup> SOU2009:3.

<sup>83</sup> Energimarknadsinspektionen (2014).

<sup>84</sup> Energimarknadsinspektionen (2013).

<sup>85</sup> Energimarknadsinspektionen (2012).

<sup>86</sup> Energimarknadsinspektionen (2012).

<sup>87</sup> Energimyndigheten (2013b).

pellets eller villaolja. Oljeeldning för värmeändamål är idag en allt mindre del av marknaden.

Värmetillförsel med fjärrvärme utgör inte heller någon gemensam eller enhetlig marknad, eftersom systemen ser olika ut i olika kommuner, har olika ägare och olika förutsättningar. Avgifter för fjärrvärme varierar betydligt mellan olika kommuner i landet. Priset sätts utifrån de lokala förutsättningarna och är därför inte jämförbart mellan olika städer.<sup>88</sup> Anledningar till prisskillnaderna kan vara hur tätbebyggd orten är, alltså hur långt ledningsnät som har behövt anläggas och som kräver underhåll, i förhållande till antalet kunder. En annan påverkande faktor är vilken typ av värme som genererar fjärrvärmens, spillvärme från andra processer leder generellt till lägre priser än förbränning. Uppvärmningskostnaden med fjärrvärme varierade 2014 mellan 94 och 201 kr/m<sup>2</sup> inklusive moms mellan olika kommuner.<sup>89</sup>

År 2011 stod biobränsle för hälften och avfall för 20 % av den tillförda energin i fjärrvärmeproduktionen<sup>90</sup>. Marknadspriser på biobränslen bestäms av tillgång och efterfrågan på biobränslen, energiskatter<sup>91</sup>, samt kostnader för transporter. Försörjningen av biobränslen är alltmer beroende av långväga och kontinuerliga transporter.<sup>92</sup>

Användningen av el för värmeändamål har minskat, men utgör nästan 30 % av elanvändningen i sektorn bostäder och service. Användningen av värmepumpar (som kräver elförsörjning) har ökat kraftigt de senaste åren, det finns värmepump i ca 40 % av landets småhus.<sup>93</sup> Olja för uppvärmning av bostadshus är numera en mycket liten del, och andelen småhus som är beroende av olja eller el som enda uppvärmningssätt minskar stadigt.

### 3.2.3 Drivmedel och oljebaserade bränslen

Inom transportsektorn dominerar oljebaserade drivmedel (bensin och diesel) stort, men andelen förnybara drivmedel ökar. Prisstegringar kommer därmed att drabba transportintensiva branscher hårt och de som är beroende av bil eller flygtransporter för till exempel arbetspendling.

Det som styr priset på drivmedel i Sverige är främst efterfrågan och tillgång på den globala oljemarknaden och skattenivåerna. Faktorer som i sin tur påverkar

<sup>88</sup> Svensk fjärrvärme.se nedladdad 2014-11-05.

<sup>89</sup> Fastighetsägarna m.fl. (2014).

<sup>90</sup> Energimyndigheten (2013c).

<sup>91</sup> Biobränslen och torv för användning i el- och värmeproduktion är befriat från energi- och koldioxidskatt. Däremot är torvanvändning belagt med svavelskatt.

<sup>92</sup> Energimyndigheten (2013b).

<sup>93</sup> Energimyndigheten (2013b).

utbud och efterfrågan är ekonomisk tillväxt och geo- och säkerhetspolitiska händelser. Även väder och lagernivåer påverkar.<sup>94</sup>

Priset på bensen och diesel till slutkunderna i Sverige består ungefär till hälften av importpriser och påslag för raffinering och hantering, och till hälften av fasta skatter som koldioxidskatt och energiskatt, samt därutöver tillkommer moms.

Det finns en flexibilitet i drivmedelsförsörjningen i Sverige. Exempelvis bedömer Energimyndigheten att ett långvarigt oplanerat stopp på upp till ett år i ett av de svenska raffinaderierna inte skulle orsaka allvarliga störningar i försörjningen av oljeprodukter, men att det finns risk för prisökningar.<sup>95</sup>

### 3.3 Strategier för dämpad prisstegring

En grundsyn på trygg energiförsörjning är som beskrivits att det finns sunda marknader som fungerar och kan parera tillfälliga brister genom prismekanismen. Alla förebyggande investeringar och investeringar i kapacitet kostar dock pengar och detta är en börda som kunderna får dela på. Även systemen för att hantera en allvarlig störning kostar pengar som belastar konsumenterna antingen genom skattsedeln eller via elräkningar.

Vi delar in strategier för dämpad prisstegring på energi i tre kategorier. Den första innebär att helt sträva efter att undvika bristsituationer genom att se till att det vid alla tillfällen finns kapacitet tillgänglig. Den andra kategorin är konsumenternas egna möjligheter att påverka sina energikostnader. Slutligen innebär den tredje kategorin strategier för konsumtionsdämpande åtgärder, vilket Energimyndigheten beskriver som krisberedskapsmekanism att ta till i händelse av brist.

#### 3.3.1 Skapande av tillräcklig kapacitet

En strategi för att undvika prisstegringar kan handla om att bygga tillräcklig kapacitet avseende produktion och transmission för el. Detta är en kostnad för elproduktionsbolagen, vilken måste kunna betala sig genom försäljning av el. Anläggning av nya producerande enheter baserar företagen på företags-ekonomiska värderingar av nyttan och vilka affärsmöjligheter sådan kan ge. Det övergripande ansvaret för en långsiktig garanti av tillräcklig kapacitet ligger inte på någon utpekad aktör, utan ska tas av ”marknaden” gemensamt<sup>96</sup>. Att hela tiden ha en överkapacitet i elsystemet kan bli kostsamt och det är inte heller

---

<sup>94</sup> Energimyndigheten (2013c).

<sup>95</sup> Energimyndigheten (2013b).

<sup>96</sup> Energimyndigheten (2013b).

eftersträvansvärt. Att elsystemet i Norden är sammankopplat och även har överföring till och från norra Europa ger redundans och möjlighet att handla el där produktionen vid varje givet tillfälle är billigast<sup>97</sup>, vilket kan vara i något grannland vid de tillfällen som elanvändningen är som högst. Ett elsystem med mycket överkapacitet (och därmed god förmåga att undvika bristsituationer och tillfälliga prisstegringar) skulle ge ett högre genomsnittligt elpris över hela året, eftersom företagen har kostnader för produktionsanläggningarna, även då de inte är i drift, och behöver ta ut ersättning för dessa kostnader från kunderna.

Ett incitament som nätbolag har för att bygga in tillräcklig redundans och kapacitet att hantera avbrott är att vid oplanerade elavbrott som varar längre än 12 timmar får elnätsföretag betala straffavgift till drabbade kunder. Efter 24 timmar blir avgiften högre.

Den marknadsprissättning som beskrivits i föregående avsnitt för el är designad för att vara verksam även under kriser. Myndigheterna (Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Svenska kraftnät) har inställningen att kriser ska klaras ut med hjälp av dessa system som finns till hands (elbörsen, samt även elbas- och reglerkraftsmarknaden) och inte med statlig inblandning om det inte blir helt nödvändigt.

### 3.3.2 Konsumenternas påverkansmöjligheter

Konsumentens möjlighet att påverka kostnaden för el handlar om att förändra sitt användarmönster, genomföra energieffektiviserande åtgärder samt använda sin konsumentmakt och välja fördelaktiga elavtal. Om det också finns en priskänslighet hos kunder att förändra sitt beteende beroende på prisbilden så finns det en möjlighet att efterfrågan på el avtar med ökande elpriser, vilket dämpar prisutvecklingen genom att balansen mellan utbud och efterfrågan förbättras.

Energimarknadsinspektionen visar dock att bland hushållskunder är rörligheten på marknaden fortfarande förhållandevis låg men det beror enligt en studie från Umeå universitet på olika sociala faktorer. Utbildning och engagemang i miljöorganisationer eller politik är faktorer som kopplar till ett mer aktivt beteende på marknaden. Incitamenten var dock små för hushållen att optimera sin elanvändning på timbasis efter spotpriset på el, vilket innebär att få konsumenter kommer att anstränga sig för att anpassa sin konsumtion. Avsaknaden av efterfrågefleksibilitet, alltså att elkunder har möjlighet att reagera följsamt på elpriset, innebär att priset inte ensamt effektivt kan dämpa efterfrågan på el under en bristsituation. Mer kraftfulla verktyg kan behöva användas för att dämpa efterfrågan.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Söder (2013).

<sup>98</sup> Broberg m.fl. (2014).

Resultatet vid en bristsituation kan bli att det rörliga elpriset skjuter i höjden samtidigt som de långa avtalen medför att priset för kunden ligger kvar på oförändrad nivå. De kunder som drabbas hårdast vid kortvariga bristsituationer är kunder med anvisade avtal och i viss mån de med rörligt prisavtal.

Boende i småhus har möjligheter att själva påverka sin egen kostnad för uppvärmningsbehov genom livsstil och investeringar i fastigheten. Åtgärder som tilläggsisolering och byte av värmesystem kan på några års sikt betala sig, men innebär stora investeringar initialt, vilket kan vara ett hinder.

Generellt kan kostnader för uppvärmning minskas genom att sänka inomhustemperaturen någon eller ett par grader. Socialstyrelsen har angivit att inomhustemperaturen i bostäder bör ligga mellan +20 grader och +23 grader och att en temperatur under +18 grader skall anses som sanitär olägenhet. För personer som av medicinska skäl eller på grund av hög ålder är speciellt känsliga för kyla går gränsen för sanitär olägenhet redan vid +20 grader.<sup>99</sup>

Det är vanligt att småhus har fler än en uppvärmningsmöjlighet och att man därmed blir mindre känslig för prisförändringar för olika energibärare. Andelen småhus som enbart har fjärrvärme som uppvärmningsform är 10 %. Småhus har i allt högre grad kombipannor eller flera uppvärmningssätt och är på så sätt tåligare mot störningar i energitillförseln än tidigare. Den vanligaste kombinationen är el och något annat uppvärmningssätt, främst biobränsle.

Boende i flerbostadshus har begränsade möjligheter att påverka kostnaden för uppvärmning av fastigheten. Uppvärmningen är också vanligtvis inkluderad i hyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen.

### 3.3.3 Konsumtionsdämpning

Energimyndigheten menar att det först är i ett läge då en elenergibrist kan förväntas inträffa med stor sannolikhet, trots marknadens agerande, och när konsekvenserna för samhället bedöms bli alltför stora, som det kan bli aktuellt att föreslå regeringen att vidta åtgärder med anledning av den uppkomna situationen.<sup>100</sup> Den primära konsumtionsdämpningen består av information till allmänheten, exempelvis genom uppmaningar att sänka inomhustemperatur och minska användning av elförbrukande utrustning. Vid större brist på energi kan först och främst konsumtionsdämpande åtgärder tillgripas och därefter tvingande marknadsregleringar, såsom att påverka elpriset för slutkunder eller införa ransonering vilket beskrivs i det följande.

<sup>99</sup> Energimyndigheten (2009).

<sup>100</sup> Energimyndigheten (2014b).



I statens utredning *Ransonering och reglering i krig och fred* presenteras två möjliga tvingande marknadsregleringar: att höja det effektiva priset för konsumenter med fastprisavtal eller införa ransoneringar. Utredningen menar att det på medellång sikt (inom en säsong) är sannolikt mest ändamålsenligt att höja det effektiva priset för fastpriskunder genom förhöjd elskatt eller elnätsavgift. Vid mer långdragna energibristproblem kan ransonering övervägas, främst därför att ransonering kan ge mindre fördelningseffekter än en förhöjd skatt.<sup>101</sup> Energimyndigheten föreslår i sin egen utredning att en framtida elransonering enbart ska gälla industrikunder.<sup>102</sup>

Ransonering kan genomföras genom kvotransonering, vilket innebär att kunder tillåts en elförbrukning som motsvarar en viss andel av den faktiska förbrukningen under motsvarande period tidigare år. Eftersom det inte går att fysiskt begränsa elanvändningen påförs en straff-/överförbrukningsavgift på förbrukning över denna nivå. Straffavgifter ges i efterhand.

Tanken med ransoneringen är att uppnå lägre priser än om den inte genomförts, och en mer rättvis fördelning av tillgängliga resurser. En ransonering där endast en begränsad mängd förnödenheter får säljas till kund, innebär – vid fungerande konkurrens – att prisnivån blir lägre än vad som hade varit fallet utan ransonering då de som har högre betalningsvilja inte kommer att kunna bjuda över dem som har lägre betalningsvilja.<sup>103</sup>

Om de konsumtionsdämpande strategierna blir utan effekt och en akut elbristsituation uppstår kommer den balansansvariga myndigheten att tvingas stänga ner delar av nätet för att rädda den övergripande balansen. Detta sker numera enligt principerna för Styrel<sup>104</sup>, vilket innebär att de högst prioriterade elanvändarna först kommer att få tillgång till den el som genereras i systemet.

Eftersom priset på oljebaserade produkter främst styrs av världsmarknaden och globala trender och händelser är det i princip inte möjligt att påverka priset i Sverige utan att ändra skattesatser. Kortsiktigt/indirekt kan prisbilden påverkas av storleken på aktörernas kommersiella lager och användarnas känslighet för prisfluktuationer, alltså i vilken mån användningen minskar vid höjda priser.

---

<sup>101</sup> SOU 2009:3.

<sup>102</sup> Energimyndigheten (2014b).

<sup>103</sup> SOU 2009:69.

<sup>104</sup> Styrel är en planeringsmetod för att identifiera och prioritera elanvändare, för att vid en effektbristsituation kunna styra elen och se till att de samhällsviktiga elanvändarna får tillgång till el först. Samhällsviktiga elanvändare är sådana som har stor betydelse för liv och hälsa, sådana som har stor betydelse för samhällets funktionalitet, elanvändare som representerar stora ekonomiska värden, och elanvändare som har stor betydelse för miljön, sociala och kulturella värden. SFS 2011:931.

Det finns både nationella regleringar och internationella överenskommelser om att hålla olja och petroleumprodukter i lager. På så sätt kan en krissituation med brist på den globala marknaden eller skenande priser hanteras. Enligt IEP-avtalet (International Energy Program) ska alla länder anslutna till IEA (International Energy Agency) hålla ett beredskapslager motsvarande 90 dagars nettoimport. Krisåtgärder såsom användning av beredskapslagret beslutas av IEA.

Förbrukningsdämpande åtgärder som Energimyndigheten tillsammans med Transportstyrelsen kan tillgripa i Sverige är informationskampanjer eller ransonering av drivmedel, vilket först får ske efter regeringsbeslut. Inriktningen bör enligt Energimyndigheten vara att en drivmedelsransonering kan bli aktuell först vid en mycket allvarlig kris. Behöver konsumtionen av drivmedel reduceras i en lindrigare krissituation bör enligt Energimyndigheten i första hand konsumtionsbegränsande åtgärder som sparkampanjer, sänkta hastighetsgränser och körförbud, samt höjda drivmedelspriser utnyttjas.<sup>105</sup>

### 3.4 Avslutande kommentarer om trygg energiförsörjning

Valet av ambitionsnivå för trygg energiförsörjning blir förenklat en avvägning mellan kostnaden för att systemet ska inneha god kapacitet, flexibilitet och robusthet, en kostnad som slutligen hamnar på konsumenternas räkningar, och de kostnader det innebär för konsumenten när knapphet på marknaden eller oförutsedda avbrott driver upp priserna på energi. De prisökningar som följer av en bristande balans på marknaden kan vara särskilt problematiska för resurssvaga grupper. Att motverka bristsituationer bidrar därför till att minska utsattheten hos dem som kategoriseras som energifattiga. Kostnaderna för att säkra en trygg energiförsörjning hamnar också till slut hos konsumenten. Olika metoder för att fördela kostnaderna för förebyggande åtgärder och obalanser på marknaden (inklusive ransonering) ger olika effekt på hushåll som bedöms vara utsatta för energifattigdom.

Avseende el är det främst storförbrukande kunder som drabbas av prisstegringar och eventuell ransonering. De kunder som betalar högst pris per kWh sammanfaller dock i stor utsträckning med lägenhetskunder med förhållandevis låg elförbrukning.

När det gäller drivmedel och olja kommer personer som är beroende av långa biltransporter i vardagen att drabbas hårdast, vilket i större utsträckning är befolkning i glesbygd än stadsbefolkningen. Denna slutsats dras också i den offentliga utredningen om en ny ransonerings- och prisregleringslag: Vid en brist på

---

<sup>105</sup> Energimyndigheten (2000).

olja och drivmedel drabbas sannolikt befolkningen i glesbygden i betydligt större utsträckning än stadsbefolkningen. Det beror inte enbart på att man har längre resor till arbetet och sämre kollektivtrafik. Det beror även på att det blir dyrare att transportera livsmedel och andra nödvändighetsvaror till hushåll i glesbygd.<sup>106</sup> Höga priser på olja och drivmedel drabbar också verksamheter med stort transportberoende, exempelvis jordbruket.

Värmeförsörjningen är högst diversifierad och inte enhetligt prissatt. Fjärrvärmepriser skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner. För att undvika att drabbas av höga priser kan fastighetsägare investera i isolering eller byta/komplettera uppvärmningssystem. Sådana åtgärder är svårare att genomföra om man bor i flerbostadshus.

---

<sup>106</sup> SOU 2009:69.

## 4 Energifattigdom, fattigdom, fördelningspolitik och andra stödsystem

Problemet med energifattigdom och dess utveckling i olika länder som beskrivits tidigare i rapporten kopplas naturligt till det bredare begreppet fattigdom/ ekonomisk utsatthet och även till frågor om socialt utanförskap. I det följande beskrivs hur EU och några enskilda länder inklusive Sverige hanterar fattigdom inom socialpolitiken genom olika stödsystem och åtgärder och även hur omfattande fattigdomen är i några länder.

Med socialpolitik<sup>107</sup> avses direkta eller indirekta statliga åtgärder för att tillförsäkra enskilda individer drägliga levnadsförhållanden, "välfärd", eller för att lösa eller förebygga sociala problem. Åtgärderna kan omfatta generella kostnadsstöd, subventioner, prisregleringar och annat. Även andra politikområden har betydelse för stöd till ekonomiskt utsatta, t.ex. arbetsmarknadspolitik.

Syftet med detta avsnitt är att ge en överblick över de socialpolitiska systemen i ett antal länder och hur de kopplar samman med de tidigare beskrivna energipolitiska problemområdena.

### 4.1 Den svenska utgångspunkten

Socialförsäkringen är en viktig del av det svenska trygghetssystemet och gäller alla som bor eller arbetar i Sverige. Den ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, vid ålderdom och till barnfamiljer. Socialförsäkringen är individbaserad och ger ersättning för den inkomst man förlorar vid sjukdom och vård av barn. Generella bidrag som barnbidrag betalas ut med samma belopp för alla. Inkomstprövade bidrag är t.ex. bostadsbidrag.<sup>108</sup>

Den statliga och kommunala socialpolitiken omfördelar köpkraft mellan medborgare och för enskilda individer under olika faser i livet. Socialpolitik är ett av de politikområden som omsätter mest offentliga resurser. Nästan en tredjedel av BNP i Sverige omfördelas i socialpolitiska syften.<sup>109</sup> Socialpolitiken har två huvudformer: inkomstöverföring samt vård och social service. Inkomstöverföringarna kan ske via socialförsäkringar eller ha formen av direkt understöd. Socialförsäkringarna kan administreras av staten eller baseras på statligt reglerad försäkring i fristående kassor (t.ex. arbetslöshetsförsäkring). Understöden ges i Sve-

<sup>107</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se), uppslagsord socialpolitik, nedladdad 2014-10-02.

<sup>108</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), sökord socialförsäkringen i Sverige, nedladdad 2014-10-01.

<sup>109</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se), uppslagsord socialpolitik, nedladdad 2014-10-02.

rige huvudsakligen av kommunerna. Det blir också allt vanligare med avtalade och privata försäkringar som komplement till de allmänna försäkringarna.

Vård/behandling och social service kan erbjudas i statlig eller kommunal regi eller i enskild regi, helt eller delvis bekostad och reglerad av staten. Ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd (tidigare ”socialbidrag”) utges dels efter s.k. riksnorm, dels efter skäliga kostnader utanför riksnormen. I riksnormen ingår kostnader som är någorlunda lika för alla och i dem ingår exempelvis kostnader för livsmedel, kläder och hygien. Skäliga kostnader utanför riksnormen kan vara boende, hushållsel och arbetsresor, där variationen kan vara stor beroende på var och hur man bor.<sup>110,111</sup>

Enligt Mörk, som analyserat individer i befolkningen i åldern 18-64, levde under 2008 5 % i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. Enligt kommunerna var 40 % av bidragstagarna personer som behöver stöd på grund av att de är arbetslösa men inte uppfyller villkoren för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Ensamstående med barn är överrepresenterade bland nämnda hushåll, då andelen 12 % hade ekonomiskt bistånd. Bland födda i andra länder än Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland hade 23 % ekonomiskt bistånd.<sup>112</sup>

## 4.2 Europeisk utblick

Varje EU-land utformar självt sina socialförsäkringssystem men EU-länderna har gemensamma regler som samordnar de nationella reglerna.<sup>113</sup> De gemensamma reglerna är en förutsättning för att människor ska kunna bo, studera eller arbeta i de olika EU-länderna. Syftet är att alla EU-medborgare alltid ska omfattas av ett trygghetssystem och ingen ska falla mellan stolarna. De gemensamma reglerna innehåller förmåner som sjukförsäkring, föräldrapenning och pensioner. Man ska inte förlora sina intjänade förmåner om man jobbar i olika EU-länder. Regler om samordning av de sociala trygghetssystemen finns i olika förordningar från Europaparlamentet, rådet och EU-kommissionen.

På EU-kommissionens webbplats kan man finna MISSOC, Mutual Information System on Social Protection i vilken man kan jämföra komponenterna i de olika socialförsäkringssystemen i EU- och EFTA-länderna. Av relevans för energiområdet framgår det där exempelvis att behövande i Sverige och Tyskland kan söka bidrag för adekvat boende inklusive hushållsel medan det i t.ex. Storbritannien

<sup>110</sup> [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), uppslagsord ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd, nedladdad 2014-10-08

<sup>111</sup> SFS 2001:453.

<sup>112</sup> Mörk, (2011).

<sup>113</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), sökord socialförsäkringar i EU, nedladdad 2014-10-01.

finns särskilt utformade förmåner för detta (Winter Fuel Payment, Cold Weather Payment).<sup>114</sup>

Att motverka fattigdom och utanförskap är viktiga delar i EU:s arbete. År 2010 kom EU:s statschefer överens om att EU ska lyfta minst 20 miljoner människor ut ur fattigdom fram till 2020, vilket är ett mål som ingår i Europa 2020-strategin.<sup>115</sup>

Den europeiska ekonomiska och sociala kommittén, EESK, som omnämnts i tidigare avsnitt i rapporten är en länk mellan de större EU-institutionerna och det civila samhället. EU-institutionerna drar nytta av kommitténs sakkunskap genom att begära in yttranden om kommande förslag till EU-lagstiftning. Kommittén kan också lämna yttranden på eget initiativ. EESK verkar bl.a. för åtgärder som stödjer reduktion av fattigdom. Utvecklingen följs av EESK genom tre indikatorer för fattigdom och social utestängning, genom identifiering av grupper med högre risk att bli fattiga, och genom översyn av hur medlemsländer arbetar med nationella mål kring fattigdomsbekämpning.<sup>116</sup> (Som tidigare nämnts arbetar EESK med att samordna åtgärder inom energifattigdom, inklusive att åstadkomma europeiska indikatorer på energifattigdom och utveckla europeisk solidaritet på energiområdet.) De tre indikatorerna för fattigdom är följande:

- a) Risk för fattigdom (andelen personer med mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten)
- b) Allvarlig materiell fattigdom (brist på resurser utifrån en fastställd förteckning)
- c) Mycket låg arbetsintensitet (boende i hushåll där ingen förvärvsarbetar)

Sammantaget identifierar dessa tre indikatorer en övergripande målgrupp som riskerar fattigdom eller utestängning, vilket innebär att det räcker för en person att uppfylla ett av kriterierna för att bedömas vara utsatt för risk för fattigdom eller social utestängning.

Enligt Eurostat Headline Indicators (publicerat den 15 december 2014) riskerade (år 2012) 24,8 % av EU:s befolkning (120 miljoner människor) fattigdom eller social utestängning. Värden för några länder anges i tabell 4.1. nedan.<sup>117</sup> Var sjätte person i EU lever i materiell fattigdom (dvs. indikator b ovan)<sup>118</sup> (18,5 % 2011), nästan hälften av dessa har inte råd med exempelvis tillräcklig uppvärmning.

<sup>114</sup> [www.missoc.org](http://www.missoc.org) 2014-10-08.

<sup>115</sup> [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu), sökord poverty, nedladdad 2014-10-02.

<sup>116</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (2013b).

<sup>117</sup> Eurostat (2014a).

<sup>118</sup> Europeiska kommissionen (2014).

Tabell 4.1. Andel av befolkningen som riskerade fattigdom eller social utestängning, år 2012 (Eurostat Headline Indicators, publicerade i december 2014).

| Nation         | Andel av befolkningen som riskerar fattigdom eller social utestängning (%) |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Bulgarien      | 49,3                                                                       |
| Rumänien       | 41,7                                                                       |
| Lettland       | 36,2                                                                       |
| Grekland       | 34,6                                                                       |
| Ungern         | 32,4                                                                       |
| Slovakien      | 29,5                                                                       |
| Storbritannien | 24,1                                                                       |
| Tyskland       | 19,6                                                                       |
| Frankrike      | 19,1                                                                       |
| Sverige        | 15,6                                                                       |
| EU-genomsnitt  | 24,8                                                                       |

Nedan följer korta beskrivningar av de tre befolkningsmässigt största EU- ländernas förhållanden avseende socialförsäkringar, etc.

### **Storbritannien**

Storbritannien är ett samhälle med tydliga klasskillnader.<sup>119</sup> Från en position som ledande industrination med starka fackförbund kom ett läge med omstrukturering, många långtidsarbetslösa och försvagad fackföreningsrörelse under 1980-talet. Redan före första världskriget genomfördes reformer inom social- och arbetsmarknadspolitiken och efter andra världskriget samlades de olika socialförsäkringarna (sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, pension) i National Insurance och sjukvården inordnades i National Health Service. De grundläggande socialförsäkringarna är utformade som ett grundskydd med som regel enhetliga förmåner. Det har medfört att tjänstemännen och medelklassen har privata eller avtalsmässiga tilläggförsäkringar. Välfärdspolitiken formas av samspelet mellan det offentliga grundskyddet och de privata tilläggssystemen, vilka är indirekt och delvis osynligt (genom skatteavdrag) finansierade av staten. Statliga organ betalar olika former av kontanta ersättningar och de kommunala organen (socialtjänst-

<sup>119</sup> [www.ne.se/uppslagsord Storbritannien/sociala förhållanden](http://www.ne.se/uppslagsord/Storbritannien/sociala_förhållanden), nedladdad 2014-10-01.

ten) ombesörjer olika former av vård, omsorg, m.m. Kommunalt ägda bostäder har varit en viktig del av välfärdspolitiken. Kommunernas handlingsutrymme har begränsats under 1980-talet då den främsta skattekällan, lokala fastighetsskatter, togs bort och ersattes av lokal, fast hushållsskatt.

Som redan nämnts har Storbritannien specifika förmåner för hushåll som behöver kostnadsstöd för uppvärmning. Warm House Discount Scheme är ett fyraårigt program 2011-2015 inom Departement of Energy and Climate Change (DECC) som ska hjälpa låginkomsttagare och sårbara konsumenter med energiutgifter. Av statistik på DECC:s hemsida framgår att energifattiga hushåll återfinns i periferin i England medan de som har lägst andel energifattiga återfinns kring London/i centrala England.<sup>120</sup>

### **Tyskland**

Under 1800-talet började socialförsäkringarna byggas upp och efter andra världskriget byggdes systemet ut väsentligt<sup>121</sup>. Alla anställda vilkas löner ligger under en hög, av regeringen årligt fastställd, inkomstgräns är obligatoriskt anslutna till socialförsäkringen (sjukdom, omvårdnad, pension, olycksfall, arbetslöshet). Avgiften för olycksfallsförsäkring står arbetsgivaren för medan de andra sociala avgifterna betalas in till lika delar av arbetstagare och arbetsgivare. Statliga ämbetsmän och några få andra yrkesgrupper är försäkrade på annat sätt. Personer som förvärvsarbetar endast i liten omfattning med en månadsinkomst på lägre än 400 Euro är undantagna försäkringskravet. Utöver socialförsäkringen finns socialhjälp och minimiförmåner för arbetssökande, äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga samt bostadsbidrag och olika familjeförmåner, främst barnbidrag. I Tyskland ingår på samma sätt som för Sverige energikostnader i det ekonomiska biståndet/socialförsäkringarna.

Det sociala skyddsnätet är i internationell jämförelse omfattande i Tyskland. Men en växande andel äldre, hög arbetslöshet och låga födelsetal har medfört ökad ekonomisk belastning för socialförsäkringarna och staten. En rad stora förändringar har genomförts i skattesystem och arbetsrätt, liksom nedskärningar i välfärdssystemet, vilket har medfört en ökad andel fattiga. År 2009 gick dock, trots nedskärningar, fortfarande nära hälften av den offentliga sektorns totala utgifter till socialt skydd, den högsta andelen i något EU-land.

Fackföreningarna har en viktig ställning trots senare års förändringar av arbetsmarknaden (de s.k. Hartzlagarna 2003, med minijobb/deltidsarbete, avregleringar, förenklad arbetsförmedling) då otryggheten vuxit. Detta har medfört minskad arbetslöshet. År 2012 hade Tyskland den lägsta andelen arbetslösa i Europa. Även ungdomsarbetslösheten var låg, bl.a. genom fokus på yrkesutbildning för

<sup>120</sup> DECC (2014b).

<sup>121</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se), uppslagsord Tyskland/sociala förhållanden, nedladdad 2014-10-01.



ungdomar som inte klarat av att ta sig in på gymnasium. Arbetslöshetsbidrag utbetalas bara i 12 månader. De som är arbetslösa längre tid får stöd endast om de är aktivt jobbsökande och deras inkomster och tillgångar ligger under en viss nivå. Man strejkar inom lagens ramar i Tyskland, enligt praxis förekommer inte politiska strejker eller generalstrejker.

Landet är i ett internationellt perspektiv mycket rikt. Tendensen är stigande fattigdom vilket förklaras med att antalet låginkomsttagare ökar (förvärvsarbetande fattiga), störst är problemen i hushåll med ensamstående mödrar. I motsats till förhållandena i andra postindustriella länder är ökande fattigdom inte en följd av växande arbetslöshet.<sup>122</sup>

### **Frankrike**

Sedan andra världskriget har Frankrike ett omfattande socialt trygghetssystem som finansieras dels via försäkringskassan, dels via statliga och kommunala skatter<sup>123</sup>. Gratis sjukvård ges om man tjänar mindre än ett visst belopp per år, det gäller även för hemlösa och papperslösa. Generösa och talrika familjeförmåner finns. Trygghetssystemet brottas med underskott. Minimiinkomst ges till alla som inte kan leva på sin lön, ofta ungdomar och ensamstående kvinnor. Flera hundra tusen hemlösa och papperslösa överlever tack vare frivilligorganisationer och EU.

Statlig inkomstskatt påverkas av antalet barn. Kommunkatten är lägre än i Sverige. Andelen inkomster från sociala försäkringar och förmåner utgör 30 % av en genomsnittlig hushållsinkomst i Frankrike. Pensionssystemet är uppbyggt utan pensionsfonder enligt en strikt fördelningsprincip. Krav har ställts på omarbeting av pensionssystemet och höjning av pensionsåldern vilket ledde till kraftiga protester 2010.

När det gäller arbetsmarknadens parter är fackföreningarnas inflytande inte o betydligt, de kan medverka till stora demonstrationer i synnerhet inom transport eller utbildning, t.ex. sker ofta bränsleprotester.

Energifattigdom har som nämnts ovan uppmärksamats långt senare i Frankrike än i Storbritannien. Flera typer av studier pågår kring frågan.<sup>124</sup> Ett exempel på arbete som har satts igång gäller energieffektiviseringsbidrag från det franska boverket, Agence nationale de l'habitat, ANAH, till lokala myndigheter (ungefär allmännyttiga bostadsföretag). I september 2014 publicerades den första rapporten från det franska observatoriet kring energifattigdom, Observatoire national de

<sup>122</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se), uppslagsord Tyskland/sociala förhållanden/välfärd och fattigdom, nedladdad 2014-10-01.

<sup>123</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se), uppslagsord Frankrike/sociala förhållanden, nedladdad 2014-10-01.

<sup>124</sup> EPEE (2009b), s.8 och 53.

la precarité énergétique, ONPE. Exempel på data som presenteras där är att 3,5 miljoner hushåll i Frankrike uppger att de fryser i sin lägenhet.<sup>125</sup>

### 4.3 De ekonomiska stödsystemens betydelse för energifattigdom och försörjningstrygghet

Som framgår ovan finns en stor andel fattiga i Europa. För vissa länder är den andelen mycket stor och för dessa människor är adekvat energitillgång och kostnader för denna en stor och ökande belastning i takt med stigande energipriser. Med system för ekonomiskt bistånd som inte innefattar t.ex. adekvat uppvärmning av bostaden utan där särskilda förmåner måste administreras (och det till kanske dåliga/icke energieffektiva bostäder) krävs mer av de enskilda länderna avseende åtgärder för utvecklingen av stödsystemen. Frågan är också hur en eventuellt ökande belastning av socialförsäkringarna totalt sett på ländernas budgetar, påverkar hur man ser på energifattigdom i förhållande till redan befintliga förmåner och stöd. Kommer man att behöva minska på andra stöd om energibehoven ska få utökat stöd?

I Sverige är andelen fattiga relativt liten. Behoven av kostnadsstöd för energi specifikt har hittills kunnat inkluderas i kostnadstäckningen för behov av en adekvat uppvärmd bostad med hushållsel och annat som behövs för rimlig levnadsstandard. Energifattigdom har hittills inte varit ett tydligt samhällsproblem.

---

<sup>125</sup> ONPE (2013).

## 5 Svenska förhållanden med relevans för energifattigdom i ett EU-perspektiv

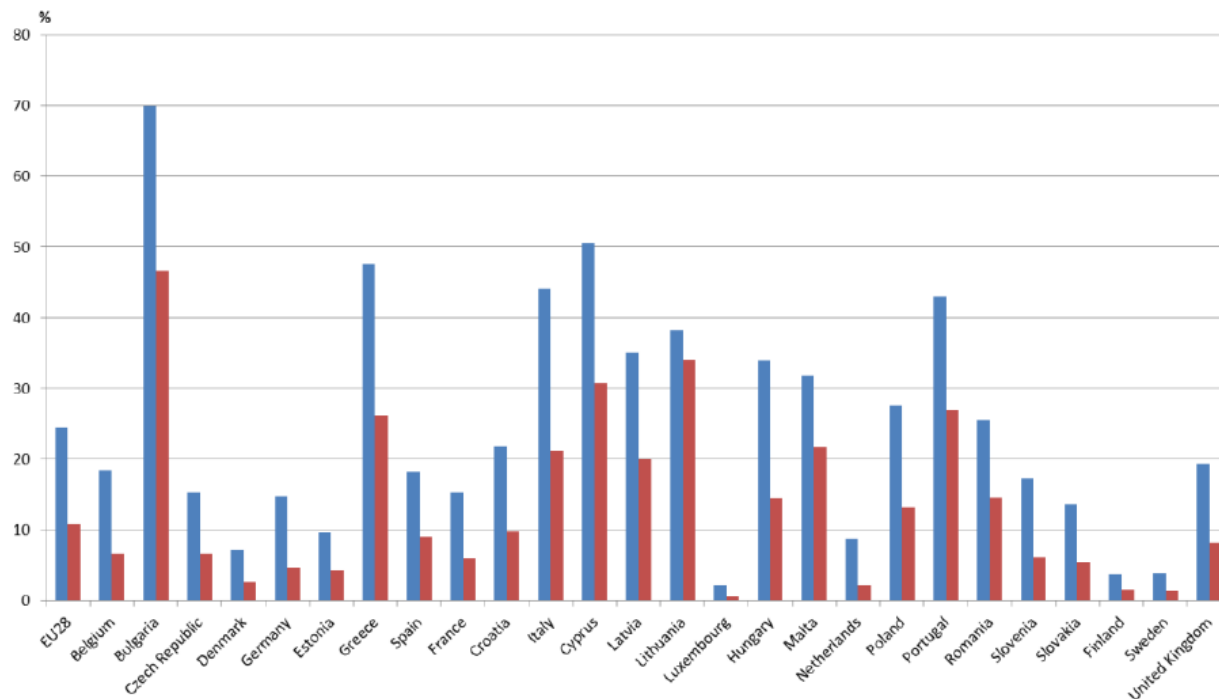
Skillnader mellan olika EU-länder är stor vad gäller hur stor del av befolkningen som är att ses som energifattiga, se t.ex. Fig. 5.1 och det finns ett antal förklaringsfaktorer för det. Relationen mellan energiutgifter och inkomster är här central. Energieffektiviteten tillsammans med nivån på använda energitjänster<sup>126</sup> påverkar tillsammans hushållens energianvändning som i sin tur tillsammans med energipriset påverkar energiutgifterna. Klimatförhållanden, befolkningstäthet, inkomstnivåer, preferenser och regleringar och andra styrmedel är faktorer som tillsammans påverkar energianvändningens nivåer. Marknadens effektivitet, tillgång på energikällor och andra geografiska förhållanden<sup>127</sup> samt skattenivåer påverkar tillsammans energiprisnivåerna.

Sverige har energimässigt många kopplingar till EU:s övriga medlemsländer och lyder under gemensamma regelverk som till exempel marknadsdirektivet och ett flertal klimatpolitiska direktiv, vilka direkt påverkar förutsättningarna i energisektorn. Samtidigt fattas många viktiga energipolitiska beslut, till exempel om energibeskattningen, huvudsakligen på nationell nivå. Av geografiska och historiska skäl skiljer sig också de olika nationella energisystemen kraftigt åt mellan länderna vad gäller energiintensitet, uppvärmningssystem och energipriser.

---

<sup>126</sup> Med energitjänst menar vi den nytta som energin syftar till att skapa såsom uppvärmd yta, belysning, matlagning och transportarbete. Energitjänstperspektivet utgår från att det inte är energin i sig som konsumenten efterfrågar utan den tjänst som den bidrar till att leverera.

<sup>127</sup> T.ex. innebär gles bebyggelse högre kostnader för eldistribution.



Figur 5.1. Andel hushåll som har svårigheter att värma sina hus inom EU. I figuren redovisas såväl andel av de hushåll som har en inkomst under 60 % av median nivån (blå) och för den totala gruppen (röd) Källa European Commission (2014).

Per capita-inkomster och inkomstfördelningen påverkar i sin tur förutsättningarna att hantera energikostnaderna. Eftersom fattigdomsbegreppet ofta kopplas till de relativa levnadsförhållandena i det egna landet finns det däremot inte en direkt koppling mellan per capita-inkomster och antalet personer utsatta för fattigdom eller ”energifattigdom” om man utgår från ett sådant relativt perspektiv. Däremot kan kopplingen vara tydligare om man utgår från förutsättningarna att betala för energin.

Medan många länder i EU huvudsakligen värmer sina hus individuellt med fossila bränslen<sup>128</sup> baserar sig uppvärmningen i Sverige till stor del på centrala fjärrvärmesystem baserade på spillvärme och förnybar energi. Känsligheten för svängningar på fossilbränslemarknaderna är därmed betydligt lägre i Sverige än i övriga EU. Även i områden som inte värms med fjärrvärme är fossilbränsleanvändningen för uppvärmning avsevärt lägre i Sverige än i övriga EU. En inte försumbar del av uppvärmningen<sup>129</sup> sker dessutom med ved, som inte passerar en vanlig marknad vilket kan påverka vilka kostnader som redovisas som energikostnader.

I Sverige har byggnormer använts för att minska energianvändningen sedan oljekrisen på 1970-talet vilket har inneburit att den specifika energianvändningen för uppvärmning i byggnader (energiåtgång per ytenhet) trots det kalla klimatet ligger nära EU:s genomsnitt.<sup>130</sup> Per bostad är dock energianvändningen för uppvärmning (liksom den totala energianvändningen) i storleksordningen 10-15% högre än EU-genomsnittet.<sup>131</sup>

Vad gäller elpriser skiljer sig dessa kraftigt åt mellan olika EU-länder. Det beror av flera faktorer alltifrån produktionskostnader för el, transmissionskostnader, distributionskostnader och skatter, se Fig. 5.2. De svenska elpriserna till hushållskunder är i samma storleksordning som EU-genomsnittet.<sup>132</sup> Samtidigt finns det länder som har avsevärt högre priser (exempelvis Danmark och Tyskland) och andra som har betydligt lägre priser (framför allt öst- och centraleuropeiska länder men även Storbritannien). En faktor som har stor betydelse för slutanvändningspriset är skattesatserna. Medan Sverige har relativt höga elskatter och

<sup>128</sup> 2009 baserades i EU-hushållens energianvändning (exklusive transporter) till knappt 60 % på direkt användning av fossila bränslen, framför allt gas (Enerdata, 2012a). Detta kan jämföras med Sverige där mindre än 3 % av hushållens energianvändning är fossila bränslen. Totalt är drygt 80% av hushållens energianvändning i Sverige baserad på el och fjärrvärme (Energimyndigheten, 2014c).

<sup>129</sup> 10 % av hushållens slutliga energianvändning (inklusive energi för andra ändamål än uppvärmning) var 2012 oförädlade biobränslen (Energimyndigheten, 2014c).

<sup>130</sup> Boonekamp (2012).

<sup>131</sup> Enerdata, (2012a).

<sup>132</sup> Eurostat (2013).

full moms, har exempelvis Storbritannien ingen skatt i slutanvändarledet och nedsatt moms.<sup>133</sup>

Värt att notera är att skillnaderna inom Sverige är avsevärda vad gäller fjärrvärme och elpriser. Så är till exempel fjärrvärmesatserna mer än dubbelt så höga i den dyraste kommunen jämfört med den billigaste. Även distributionskostnaden för el skiljer sig kraftigt åt mellan billigaste och dyraste nätbolag.<sup>134</sup>

Hushållens kostnader för persontransporter påverkas av hur omfattande persontransportarbetet är, andelen kollektivtrafik, fordonens energieffektivitet och drivmedelspriserna. I Sverige finns det stora glesbygdsområden med låg befolkningstäthet och långa pendlingsavstånd som dessutom är svåra att försörja effektivt med kollektivtrafik vilket skulle kunna ge en stor andel "nödvändig" energianvändning i sektorn. Sammantaget är mobiliteten per capita något högre än genomsnittet i EU.<sup>135</sup> Även den genomsnittliga specifika energianvändningen är högre än EU-genomsnittet i Sverige.

En metod som kommissionen använt för att jämföra energikutgifternas roll i hushållens konsumtion är att studera energiprodukternas roll i konsumentprisindex för de olika länderna. För Sveriges del är andelen högre vad gäller bostadsenergin men lägre när det gäller transportbränslen, se Fig. 5-3-5.4.<sup>136</sup>

Mätt i absoluta tal tillhör Sverige de EU-länder som har störst BNP per capita vilket skulle göra förutsättningarna att införskaffa nödvändig energi större än för genomsnittet i EU, se Tabell 5.1 för en jämförelse av ett urval länder. Dessa förutsättningar blir ännu tydligare om man tar hänsyn till att den ekonomiska jämställdheten är högre än i de flesta övriga EU-länderna vilket kan illustreras med Gini-koefficienten.<sup>137</sup>

---

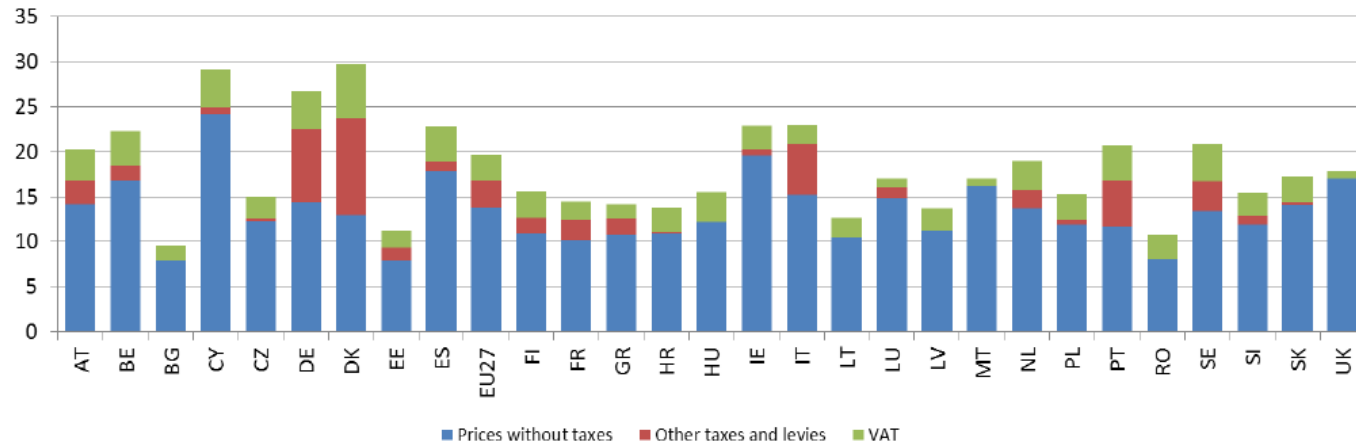
<sup>133</sup> European Commission, (2014).

<sup>134</sup> Fastighetsägarna m.fl. (2014).

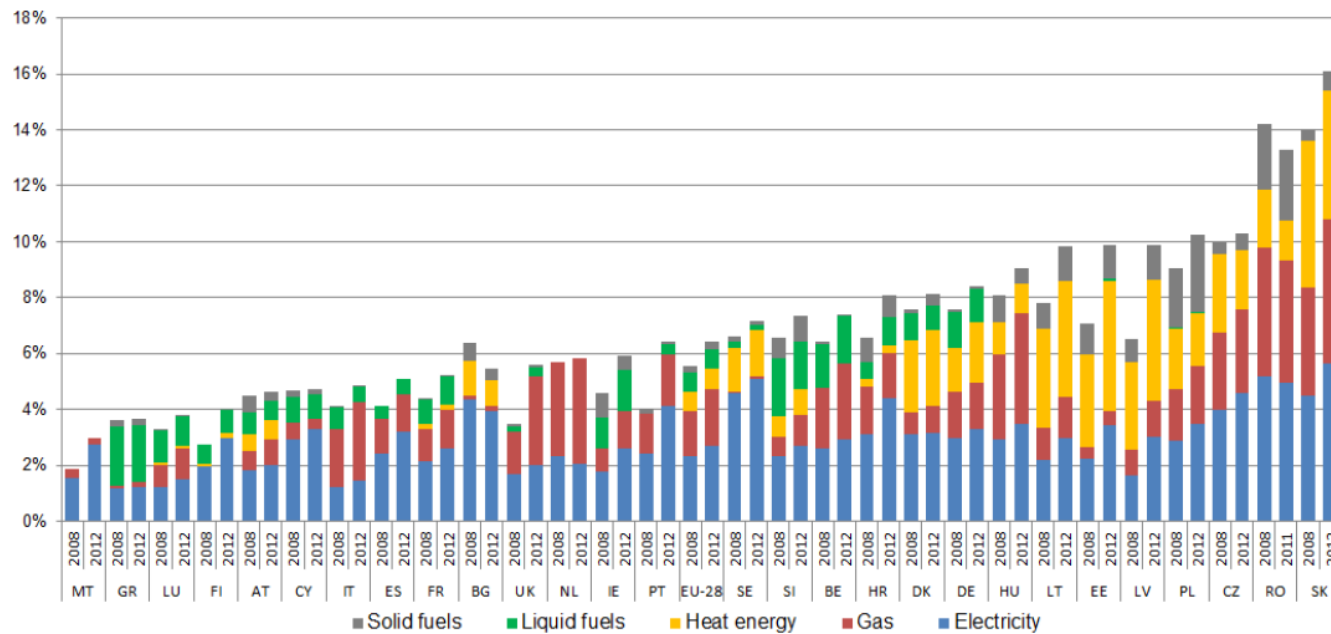
<sup>135</sup> Enerdata (2012b).

<sup>136</sup> European Commission (2010).

<sup>137</sup> Gini-koefficienten är ett ofta använt mått för att mäta inkomstfördelningen i ett land. Den är utformad så att den varierar från 0 till 1 (ibland från 0 till 100) där värdet 0 innebär totalt jämn inkomstfördelning medan värdet 1 (eller 100) innebär maximalt ojäm inkomstfördelning. För en diskussion kring måttets för- och nackdelar se t.ex. Heggemann och Jansson (2004).

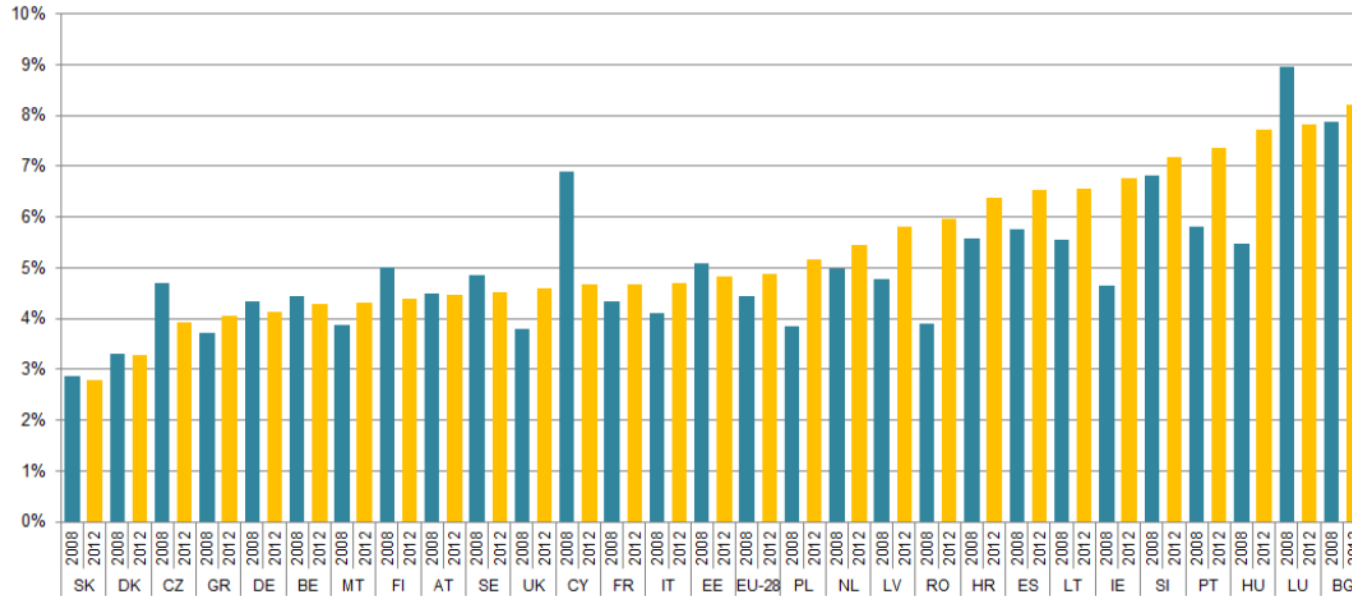


Figur 5.2. Hushållens elpriser i EU:s medlemsländer, cent Euro/kWh, 2:a halvåret 2012. Statistiken gäller hushåll med årlig användning mellan 2500 och 5000 kWh. Källa European Commission, 2014.



Figur 5.3. Andel av KPI som hushållsenergin bidrog till år 2008 och 2012 i EU:s medlemsstater. Källa European Commission (2014).





Figur 5.4. Andel av KPI som transportbränslen bidrar till i ett urval EU-länder. Källa: European Commission, 2014)

Tabell 5.1. BNP/capita (köpkraftsjusterad), GINI- koefficient<sup>138</sup>, samt energiutgifter som andel av inkomster i ett urval europeiska länder (European Commission, 2010; Eurostat 2013, Eurostat 2014b).

| Nation         | BNP/capita<br>(EU=100)<br>2010 | Gini-<br>koefficient<br>2013 | Genomsnittliga<br>utgifter på energi |        |
|----------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------|
|                |                                |                              | %                                    | Dataår |
| Sverige        | 123                            | 24,9                         | 3,9                                  | 2005   |
| Bulgarien      | 43                             | 35,4                         | 9,5                                  |        |
| Danmark        | 124                            | 27,5                         | 7,4                                  | 2005   |
| Finland        | 116                            | 25,4                         | 3,4                                  | 2005   |
| Tjeckien       | 80                             | 24,6                         | 11,2                                 | 2005   |
| Tyskland       | 118                            | 29,7                         | 5,1                                  | 2005   |
| Storbritannien | 114                            | 30,2                         | 6,9                                  | 2008   |
| Slovakien      | 74                             | 24,2                         | 14,5                                 | 2005   |
| EU-genomsnitt  | 100                            | 30,5                         | 7-8 <sup>a</sup>                     | -      |

a. Europeiska kommissionen anger för EU27 ett skattat intervall.

<sup>138</sup> Definierad så att den varierar mellan 0 och 100.

## 6 Drivkrafter för offentligt agerande

Detta avsnitt avser belysa vilka drivkrafter svenska politiker och myndigheter kan ha för att agera i kontexten energifattigdom. Detta görs med utgångspunkt från policyteori.

Till stora delar blir det en hypotetisk diskussion då energifattigdomsfrågan hittills inte legat högt på den svenska policyagendan. Då empiri saknas är det således svårt att i detalj försöka förutse vad ett offentligt agerande skulle kunna omfatta. Vi tänker oss dock att agerandet i första hand sker i situationer då ekonomiskt utsatta konsumenter utsätts för ytterligare ekonomisk ansträngning. Det offentliga agerandet kan utgöras av justeringar av marknadsvillkoren. Det kan handla om generella prisregleringar eller regleringar i termer av särskilda taxor för utsatta konsumenter. En annan möjlig åtgärd är att kompensera för höga kostnader genom att sänka energiskatterna. Vid sidan av att reglera priser och kompensera för kostnader kan också försök göras för att påverka priserna genom förbrukningsdämpande åtgärder i en eventuell bristsituation, t.ex. genom ransonering eller hastighetsbegränsningar (vilket förvisso är åtgärder i första hand kopplade till trygg energiförsörjning). Se ytterligare exempel i avsnitt 3.3.

Traditionellt har energipolitiken inte använts som ett fördelningspolitiskt verktyg. Detta skulle kunna förändras om energikostnaderna får ökad betydelse och/eller ökad uppmärksamhet inom ramen för politiska diskussioner kring ekonomiskt utsatta konsumenter och hushåll, vilket i sin tur skulle kunna öppna upp för ytterligare offentligt agerande i kontexten energifattigdom.

Vi utgår i detta avsnitt huvudsakligen från rådande förutsättningar i en svensk kontext, inte minst hur de svenska energimarknaderna och deras spelregler ser ut. Förutsättningarna kan givetvis förändras över tid, vilket har betydelse för de enskilda exempel vi för fram men sannolikt inte för de övergripande resonemangen som baseras på policyteori.

Kapitlet inleds med en diskussion kring några olika policyteoretiska inriktningar och hur dessa kopplar till energipolitik och offentligt agerande. Baserat på detta diskuterar vi sedan olika typer explicita problemsituationer inom energiområdet följt av en diskussion av olika slags motiv för offentligt agerande. Detta görs utifrån ett enkelt ramverk för drivkrafter för offentligt agerande i en energifattigdomskontext, inspirerat av olika policyteorier.

Detta kapitel baseras på akademisk litteratur om policyteorier men ska inte ses som en vetenskaplig analys. Med stöd av litteraturen för vi snarare en explorativ diskussion. Kombinationen policyanalys och offentligt agerande i kontexten energifattigdom är, åtminstone såvitt vi har funnit det, tämligen obruten mark.

## 6.1 Diskussion kring policyteorier med möjlig relevans för energifattigdom

Beskrivningar inom policyteori av drivkrafter för offentligt agerande domineras av förklaringsmodeller för hur och under vilka förutsättningar det är möjligt att fatta beslut i en viss riktning, att sätta frågor på agendan, att genomdriva önskade förändringar och att öka inflytandet och makten för en viss aktör. Det handlar således om att proaktivt ”få tillfälle att...” göra något. Detta är i viss mån ett uppifrånperspektiv – när politiker och andra beslutsfattare har möjlighet att agera. Ett underifrånperspektiv handlar snarast om när det från olika aktörer ställs krav på det offentliga att agera. Vårt perspektiv är grovt sett att politiker och andra berörda beslutsfattare förväntar sig och hoppas att marknaderna (och dess spelregler) i det längsta ska kunna lösa uppkomna problem, exempelvis eventuella energifattighedsrelaterade problem. När det inte fungerar och man tvingas agera innebär det i någon mening ofta ett *reaktivt agerande*.

Men här bör inledningsvis två saker noteras. För det första kan det finnas aktörer som har intresse av och vilja att förändra den rådande ordningen kring energimarknaderna och därmed utnyttjar en händelse (t.ex. en olycka eller en kris) eller en situation (t.ex. långvarig energibrist) för att få ”tillfälle att agera”. Det kan exempelvis handla om att få till stånd lagändringar för att gynna ett visst samhälls- eller särintresse eller breda kommersiella intressen. Vi väljer dock i detta sammanhang att bortse från en sådan komplex dynamik. Vi diskuterar dock i avslutningen av detta kapitel en snävare typ av egennyttiga motiv till agerande – de som kan ses som politiskt taktiska motiv.

För det andra kan det uppfattas som missvisande att de beslutsfattare vi ser framför oss (lagstiftare, regering och myndighetsföreträdare) i sin tjänsteutövning huvudsakligen skulle agera ”reaktivt” eller ”tvunget”. Dessa ord bör tolkas försiktigt. När huvudinriktningen för ett politikområde står klar (t.ex. elförsörjning baserad på marknadsfunktion) ”måste” man som myndighetsföreträdare i många fall ändå förbereda sig på ett agerande som inte ligger helt i linje med rådande normer, vilket kan innebära ett visst motstånd eller åtminstone svårighet för att få en fråga att hamna högt upp på agendan (t.ex. i en verklighet som präglas av begränsade resurser). Ansvariga myndigheter kanske ser behovet men får ändå svårt att få gehör för eventuella preventiva åtgärder.<sup>139</sup>

Policyprocessen kan delas in i olika delar såsom problemidentifiering, beslutstillfälle, policyimplementering och policyspridning. Olika policyteorier fokuserar på olika delar av denna kedja av dellänkar som innebär att en förändring som kom-

<sup>139</sup> Ett framgångsrikt exempel på preventiv planläggning avseende området trygg energiförsörjning är dock Styrel.

mer till stånd, verkställs och i sin tur får effekt. Betydelsen av själva beslutstillfallets karaktär och dess förutsättningar framhålls i en del teorier. Andra teorier betonar motiv, drivkrafter och incitament för respektive länk i den tänkta kedjan. Förändringsprocesserna kan vara initierade av en rad olika motiv, t.ex. kommersiella eller ideologiska, men ofta utgår policyteorierna från att processen främst är problemdriven.

### 6.1.1 Problemorienterade utgångspunkter

Energifattigdom är ett exempel på problem. Problem kan identifieras uppifrån av politiker och beslutsfattare men också komma till ytan underifrån via lobbying, intresseorganisationer, öppna protester eller mediauppmärksamhet. Rationella beslutsmodeller förutsätter ofta en objektiv förståelse kring problemet och att den bästa lösningen alltid kan väljas och tas fram givet de förutsättningar som råder. Förklaringsvärdet i den renodlade rationella modellen, liksom den motsatta deterministiska modellen – att problemet i sig förenklat sett bara medger en given lösning – har ifrågasatts eftersom verklighetens beslutssituationer ofta är komplexa och mycket sällan kan renodlas på sådant vis.

En problemorienterad förklaringsmodell som tar sin utgångspunkt i kritik mot den rationella ansatsen är den s.k. *soptunneteorin*<sup>140</sup> som förenklat sett handlar om att man i verkligheten ofta har en uppsättning förutbestämda lösningar fastän man ännu inte har formulerat problemen. Energi som mångfacetterat och sammansatt policyområde med olika mål skulle kunna ses utifrån denna utgångspunkt. I första hand ska marknadsfunktionen och dess randvillkor hantera potentiella problem, vilket då utgör ett antal förutbestämda lösningar till såväl energifattigdomsproblem som andra problem. I andra hand söks lösningar som kräver någon form av intervention i rådande system eller att problemen ses som sekundäreffekter som hanteras inom andra politikområden. Vi återkommer till soptunneteorin nedan.

En besläktad problemorienterad ansats för att förstå såväl problemlösningens som beslutsprocessers begränsade frihetsgrader är den om *inkrementalism*. Det handlar om att även om varje litet beslut i sig kan upplevas som rationellt inom ramen för ett begränsat antal beslutsmöjligheter så har tidigare beslut undantagit andra potentiella valmöjligheter. Detta speglas bl.a. via det engelska uttrycket ”muddling through somehow” som kan ses som en metafor för byråkratiska beslutsprocesser inom brittisk politik och förvaltning – det är trassligt och stökigt (=”muddle”) men på något vis går det ändå att sammantaget få stora saker gjorda via serier av små steg och små förändringar.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> *Garbage can theory*, Cohen et al. (1972).

<sup>141</sup> Se t.ex. Lindblom (1959), Bendor (1995), Chilton (2003).

*Muddling through*, som vetenskapligt begrepp, är besläktat med formell rationalitet (*formal rationality*)<sup>142</sup>. Formell rationalitet karaktäriserar aktiviteter och beslutsfattande inom byråkratiska organisationer. Denna kompromiss mellan en rationell och en deterministisk världsåskådning handlar om att problemlösning och beslutsfattande är mer beroende av strukturella aspekter såsom regler, normer och organisationskultur än av de enskilda beslutsfattarnas motiv och värderingar.

En något mer deterministisk syn brukar förstås som *path dependency*, eller stigberoende<sup>143</sup> men det begreppet handlar inte om att ta ställning till om beslutsfattande ska ses som rationellt eller deterministiskt utan snarare om att vissa observerade förändringar kan ses som starkt beroende av tidigare förändringar.<sup>144</sup> Förståelsen kring inkrementalism och stigberoende kan också användas för att förstå hur små stegvisa förändringar kan göra att stora problem uppstår och att det kan vara svårt att vända en ogynnsam utveckling. Detta beskrivs ibland som 'de små stegens tyranni' där man tvingas 'löpa linan ut' trots att problem uppenbarar sig. Ett energirelaterat exempel skulle kunna vara negativa bieffekter (t.ex. ökade kostnader för utsatta konsumenter) av en stark utvecklingsinriktning av energisystemet (t.ex. mer förnybar energi) eller energimarknaderna (t.ex. avregleringen av elmarknaden).

En problemorienterad utgångspunkt för att tänka kring energifattigdomsfrågor förefaller fruktbar. Det kan innebära förståelse för hur problem uppkommer men också att hänsyn måste tas till de begränsningar som finns avseende val av lösningar för problem. Det handlar således inte bara om att tidigare beslut som fattats (t.ex. avregleringen av elmarknaden) begränsar lämpliga möjliga åtgärder, utan också om politiska villkor (t.ex. miljö- och näringspolitik) samt mandat och vilja att agera inom myndigheter (t.ex. Energimyndigheten), liksom beslutskulturer.

### 6.1.2 Olika syn på vad som krävs för att policy ska bli till

Teorierna kring politiskt beslutsfattande och institutionell förändring handlar förenklat sett om att en politiskt driven förändring förutsätter att ett problem måste ha identifierats och att en lösning till problemet som samspelar väl med övrig policy kan föreslås. Det är i dessa teorier möjligheten till förändring som ligger i fokus snarare än ett reaktivt agerande på en uppkommen förändring. Men denna typ av policyteorier, som bidragit med insikter om möjligheter för policyförändring, inrymmer också förklaringar till de villkor för beslutsfattande som beslutsfattare alltid har att förhålla sig till oavsett beslutsutrymme. Där ingår

<sup>142</sup> Begreppet anses vara myntat av den tyske sociologen Max Weber.

<sup>143</sup> Begreppet brukar tillskrivas Thorstein Veblen (1915).

<sup>144</sup> Se t.ex. David (1985), Nelson och Winter (1982), Greener (2002).

även s.k. dilemman<sup>145</sup>, eller strukturella villkor som beslutsfattare måste förhålla sig till och hantera på något vis, oavsett vad de vill åstadkomma. Att beslutsutrymmet är begränsat och beroende av tidigare politiska skeenden och policybeslut är en central insikt från de flesta policyteoretiska ansatser om än i olika hög grad. I soptunneteorin framhålls att beslut ofta sker omedelbart, utan förvarning och utan en utdragen process präglad av rationalitet, när det samtidigt råkar finnas problem, lösning, ett beslutstillfälle och legitima beslutsfattare. Detta kan ses som ett slags reaktivt beslutsfattande för att hantera potentiella energifattigdomsproblem. Eftersom dessa fyra dimensioner kan variera över tid (de beskrivs som fyra flöden: problem, lösningar, aktörer och beslutstillfällen) blir beslutsprocessens resultat genuint slumpartat.

Möjligheter till förändringar förstås ofta som ett tidsbundet tillfälle. Så kallade *formativa moment* kan beteckna ett slags tidsbundna klimax i politiska förändringsprocesser.<sup>146</sup> Ett besläktat begrepp är *windows of opportunity*, eller *möjlighetsfönster*, som används i såväl vardagligt tal som i akademisk litteratur.<sup>147</sup> Ett möjlighetsfönster brukar inte tolkas som en engångsföreteelse utan som en återkommande situation när möjligheten finns att få upp en viss fråga på den politiska agendan.<sup>148</sup>

Den mest etablerade metaforen i detta sammanhang är troligtvis *policy windows*,<sup>149</sup> eller policyfönster, som kan förstås som begränsade tidsperioder när berörda aktörer har möjlighet att implementera ny policy. Ett policyfönster kan öppnas exempelvis som en följd av politiska maktskiftet, uppkomst av nya problem eller opinionsförändringar. Teoribildningen kring policyfönster är omfattande, liksom föreslagna konceptuella förståelsemodeller. En av de framträdande modellerna är de s.k. multipla strömmarna, som vi särskilt väljer att lyfta fram.

I teorin om de multipla strömmarna<sup>150</sup> (*multiple streams framework*), eller flödesramverk (som ibland används på svenska<sup>151</sup>), framhålls att för att ett policyfönster ska öppnas krävs att följande strömmar eller flöden konvergerar: i) problemströmmen (*problem stream*), ii) policyströmmen (*policy stream*), samt iii) den politiska strömmen (*political stream*). Strömteorin påminner delvis om soptunneteorin men strömteorin betonar mer problemens betydelse för beslutsprocesser och de förutsättningar som krävs för att ett beslutstillfälle ska uppstå medan soptunneteorin lägger mer vikt på oförutsägbarheten avseende resultatet av en beslutsprocess.

<sup>145</sup> T.ex. Rittel och Webber (1973).

<sup>146</sup> Rothstein (1992 och 1996). Se även Sundström (2001) och Pierson 1996.

<sup>147</sup> Townsend (1991).

<sup>148</sup> Brikell (2005), Bachrach och Baratz (1970), Lukes (1974).

<sup>149</sup> Kingdom (1995).

<sup>150</sup> Kingdom (2003), vidareutvecklat av bl.a. Zahariadis (2007).

<sup>151</sup> T.ex. Knaggård (2009).

Problemströmmen utgörs av frågeställningar och händelser som uppmärksammas av beslutsfattare, media och andra (t.ex. budgetunderskott, inflation, miljöproblem, olyckor, sociala problem). Problemströmmen kännetecknas av att frågeställningarna kan följas med indikatorer (t.ex. barnadödlighet) eller belastning (t.ex. sjukvårdskostnader).

Med den politiska strömmen avses rådande dominerande ideologier (t.ex. konservatism eller socialliberalism), samt normer (t.ex. män och kvinnors lika värde) och nationella gemensamma föreställningar om vad som är rätt och riktigt (t.ex. likvärdig sjukvård för alla). Här ingår även starka långvariga opinioner (t.ex. vikten av miljöhänsyn) men också mer periodvisa nationella sinnesstämningar (*national mood*) (t.ex. optimism/pessimism avseende de egna individuella framtida ekonomiska möjligheterna).

Policyströmmen utgörs dels av befintlig etablerad policyutveckling, dels av den ström av idéer och förslag som i någon mening tävlar om uppmärksamhet för att hamna på agendan eller prioriteras bland förslagen som ligger på agendan. Till policyströmmens komponenter (delströmmar) kan policyagenter, eller policyentreprenörer, associeras, dvs. aktörer som driver frågorna (t.ex. politiker, tjänstemän, näringsliv, intresseorganisationer, forskare etc.). Enligt teorin om multipla strömmar krävs aktivitet från dessa aktörer – eller aktörsnätverk – som en nödvändig länk för att få ett policyfönster att öppnas. Detta till skillnad från problemströmmen och den politiska strömmen som i någon mening ”talar för sig själv” och direkt kan länka till ett policyfönster.

### 6.1.3 Policyspridning, policyimplementering samt motiv till ny policy

En besläktad variant av förståelse för beslutsfattande är teorier om policyspridning (*policy diffusion*<sup>152</sup>). Här förstås beslutsfattandets förutsättningar utifrån tidigare fattade beslut snarare än att vissa förutsättningar måste finnas på plats vid en viss tidpunkt för att ett visst beslut ska kunna fattas. Detta övergripande synsätt på policy har gemensamma drag med det något bredare begreppet *path dependency* (se ovan).

Policyspridning kan förstås som en process där olika policyinriktningar eller beslut är sammankopplade och skapar beroendekedjor, dvs. ett beslut av en viss beslutsfattare påverkar både dennes senare beslut liksom andra beslutsfattares framtida beslut, som i sin tur kan påverka den förstnämnde beslutsfattarens framtida beslut. Detta medför problem avseende att kunna förutse effekterna av fattade beslut. De synbarligen logiska *cause-effect*-kedjorna av ett visst beslut blir således störda av effekterna av policyspridning i flera led.

---

<sup>152</sup> Se t.ex. Simmons och Elkins (2004), Weyland (2005), Sugiyama (2008).



Policyspridning kan ses som ett slags nätverksinkrementalism. Historien och tidigare beslut spelar roll men här fokuseras inte i första hand på den egna organisationens tidigare beslut utan snarare den externa spridningen och återkopplingen av policy och effekter av fattade beslut.

Teorier om policyspridning har sannolikt relevans för energipolitiska frågor. Energipolitiken som helhet kan i vissa begränsade avseenden ses som ett sammanhållet område och därmed hanteras av samma beslutsfattare och myndigheter vilket förstärker enskilda policyinriktningars spridningsstyrka. Samtidigt kan energipolitikens mål beröra tämligen olika områden (t.ex. miljö, ekonomi och säkerhet), på olika nivåer (t.ex. lokal miljöpåverkan eller global klimatpåverkan) och olika typer aktörer och deras olika intressen (t.ex. hushållens ekonomi eller storföretagens konkurrenskraft). Detta motiverar ökad förståelse för hur extern policyspridning och policyåterkoppling sker.

En av huvudpoängen med policyspridningsteorin är att det inte räcker med att analysera de närmast kopplade förutsättningarna för att förstå effekten av ett visst beslut utan att även externa spridningsvariabler bör inkluderas. I en energifattigdomskontext skulle det exempelvis kunna förstås som att en energiprishöjning inte *per se* leder till ökad energifattigdom. I stället har spridningseffekter i kombination med prishöjningen sannolikt större påverkan på utfallet. T.ex. kan dyrare energi leda till försämrad konkurrenskraft för näringslivet. Detta kan i sin tur leda till ökad arbetslöshet och försämrad privatekonomi i allmänhet. I kombination med en rad prishöjningar på energiberoende områden (t.ex. livsmedel) skulle det kunna leda till ökad (energi-) fattigdom.

Förståelsen kring effekterna av policyspridning baseras på antaganden om vad som motiverar besluten, vilket kan vara något olika i olika vetenskapstraditioner (t.ex. statsvetenskap och sociologi). En klass av motiv är de ideologiska. Det innebär att i någon mening ogynnsamma beslut kan fattas så länge de ligger i linje med rådande normer.<sup>153</sup>

Egennyttiga motiv i en politisk kontext brukar benämnas som politiska incitament, eller populism, och det som åsyftas är det politiska egenintresset i termer av att öka den egna populariteten eller öka möjligheterna att bli omvald (s.k. *political self-interest*<sup>154</sup>).

Ett tredje motivexempel baseras på s.k. sociala nätverk och grundas i den beslutskultur som råder.<sup>155</sup> Ideologi och egenintresse överskuggas av den socialiseringsprocess som skapas bland beslutsfattare inom alla former av berörda nätverk, såväl organisatoriska strukturer som informella kontakter. Detta innebär att

---

<sup>153</sup> T.ex. North (1981 och 1990).

<sup>154</sup> Riker och Ordeshook (1973).

<sup>155</sup> Kaufman (1999) och Kaufman och Nelson (2004).

olika beslutsnätverk, eller aktörer, kan förorda olika lösningar på samma problem men också att de policybeslut som sprids till de olika nätverken och aktörerna upptas i olika hög grad och på olika sätt.

Denna förklaringsmodell kan då å ena sidan uppfattas som att beslutsfattande och policyspridning är oförutsägbar då den är beroende av den specifika organisationen. Men när varken ideologi eller egenintresse dominerar kan å andra sidan problemlösningssprocessen snarare bli pragmatisk och alla till buds stående lösningar – som finns tillhanda för den aktören och ryms inom den specifika beslutskulturen – kan vara aktuella för att lösa ett visst problem.

En avslutande relevant policyteoretisk inriktning i detta sammanhang är den om *policyimplementering*, dvs. förklaringsmodeller till hur det går till, och varför implementering av policy fungerar bättre i vissa fall och sämre i andra. Det förekommer olika skolor med olika inriktningar av hur policyimplementering bör analyseras<sup>156</sup> men oavsett vilket perspektiv som används är en central fråga hur myndigheter och beslutsfattare interagerar med sin omgivning, inklusive angränsande myndigheter och beslutsfattare, när ny policy levereras och ska implementeras. Här lyfts tjänstemännens roll fram och – för att återknyta till den inledande diskussionen i detta avsnitt om ”reaktivt” eller ”tvunget” agerande – om de politiska beslutsfattarna inte har med sig de myndighetsutövande tjänstemännen som har till uppgift att leverera och sprida policyn så går implementeringsprocessen inte oväntat sämre.

Sammanfattningsvis, det vi behandlar i denna rapport i en svensk kontext medför sannolikt krav på åtgärder som innebär intervention på marknader. Om vi lutar oss mot teorin om policyfönster och dess släktningar, kan vi konstatera att intervention på marknader inte helt ligger i linje med dagens dominerande policyströmmar men vi är samtidigt medvetna om att dessa kan förändras över tid.

Man kan också konstatera att faktumet att man identifierar problem inom exempelvis energipolitiken inte automatiskt öppnar ett fönster att agera inom, särskilt inte om det gäller *eventuella framtida* problem och *preventivt agerande*. Andra policyströmmar (t.ex. miljö- och klimatpolitiken, socialpolitiken) behöver samspela med problemlösningen, liksom de större politiska strömningarna (t.ex. ideologierna), eller att det existerar en gynnsam beslutskultur inom de myndigheter som är satta att förvalta frågan, t.ex. en tydlig tradition av pragmatisk problemlösning.

Vår hypotes är också att problem sannolikt måste vara tydligt synliggjorda. Det räcker t.ex. kanske inte att identifiera ett eventuellt framtida energifattigdomsproblem utan det krävs att konsekvenserna av detta problem kan beskrivas samt

---

<sup>156</sup> Översikt i t.ex. Sabatier (1986).

att det kan göras tydligt vad som är de utlösande faktorerna för att problemet ska uppkomma eller förvärras.

Policybeslut för att hantera problemet ska sedan fattas, implementeras och spridas – vilket enligt tidigare resonemang i detta avsnitt kan ske på olika sätt och med olika framgång beroende på bakomliggande motiv. Detta sammantaget utgör grunden för vår vidare diskussion om drivkrafter för offentligt agerande i en energifattigdomskontext.

## 6.2 Ramverk för drivkrafter för offentligt agerande i en energifattigdomskontext

I detta avsnitt rör vi oss närmare energipolitiken i allmänhet och energifattigdomsproblematiken i synnerhet baserat på tidigare diskuterade inriktningar av policyanalys. Vi diskuterar detta under ett antal rubriker uppdelade i två grupper. Den första gruppen är sorterad efter karaktärerna på de faktorer som ger upphov till problem eller synliggör redan existerande problem. Den andra gruppen är i stället sorterad efter olika grunder och motiv för agerande.

Den första gruppen innehåller följande varianter på hur problem kan uppkomma eller uppmärksammas:

- Många bäckar små
- Droppen som urholkar stenen
- Den onda spiralen
- Droppen som får bägaren att rinna över
- Blixt från klar himmel

Den andra gruppen innehåller följande varianter på motivationsgrunder för agerande:

- Ideologiskt drivna förändringar
- Neutralt pragmatiskt problemlösande
- Politiskt taktiskt agerande

### 6.2.1 Problemtyper som föranleder agerande

#### Många bäckar små

Här ses problemen inte primärt som något egentligt ”energiproblem” utan ett generellt fattigdomsproblem där energikostnader är en av många bäckar små. Det är ansträngt på många fronter; t.ex. hög arbetslöshet, hög beskattning (även för

låginkomsttagare), försämrade socialförsäkring etc. Det som utlöser krav på agerande från (energi-)beslutsfattare kanske inte alla har något att göra med förändringar på energimarknaden utan kan bero exempelvis på ökade livsmedelspriser.

Ett analogt resonemang är möjligt även för näringsliv och industri (men för energintensiv industri är nog detta resonemang inte applicerbart). Utlösande faktor skulle t.ex. kunna vara en snabbt försvagad global efterfrågan på industriprodukter.

I en generell fattigdomssituation – eller dålig konjunktur om näringslivet avses – kan sänkta energipriser i vissa fall vara enklare att åstadkomma genom att låta på skatterna jämfört med att påverka priset på annat.

### Droppen som urholkar stenen

Denna kategori är nära besläktad med ”många bäckar små”. Det är fattigt (hushåll) eller svag tillväxt (industri). Men droppen som urholkar stenen är just en energirelaterad droppe. Det kan handla om stigande energipriser för såväl hushåll som industri. För en pressad (av någon anledning) elintensiv industri kan stigande elpriser inte bara vara ett hot mot företagen utan också vara steget mot ökad (hushålls-)fattigdom då uppsägningar, nedläggningar och arbetslöshet kan hota.

Droppen som urholkar stenen, liksom många bäckar små, är långsamma processer som inte direkt beror på någon enskild händelse. Detta går som hand i handske med de delar av policyteorin som betonar behovet av kvantifierbara indikatorer – det som går att mäta går att synliggöra och då kan problemen fås upp på agendan. Ett exempel på en sådan indikator skulle kunna vara energikostnader som andel av disponibel inkomst.

### Den onda spiralen

Den onda spiralen synliggör ett dilemma som t.ex. skulle kunna innebära att ett hushåll som belastas av höga energikostnader på grund av föråldrad teknik (t.ex. en gammal bränsleslukande bil eller direktverkande eluppvärmning) därmed inte har råd att investera i bättre mer energieffektiv teknik (t.ex. bränslesnål bil, värmepump eller tilläggsisolering). Den onda spiralen är synliggjord och lösningarna finns men inte åtkomst till dessa. Investeringsstöd och bidrag till teknikbyte är lösningar som redan finns men eftersom de främst varit motiverade utifrån miljö- och klimatskäl är det kanske inte ”rätt” hushåll som fått möjlighet att ta del av detta – sett utifrån ett energifattigdomsperspektiv (påtagliga delar av investeringarna har gjorts av hushållen själva).

Ett annat exempel på den onda spiralen ligger mer på ett samhälleligt plan. På landsbygden och i glesbygden är ofta tillgänglighet till transporter och transportenergi (tankstationer) en avgörande faktor för möjlighet till försörjning (pendlingsresor). Ökade energipriser leder till ökade kostnader för kollektivtrafikoperatörer och bilister. Om tillgängligheten till kollektivtrafiken därmed försämras

minskar underlaget ytterligare (de tvingas ta den ännu dyrare bilen) och kostnaderna ökar ytterligare. För dem som blir kvar blir det till slut ännu dyrare oavsett om de väljer bil eller kollektivtrafik. Om det inte ”lönar sig” att pendlingsresa och arbetslöshet blir det enda alternativet uppkommer dels en samhällelig kostnad, dels ytterligare potentiell fattigdom (där höga energikostnader blir en delkomponent). När även bilpendlingen går ner minskar även underlag för tankstationer, osv.

### Droppen som får bägaren att rinna över

Denna kategori förutsätter också någon slags generell fattigdomssituation men att något plötsligt händer som tvingar beslutsfattare att agera. Det kan vara en situation där konsumenter med rörliga elpriser blir särskilt sårbara, t.ex. att sträng vinterkyla inträffar samtidigt som vattenmagasinen inte är fyllda. Det skulle också kunna vara en (redan ansträngd) situation som toppas av en kraftfull räntehöjning som gör att hushållen inte får ihop ekonomin.

### En blixtnad från klar himmel

Blixtnad från en klar himmel är en situation där en oväntad händelse bidrar till att antingen sätta ett potentiellt energifattigdomsproblem på agendan, eller utlöser själva problemet. Det är dock händelsen i sig som karaktäriserar denna situation.

Det kan röra sig om naturhändelser eller geopolitiska kriser som indirekt leder till prisökningar. Efterdyningar av avbrottskriser (t.ex. internationella oljeflöden eller stormskadad infrastruktur) eller händelser som leder till mer långvariga bristsituationer (t.ex. avställda kärnkraftverk under vintertid på grund av uppkomna säkerhetsproblem eller krig/terrorism) leder sannolikt till likartade effekter på priset.

Inte bara energirelaterade händelser i sig, utan även oväntade konsekvenser av eller reaktioner på en energifattigdomssituation (någon av de andra kategorierna ovan) skulle kunna ses som en blixtnad från klar himmel utifrån ett beslutsfattarperspektiv. Det kan exempelvis vara bränsleprotester – som kanske egentligen är ett symptom på allmänt utanförskap snarare än ett energifattigdomsproblem.<sup>157</sup> Om det i media skulle uppmärksammas att individer som tillhör marginaliserade grupper i samhället (t.ex. romska tiggare eller hemlösa psykiskt sjuka) en sträng vinter börjar frysa ihjäl kan det också få liknande effekt – att plötsligt en helt ”ny” fråga kommer upp på agendan.

---

<sup>157</sup> Se t.ex. Robinson (2002) och Sanders et al. (2003).

## 6.2.2 Motivgrund för agerande

### Ideologiskt drivna förändringar

Den ideologiska dimensionen kan ses ur åtminstone tre synvinklar. För det första kan en viss ideologisk grundsyn bidra till att ett energifattigdomsrelaterat problem lättare (eller svårare) kan identifieras och ta (eller inte ta) plats på den politiska agendan. För det andra skulle förekomsten av förhärskande ideologi kunna skapa energifattigdomsproblem. För det tredje, om hantering av ett uppmärksammat energifattigdomsproblem ska betraktas som ideologiskt bör det ligga i linje med någon av de rådande politiska normerna ("politiska strömmarna"). Vi exemplifierar detta med några politiska ståndpunkter med tydlig ideologisk koppling:

*Hela Sverige ska leva.* Inom ramen för en landsbygds- och glesbygdspolitik kan både problemidentifiering och hantering gälla exempelvis höga transportkostnader och bristande tillgänglighet till moderna energitjänster. Transportkostnaderna kan vara hämmande för att man ska kunna pendla till ett jobb och därmed säkra ökade arbetsinkomster. Bristande tillgänglighet till tankställen innebär att det kostar extra tid och pengar att få tillgänglighet till drivmedel. Det gäller i synnerhet vissa alternativa typer av drivmedel (t.ex. gas). Ett annat exempel är att det utanför centralorterna sällan finns möjlighet till fjärrvärme. Detta behöver inte vara en nackdel kostnadsmässigt men medför åtminstone färre valbara alternativ.

*Alla ska med.* Progressiv och solidarisk fördelningspolitik omfattar i första hand att motverka utsatthet och fattigdom i stort men där energikostnaderna kan vara en delmängd av problemet. Hanteringen av problematiken förknippas i Sverige traditionellt till stor del med individuellt prövade försörjningsstöd som inte specifikt är riktade gentemot utsatta energikonsumenter utan i stället utgår från ett ekonomiskt helhetsbehov. Ett alternativ angreppssätt vore att identifiera särskilt sårbara grupper. I Storbritannien identifieras barn, sjuka, äldre och handikappade som särskilt sårbara i detta sammanhang.

*Grön ideologi.* Även den gröna ideologin har ofta ett tydligt inslag av solidarisk fördelningspolitik medan den mer renodlade miljö- och hållbarhetspolitiken mer direkt berör energifrågorna. Här brukar synergier framhållas, t.ex. att effektivisering på sikt medför minskade (rörliga) energikostnader samtidigt som miljöpåverkan minskar. Miljöpolitik som inriktas mot att göra mindre hållbara alternativ dyrare kan dock öka energifattigdomsrelaterade problem om de mer miljövänliga alternativen kräver stora initiala investeringar (t.ex. nya uppvärmningssystem) eller om tillgängligheten inte är god till de föredragna alternativen (t.ex. fjärrvärme baserat på förnybara energikällor eller förnybara fordonsdrivmedel). I det sammanhanget har det debatterats om den s.k. pumplagen från 2006 möjligen har

bidragit till att tankstationer i glesbygd tvingats till nedläggning då de inte kunde bära investeringskostnaderna för extra pumpar för förnybara drivmedelsalternativ (se även ovan, *Hela Sverige ska leva*).<sup>158</sup> Ett motsvarande exempel är att de omfattande investeringarna i förnybar energi i samband med Tysklands s.k. *Energiewende* riskerar att få negativa sekundäreffekter då konsumenterna i slutändan får betala merkostnaden.

*Modernisering* förknippas i Sverige främst med 1900-talshistorien. Bekämpandet av ”Fattig-Sverige” och ”Lort-Sverige” fördes inte minst inom bostads- och byggpolitiken under efterkrigstidens rekordår där modernisering, förbättrad sanitet och urbanisering gick hand i hand och resulterade bl.a. i de stora miljonprogramprojekten. Moderniseringsprojekt och stora offentliga satsningar i bostadsbyggande medger möjligheter att lösa eventuella energifattigdomsrelaterade problem då exempelvis energieffektiviteten kan bejaskas. I större samhällsplaneringsprojekt kan även ökad tillgänglighet till modern och attraktiv kollektivtrafik öka vilket kan minska transportkostnaderna. Men utifrån perspektivet att skydda utsatta grupper finns här risken att investeringarna inte kommer dessa till godo. En kritik som förekommit i samband med upprustningen av de svenska miljonprogrammen (t.ex. det s.k. Järvalyftet i Stockholm) är att investeringar i energieffektivisering främst kommer hyresvärdarna till godo (bl.a. eftersom uppvärmningen ingår i hyran) samtidigt som upprustningen i stort motiverar substantiella hyreshöjningar.

### Neutralt pragmatiskt problemlösande

En pragmatisk syn på lösning av energifattigdomsrelaterade problem är som vi definierar den befriad från ideologiska bindningar men problemen kan mycket väl ha sin grund i ideologiskt baserad politik. Det kan handla om problem som uppträder som överraskningar eller som grundas i annan politik som kanske som sekundäreffekt inte har kunnat förutses. Ett pragmatiskt agerande kan också vara att kompensera för negativa sekundäreffekter som faktiskt har kunnat förutses men att förändringar ändå genomförs av ideologiska skäl. Ytterligare en variant, som vi redan delvis berört, är medveten och planerad hantering av konflikter inom eller mellan två anammade ideologiska inriktningar (t.ex. miljö- och fördelningspolitik), dvs. man ger med den ena handen och tar med den andra.

Då energifattigdom inte har varit en stor fråga i Sverige, utan indirekt har hantelats inom andra områden (t.ex. socialpolitik, fördelningspolitik, skattepolitik) tycks det inte orimligt att se potentiell problemlösning inom detta härad främst som en pragmatisk förvaltningsfråga som hamnar på myndigheters bord snarare än på politikers. Men vi ska här också försöka se detta utifrån ett mer politiskt perspektiv:

---

<sup>158</sup> Se t.ex. Näringsdepartementet (2010).

Akut hantering av en kris av något slag bör nog ses som ett pragmatiskt agerande som även omfattar politiska beslut. Problem har uppkommit och måste lösas med till buds stående medel. En energikris som leder till bristsituationer som i sin tur leder till kraftigt ökande priser kan hanteras exempelvis genom beslut om ransoner, tillfälliga priskompensationer eller frångopplingsbegränsningar. En längre hanteringsperiod skulle kunna omfatta införandet av subventioner och beslut om minskade energiskatter, vilket i praktiken då skulle fungera som en indirekt subvention.

När det gäller mer permanentade subventionslösningar, som t.ex. ränteavdrag för bolån, bostadsbidrag, reseavdrag och ROT-avdrag, är det svårt att med träffsäkerhet göra en klassificering av motivet. Detta är ju inte bara pragmatiska arrangemang för kostnadskompensering utan har åtminstone vid införandet haft någon form av ideologiskt avstamp – i vissa avseenden kanske även med valaktiska och populistiska inslag. Man kan dock fastslå att vissa politiska förändringar som får betydande positiv påverkan på privatekonomin ofta fungerar som ett oåterkalleligt faktum som människor vänjer sig vid och anpassar sin övriga konsumtion efter. Vissa subventioner, t.ex. reseavdrag och bostadsbidrag, blir därmed med tiden tämligen avideologiserade. Att ta bort en införd subvention som berör många är sällan varken populärt eller politiskt taktiskt och undviks därför trots ideologiska betänkligheter (t.ex. ROT- och RUT-avdragen).

### Politiskt taktiskt agerande

Det är som sagt svårt att dra tydliga gränser mellan de motiv som leder till ett visst agerande och för det mesta är motiven inte renodlade. Politiskt taktiska motiv ser vi som varken renodlat ideologiska, där värderingar spelar en stor bakomliggande roll, eller värdenneutral pragmatisk problemlösning. Med de inledande policyteorierna i åtanke kan vi här se att timing kan spela stor roll. Valtaktiska utspel återkommer i Sverige i fyraårscykler och riktas med fördel mot grupper som många kan identifiera sig med (t.ex. ”bilister” eller ”villaägare”). Rätt timing uppstår också då en viss opinion nått en lämplig mognad och då media ger frågan stor exponering. Om det eventuella energifattighedsrelaterade problemet ska ses som ett reellt problem objektivt sett är mindre intressant. Ett politiskt taktiskt agerande handlar snarare om att politiker faller till föga, passar på att ta enkla poäng eller undviker en politiskt känslig fråga. Vi utvecklar detta i några exempel:

*Bensinuppror!* Drivmedelsprotester som riktats mot oljebolagens vinstmarginaler via bojkott etc. skapar inte samma opinionstryck på demokratiskt valda beslutsfattare som de som riktas mot drivmedelsskatterna. Drivmedelsskatterna har uppmärksamats (främst via kvällstidningar) med återkommande intervall trots att protesterna mot höga drivmedelspriser egentligen har varit en folkrörelse som



verkat under ganska lång tid. Det s.k. bensinskatteupproret hade i november 2014 samlat drygt 1,8 miljoner namnunderskrifter.<sup>159</sup> Bensinupprorsfenomenet samlar en rad ideologiska inriktningar och opinionsfåror, t.ex. rätten till fri rörlighet, motstånd mot skatter, främjande av landsbygd, samt motvilja mot myndigheter och politiker.

Det har i Sverige varit tämligen stor parlamentarisk enighet kring höga och stabila drivmedelsskatter då dessa inte bara utgör ett klimatpolitiskt styrmedel utan också en icke obetydlig skattebas. Det förefaller finnas mycket att förlora i såväl politiskt anseende som popularitet i att föreslå såväl höjda som sänkta drivmedelsskatter, så frågan har under senare år inte fått särskilt stor politisk uppmärksamhet. Politiska utspel om sänkt drivmedelsskatt görs emellanåt men har inte fått gehör i form av konkreta beslut.

*Eluppror!* Protester mot höga elpriser är inriktade dels mot elbolagen, dels mot berörda myndigheter och politiker. En inriktning anser att myndigheterna bör verka för att elmarknadsoligopolet bör brytas upp till förmån för ökad konkurrens och sänkta priser. En annan inriktning anser att elmarknaden bör återregleras och att infrastruktur bör förstärkas.<sup>160</sup> I synnerhet upplevs stora prisvariationer som försvarande där främst villaägare med eluppvärmning kan drabbas. Denna grupp betraktas i allmänhet inte som ekonomiskt utsatt men kan ha en ekonomisk situation med höga utgifter i kombination med små marginaler. Gruppen är dock tämligen stor och därmed röststark och inte sällan organiserad i villaföreningar och liknande. Villaägarnas riksförbund hävdar att elpriserna har fördubblats sedan avregleringen 1996 och anser att elskatterna borde omfördelas så att konsumenterna skulle betala mindre och elbolagen mer till statskassan.<sup>161</sup>

Införandet av elprisområden har också medfört en del protester då främst elintensiva industrier i de södra delarna av Sverige ansågs hotade. Några förekommande politiska utspel i kategorin minska elpriserna, för att kapitalisera på sådana protester, är att förespråka utbyggd kärnkraft (t.ex. Folkpartiet), alternativt att införa timmätning för att konsumenterna ska kunna anpassa elanvändningen till tillfällena då priset är lägre (t.ex. Miljöpartiet).

*Vi flyttar utomlands!* Sveriges basindustri är energiintensiv men samtidigt har elpriserna varit tämligen låga i en internationell jämförelse. Implicita hot om att flytta verksamhet utomlands har kanske inte explicit handlat om elpriserna utan snarare om en sammantagen bedömning av förutsättningarna för framtida näringslivsverksamhet där inte minst skattefrågor varit framträdande (trots låga bolagsskatter i en internationell jämförelse). Detta är dock en fråga som kan skapa tryck på politiker eftersom den relaterar till både storföretagande, syssel-

<sup>159</sup> Se [www.bensinskatteuppror.se](http://www.bensinskatteuppror.se)

<sup>160</sup> Se t.ex. [www.elupproret.nu](http://www.elupproret.nu)

<sup>161</sup> ”Politiker bakom höga elpriser”, DN (2011).

sättning och privatekonomi som både näringslivsintressen och arbetstagarorganisationer kan sluta upp bakom.

### 6.3 Avslutande kommentar om drivkrafter

Våra exempel i föregående avsnitt tar avstamp i dels problemdrivet, dels motivdrivet agerande. För förståelsen för vad som kan föranleda agerande för att minska energifattigdom är det sannolikt inte fruktbart att kategorisera och strukturera mer än nödvändigt. Vårt angreppssätt visar dock en väg att nyansera diskussionen kring potentiella energifattigdomsproblem och vissa konsumenters utsatthet.

Problem och motiv har viktiga roller i den kedja vi inledningsvis beskrev som policyteoriernas analysområde. Behov av förändringar föranleder beslut vid vissa tillfällen som sedan implementeras, sprids och får effekt. Problemens och motivens karaktär och timing är avgörande inte bara för om en viss fråga kommer upp på agendan utan även om förändringarna får avsedd effekt.

Drivkrafterna för agerande har här främst diskuterats utifrån en svensk kontext där energipolitiken, som tidigare nämnts, åtminstone idag inte har några tydliga inslag av fördelnings- eller socialpolitik. Detta skiljer sig från situationen i exempelvis Storbritannien. Men även den svenska energipolitikens systemgränser kan komma att förändras och man bör betänka att den svenska energipolitiken av idag inte på något vis är avgränsad till renodlade energifrågor. Miljö- och klimatpolitiken, liksom näringspolitiken, är idag väl integrerad med energipolitiken. I andra länder spelar exempelvis säkerhetspolitiken en större roll. Integrering och vidgning av energimarknader utifrån ett europeiskt perspektiv talar sannolikt för en framtida breddning av den svenska energipolitiken. Exempelvis kan policyutvecklingen inom EU kring utsatta konsumenter komma att påverka den svenska politiken och därmed tillföra fler drivkrafter. Detta sammantaget kan kanske även möjliggöra fler politiskt gångbara lösningar och tillgängliga åtgärder för att angripa eventuella framtida energifattigdomsproblem.

## 7 Diskussion

I rapporten har vi visat på att begreppet energifattigdom används i många olika sammanhang, men på olika sätt. I Sverige har det inte varit ett begrepp som använts i någon större utsträckning. Energifattigdom är ett begrepp som, när det används, har stora likheter med andra begrepp som utsatta konsumenter och angränsar till fördelningspolitiska frågor.

Att begreppet innehåller ordet fattigdom kan göra att det kan uppfattas som ett påträngande problem precis som fattigdom i bredare bemärkelse. Samtidigt är det inte alls självklart varför man ska prata om energifattigdom när man inte definierar fattigdom för andra konsumtionsområden som livsmedel eller transporter. Det finns en risk att man fastnar i en diskussion kring vilka kriterier som ska gälla för att ett hushåll ska klassificeras som energifattigt snarare än att påvisa energins betydelse för en konsuments ekonomi. Med vissa definitioner kan till exempel en konsument med energiintensiva vanor men med goda ekonomiska resurser riskera att hamna i energifattighedsfacket. Ett ytterligare problem är vilka policy-slutsatser man ska dra av att såväl energifattigdom som fattigdom i bredare bemärkelse är relativa begrepp. Det gör jämförelser mellan olika länder problematiska vilket bl.a. kan ha betydelse för EU:s policyarbete. Det innebär också att fattigdom med detta relativa perspektiv inte med automatik innebär att ett hushåll har svårt att betala för energin samtidigt som en konsument med energiintensiva konsumtionsmönster kan klassificeras som energifattig och vara ytterst känslig för en energiprishöjning utan att för den skull klassificeras som fattig.

Som visats ovan finns det ett stort antal faktorer som kan påverka utbredningen av energifattigdom i samhället och förutsättningar att hantera energikostnaderna. De flesta av dessa faktorer är inte unika för energifattigdom utan är centrala även för flera energipolitiska mål (t.ex. trygg energiförsörjning och konkurrenskraft) och andra samhällsmål kopplade exempelvis till fördelnings- och socialpolitik. Utvecklingen på energimarknaderna påverkar såväl energifattigdom, trygg energiförsörjning som konkurrenskraft och faktorer av vikt kan handla om säkerställande av tillräcklig produktions- och överföringskapacitet, konkurrensförhållanden och principer för prissättning, reglering och skattesystem. Andra viktiga aspekter är kopplade till den enskilde konsumenten och inkluderar att välja gynnsamma leveransavtal, investeringar i energieffektiv teknik, val av uppvärmningstemperatur och vilken typ av boende man har och hur energin betalas. Av social- och fördelningspolitisk betydelse är strukturen av olika kostnadsstöd. Även olika restriktioner på energimarknaden (t.ex. förbud mot fränkoppling) som är kopplade till skydd för socialt utsatta grupper är viktiga. Ovanstående indikerar att det inte finns några enkla lösningar på problematiken kring energifattigdom utan att en bred arsenal av åtgärder behövs.

Ett skäl till varför energifattigdom inte har setts som ett större problem för Sverige kan vara att de uppenbara svårigheter hushåll har i vissa länder att värma

sina hus inte förekommer i samma grad i Sverige, bl.a. som en följd av hur de sociala systemen i Sverige ser ut. Det kan dock vara värt att notera att det dyker upp fler människor (inklusive tillfälliga EU migranter) utan konventionella bostaden i Sverige, vilket kan leda till att det kan finnas marginaliserade grupper som får ökade svårigheter med uppvärmning.

Det finns även andra omvärldsfaktorer som kan påverka risken för ökad energifattigdom såsom framtida ekonomiska kriser som kan påverka såväl hushållens inkomster som samhällets möjligheter att bibehålla tillräckliga ekonomiska stöd till utsatta hushåll. Utvecklingen på de olika energimarknaderna såväl globalt, inom EU och nationellt, kommer också påverka energiprisnivåer och de kostnader som de enskilda hushållen möter. Denna utveckling beror i sin tur på faktorer som den säkerhetspolitiska utvecklingen, vilken väg klimatpolitiken tar samt hur konkurrensen på energimarknaden utvecklas.<sup>162</sup>

Alldeles bortsett från begreppets relevans för Sverige sett i ett nationellt perspektiv kan det vara viktigt att hålla sig uppdaterad på begreppets användning i andra länder eftersom det kan komma att påverka utformningen av exempelvis den europeiska energipolitiken. Här är det dock mycket möjligt att begreppen utsatta konsumenter eller utsatta kunder kommer att vara av större betydelse än energifattigdom. En tydlig trend i EU:s energipolitik är att hushållens energianvändning har fått en större betydelse under senare år och att fördelningspolitiska aspekter av olika policyförslag kan få ökad vikt. I det här sammanhanget kan det vara av intresse att fördjupa förståelsen för hur energifattigdom och fördelningsaspekter har spelat och kan spela en roll i svensk energipolitik. För detta kan det behövas ytterligare empiriskt underlag om svenska hushålls förutsättningar att hantera sina energikostnader.

Det finns tydliga kopplingar mellan trygg energiförsörjning och energifattigdom. En trygg långsiktig energiförsörjning med balans mellan tillförsel och användning ökar förutsättningarna för att undvika att stora och plötsliga prisökningar uppkommer, vilket skulle kunna vara ett särskilt stort problem för hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Här kan man se en tydlig synergi mellan mål om en trygg energiförsörjning och att skydda ekonomiskt utsatta hushåll. Men det kan också finnas konflikter. Om stora ekonomiska resurser läggs på att undvika avbrott, inklusive att bygga redundans i produktions- och distributionssystemet, kan det leda till ökade systemkostnader som måste tas ut i form av ökade energipriser. Detta kan vara särskilt problematiskt för resurssvaga konsumenter, som inte heller självklart är de som är mest betjänta av de vinster som det trygga systemet kan leda till.

---

<sup>162</sup> Se t.ex. Jonsson m.fl. (2014) och Johansson m.fl. (2014) för belysning av en del av dessa aspekter.

I rapporten diskuteras huruvida energifattigdom kan förväntas ligga till grund för krav på offentligt agerande, bl.a. i form av avsteg från det idag dominerande marknadsparadigmet. Ett ökat fokus på fördelningsfrågor och utsatta konsumenter kan naturligtvis leda till olika reformer och regelverksförändringar. Det finns däremot inte något enkel koppling mellan energifattigdom och krav på plötsliga ingripanden, krav som kan manifesteras till exempel i form av protester mot ökande energipriser. Historiska erfarenheter pekar på att motivationsgrunderna är mer komplexa än enbart sårbarhet för höga priser och kan inkludera exempelvis allmänt utanförskap. En annan aspekt är att det inte är självklart att de mest utsatta har resurserna för att mobilisera och påverka politiken. Drivkrafter för förändring kan lika gärna bottna i upplevda problem för vissa grupper av energianvändare, ideologiska ståndpunkter eller organiserade särintressen. En breddad syn på energipolitiken och en ökad samordning med andra politikområden kan komma att lyfta energifattigdomsfrågans betydelse, vilket möjligen policyutvecklingen inom EU talar för.

Alldeles oavsett vilka bedömningar man gör om vilken roll energifattigdom bör ha inom energipolitiken talar mycket för att man inte ska begränsa sig till energianvändningen i bostäder utan även inkludera energi för transporter när energifattigdom diskuteras. Hushållens utgifter för transportenergi är i Sverige större än för uppvärmning m.m. och förändringar av dessa kan påverka förutsättningarna för arbetspendling och en rik fritid, inte minst i områden där kollektivtrafik inte är så väl utbyggd.

## 8 Referenser

Andersson Z. 2013. Effektreserven. Presentation av Zarah Andersson, Svenska kraftnät vid planeringsrådets möte 26 juni 2013  
(<http://www.svk.se/Global/Punkt%206%20Effektreserven-Planeringsradet20130626.pdf>) Hämtad 2014-11-28.

Bachrach P., Baratz M. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford University Press, Oxford.

Brikell B.H. 2005. *Institutional Change and Situations of Opportunity: An Overview*. Built Environment Analysis, Royal Institute of Technology, Stockholm.

Bendor J. 1995. A Model of Muddling Through. *American Political Science Review*, **89**(4), 819-84.

Boonekamp P. G. M. 2012. *Short-term indicators – intensities as a proxy for savings*. ECN, Nederländerna. <http://www.odyssee-mure.eu/publications/other/Report-Odyssee-short-term-final.pdf> Nedladdad 2014-10-21.

Bouzarkovski S., Petrova S., Sarlamanov R. 2012. Energy poverty policies in the EU: A critical perspective, *Energy Policy*, **49**, 76-82.

BPIE. 2014. *Alleviating fuel poverty in the EU. Investing in home renovation, a sustainable and inclusive solution*. Buildings performance institute Europe, Bryssel.

Broberg T., Brännlund R., Kazukauskas A., Persson L. och Vesterberg M. 2014. *En elmarknad i förändring – Är kundernas flexibilitet till salu eller ens verklig?*. Energimarknadsinspektionen, Eskilstuna, Sverige.

CEER. 2012. *CEER Status review of customer and retail market provisions from the 3<sup>rd</sup> package as of 1 January 2012*. C12-CEM-55-04. Council of European Energy Regulators ASBL, 20 Rue le Titien, 1000 Bryssel, Belgien

Chilton, S. 2003. *Rationality Vs. "Muddling Through"*. Synopsis POL:3221, Public Administration and Policy Analysis, University of Minnesota.

Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, **17**(1), 1-25.

David, P. 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, **75**, 332-337.

DECC. 2013. *Fuel Poverty a Framework for Future Action*. Department of Energy & Climate Change. 3 Whitehall Place, London SW1A 2AW

DECC. 2014a. *Annual Fuel Poverty Statistics Report, 2014*. Department of Energy & Climate Change. 3 Whitehall Place, London SW1A 2AW.

DECC. 2014b. Energy statistics: Households in Fuel Poverty 2006-2011, [http://tools.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/local\\_auth/interactive/fuelpoverty/index.html](http://tools.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/local_auth/interactive/fuelpoverty/index.html), Nedladdad 2014-10-01.

DN. 2011. Politiker bakom höga elpriser, *Dagens Nyheter*, 2011-09-26.

Enerdata. 2012a. *Energy efficiency trends in buildings in the EU*. Lessons from the ODYSSEE MURE project. <http://www.odyssee-mure.eu/publications/br/Buildings-brochure-2012.pdf> Nedladdad 2014-12-15.

Enerdata. 2012b. *Energy efficiency trends in the transport sector in the EU*. Lessons from the ODYSSEE MURE project. <http://www.odyssee-mure.eu/publications/br/transport-energy-efficiency-trends.pdf> Nedladdad 2014-12-15.

Energimarknadsinspektionen. 2012. *Systemet med anvisad elhandlare - översyn och förslag till åtgärder*, Ei R2012:07, Eskilstuna.

Energimarknadsinspektionen. 2013. *Anvisade elavtal – nuläget och framtida utveckling*, Ei R2013:17, Eskilstuna.

Energimarknadsinspektionen. 2014. *Avtal och information till anvisade kunder – en uppföljning*, Ei R2014:19, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2000. *Ransonering av drivmedel* ET 26:2000, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2001. *Drivmedelsblockaderna i Frankrike och Storbritannien. En jämförelse i krishantering*, ET 20:2001, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2009. *Värmeavbrott – En guide till hur kommuner kan lindra en värmekris*, ET 2009:26, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2013a. *Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning – Energimyndighetens analys*, ER 2013:25, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2013b. *Översiktlig risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2013*, ER 2013:20, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2013c. *Energiläget 2013*, ET 2013:22, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2014a. *Ett aktörsperspektiv på energianvändningen – Bearbetning av statistik för att analysera energikonsumenters utsatthet för energipriser*, ER 2014:07, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2014b. *Förslag till hanteringsmodell för storskalig elransonering*, ER 2014:08, Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2014c. *Energibalanser 2012*, Nedladdad 2014-12-12.

EPEE. 2009a. Definition and evaluation of fuel poverty in Belgium, Spain, France, Italy and the United Kingdom. EPEE project. WP2-Deliverable 7, [http://www.fuel-poverty.org/files/wp2\\_d7\\_en.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/wp2_d7_en.pdf) Nedladdad 2014-12-15.

EPEE. 2009b, Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty. EPEE project WP4 –Deliverable 11, [http://www.fuel-poverty.org/files/WP4\\_D11.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP4_D11.pdf) Nedladdad 2014-12-15.

European Commission. 2007. *Health Inequalities Glossary: Poverty*. Expert Group on Social Determinants and Health Inequalities. EC, Luxembourg.

European Commission. 2010. *Commission staff working paper. An Energy Policy for Consumers*. SEC (2010) 1407 final.

European Commission. 2014. *Commission staff working document. Accompanying the document: Energy prices and costs report*. SWD (2014) 20 final/2.

Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén. 2010. *Energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen. Yttrande från den Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén*, TEN/420.

Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén. 2013a. *Samordnade europeiska åtgärder för att förebygga och bekämpa energifattigdom*, Yttrande från den Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén, TEN/516.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, 2013b. *Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europeisk minimiinkomst och fattigdomsindikatorer*, SOC/482.

Europeiska kommissionen. 2014. *Insyn i EU-politiken: Sysselsättning, socialpolitik och inkludering*, doi:10.2775/5480

Eurostat. 2013. *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, Luxemburg.

Eurostat. 2014a. People at risk of poverty or social exclusion <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, sparad 2014-12-17.

Eurostat. 2014b. Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC). Last update 09-10-2014. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/dataset?p\\_product\\_code=ILC\\_DI12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ILC_DI12) Nedladdad 2014-10-21.

Fastighetsägarna, HSB, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, SABO. 2014. *Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige – en avgiftsstudie för 2014*. 2014-11-13. [www.nilsholgersson.nu](http://www.nilsholgersson.nu).

Förordning SFS 2007:1118. *Förordning med instruktion för Energimarknadsinspektionen*.



Greener I. 2002. Theorising path-dependency: how does history come to matter in organisations? *Journal of Management Decision*, **40(6)**, 614-619.

Grevisse F., Brynart M. 2011. Energy poverty in Europe: Towards a more global understanding. *ECEEE 2011 Summer Study. Energy efficiency first: the foundation of a low-carbon society*.

Guardian. 2012. Nigeria restores fuel subsidy to quell national protests. 12<sup>th</sup> of January 2012. <http://www.theguardian.com/world/2012/jan/16/nigeria-restores-fuel-subsidy-protests> Nedladdad 2014-12-11.

Guertler P. 2012. Can the Green Deal be fair too? Exploring new possibilities for alleviating fuel poverty. *Energy Policy* 49 (2012) 91–97.

Heggemann H., Jansson K. 2004. Att mäta inkomstfördelning. *Välfärd*, **4**, 18-12.

IEA. 2012. *World Energy Outlook*, IEA/OECD, Paris.

International Business Times. 2014. Yemen partially restores fuel subsidy but protesters remain 4th of September 2014, <http://www.ibtimes.co.uk/yemen-partially-restores-fuel-subsidy-protesters-remain-1464056> Nedladdad 2014-12-11.

Johansson B., Jonsson D. K., Månsson A., Nilsson L. J., Nilsson M. 2014. *Klimatpolitik och energisäkerhet: konflikter och synergier*. FOI-R--3896--SE. FOI, Stockholm.

Jonsson, D.K. (red.), Johansson, B., Månsson, A., Sonnsjö, H. 2014. *Energi, säkerhet och konflikt i ett framtidsperspektiv*. FOI-R--3813--SE. FOI, Stockholm.

Kaufman R. 1999. Approaches to the study of state reform in Latin American and post-socialist countries. *Comparative Politics*, **31(3)**, 357-375.

Kaufman R., Nelson J. 2004. *Crucial needs, weak incentives*. Woodrow Wilson Center press, Washington DC.

Kingdon J.W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman, New York.

Kingdon J.W. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (Uppdaterad andra upplaga). Longman, New York.

Knaggård Å. 2009. *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen – En studie av svensk klimatpolitik*. Lund Political Studies 156 (avhandling). Lunds universitet.

Li K., Lloyd B., Liang X-J, Wi Y-M. 2014. Energy poor or fuel poor: What are the differences? *Energy Policy*, **68**, 476-481.

Liddell C., Morris C., McKenzie S. J. P., Rae G. 2012. Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives. *Energy Policy*, **49**, 27-32.

Lindblom C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, **19(2)**, 79-88.

Lorenc A., Pedro L., Badesha B., Dize C., Fernow I., Dias I. 2013. Tackling fuel poverty through facilitating energy tariff switching: a participatory action research study in vulnerable groups. *Public Health*, **127**, 894-901.

Lukes S. 1974. *Power: A Radical View*. Macmillan, London.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. 2014. *Panorama –énergies-climat*. Direction generale de l'énergie et du climat. Paris, Frankrike.

Moore R. 2012. Definitions of fuel poverty: implications for policy. *Energy Policy*, **49**, 19–26.

Moser S. 2013. Poor energy poor: Energy saving obligations, distributional effects, and the malfunction of the priority group, *Energy Policy*, **61**, 1003-1010.

Mörk L. 2011. *Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?* Rapport 2011:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Nelson R.R., och Winter, S.G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge Mass.

North D., 1981. *Structure and change in economic history*. Norton, New York.

North D., 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, New York.

Näringsdepartementet. 2010. Pumplagens effekter. Promemoria 2010-02-23. [http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.56ef093c139bf3ef8902ae4/1349864456276/Pumplagens\\_effekter.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.56ef093c139bf3ef8902ae4/1349864456276/Pumplagens_effekter.pdf) Nedladdad 2014-12-17.

Office for Social Inclusion. 2007. *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*, Stationary Office, Dublin, Irland.

ONPE. 2013. *Premier rapport de l'ONPE – Définitions, indicateurs, premiers résultats et recommandations*, September 2014, Observatoire national de la précarité énergétique, <http://onpe.org> .

Pierson P., 1996. The path to European integration. A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, **29(2)**, 123-163.

Prop 2010/11:70. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas.

Riker W., Ordeshook, P. 1973. *An introduction to positive political theory*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Rittel H.W.J., Webber, M.M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, **4**, 155-169.

Robinson N. 2002. The Politics of Fuel Protests: Towards a Multi-Dimensional Explanation. *The Political Quarterly*, **73**, 58-66.

Rosenow J., Platt R., Flanagan B. 2012. Fuel poverty and energy efficiency obligations – A critical assessment of the supplier obligation in the UK. *Energy Policy*, **62**, 1194–1203.

Rothstein B. 1992. *Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Norstedts juridik, Stockholm.

Rothstein B. 1996. Political Institutions: An overview, in Goodin R.E. och Klingermann H.-D. (eds.), *A New handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford, pp. 133-166.

Sabatier Paul A. 1986. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, **6(1)**, 21–48.

Sanders D., Clarke H., Stewart M., Whiteley P. 2003. The Dynamics of Protest in Britain, 2000-2002. *Parliamentary Affairs*, **56**, 687-699.

SFS 2001:453, Socialtjänstlagen.

SFS 2011:931. Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare.

Simmons, B.A., Elkins Z. 2004. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, **98(1)**, 171-189.

SOU 2009:3. *Ransonerings och prisreglering i krig och fred*. Fritzes, Stockholm.

SOU 2009:69 *En ny ransonerings- och prisregleringslag – Slutbetänkande av Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen*. Fritzes, Stockholm.

SOU 2010:30. *Tredje inre energimarknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering*. Fritzes, Stockholm

Sovacool B. K., Cooper C., Bazilian M., Johnson K., Zoppo D., Clarke S., Eidsness J., Crafton M., Velumail T., Raza H. A. 2012. What moves and works: Broadening the consideration of energy poverty. *Energy Policy*, **42**, 715-719.

Spiegel on-line international, 2013-09-04, Germany's energy poverty: How electricity became a luxury good.

<http://www.spiegel.de/international/germany/high-costs-and-errors-of-german-transition-to-renewable-energy-a-920288.html> Nedladdad 2014-11-12.

Sterner T. 2012. Distributional effects of taxing transport fuel. *Energy Policy*, **41**, 75-83.

Sugiyama N.B. 2008. Theories of Policy Diffusion. Social Sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, **41(2)**, 193-216.

Sundström G. 2001. "Ett relativt blygsamt förslag" – Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv. SCORE Rapport 2001:2, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Stockholm.

Svenska Kraftnät. 2013. *Effektreserven – En uppföljning och analys av avvecklingen av den svenska effektreserven*, 2013/576. 2013-10-11.

Söder L. 2013. *På väg mot en elförsörjning på enbart förnybar el i Sverige – En studie om kraftsystemets balansering*, ver 3.0, 2013-10-21 Elektriska Energisystem, Kungliga tekniska högskolan.

Thomson H., Snell C. 2013. Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union, *Energy Policy*, **52**, 563-572.

Townsend P. 1991. Foreword: International Windows, in Becker, S. (ed.), *Windows of Opportunity: Public Policy and the Poor*. Child Poverty Action Group Ltd., London, pp. ix-xi.

UK government. 2001. *Fuel poverty strategy*.  
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file16495.pdf> Nedladdad 2014-12-11.

Veblen T. 1915. *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. Macmillan, New York.

Vulnerable Consumer Working Group. 2013. Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013, Bryssel.

Waddams Price C., Brazier K., Wang W. 2012. Objective and subjective measures of fuel poverty. *Energy Policy*, **49**, 33-39.

Weyland K. 2005. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, **57(2)**, 262-295.

World Energy Council. 2013. *World energy trilemma: Time to get real – the case for sustainable energy investment*. London, UK.

Zahariadis N. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects, in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, pp. 65-92.



Energifattigdom är en faktor som har börjat få en allt större betydelse i många länders energipolitik. Begreppet betyder olika saker i olika sammanhang men ofta handlar det om att bristande ekonomiska resurser hindrar hushåll från att skaffa den energi de behöver.

Men hur hänger energifattigdom ihop med ett bredare fattigdomsbegrepp? Finns det skäl att hantera energifattigdom som en särskild aspekt av fattigdom? Vilka strategier kan användas för att minska energifattigdomen i samhället? Vilka synergier och konflikter finns det mellan strategier för att säkra en trygg energiförsörjning och strategier för att minska energifattigdomen?

Detta är några av de frågor som behandlas i denna rapport som kan fungera som en introduktion till området och som en grund för en diskussion kring vilken roll det kan ha i ett svenskt sammanhang.