

Fungerar elmarknaden?

Konkurrensverkets rapportserie 1996:3

Konkurrensverket

September 1996

Rapporten är utarbetad av Per-Arne Sundbom

ISSN 1401-8438

Tryckgruppen AB, Stockholm 1996

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Rapportens inriktning och syfte	15
2 Regelverk, marknadsstruktur och konkurrensförhållanden	17
2.1 Regelverket för den svenska elmarknaden	17
2.2 Elproduktion och kraftbolag	19
2.3 Eldistribution - elhandels- och nätföretag	21
2.4 Utredningar publicerade 1996	23
3 Elhandeln i ett nordiskt perspektiv	27
3.1 Inledning	27
3.2 Regelverk m.m.	28
3.3 Den svensk-norska elbörsen	30
4 Konkurrenslagen och Konkurrensverkets ärenden	33
4.1 Konkurrenslagen	33
4.2 Konkurrensrätten och personbindningar mellan konkurrerande företag	37
4.3 Ärenden om avtal mellan företag	38
4.4 Ärenden om företagsförvärv	43
4.5 Slutsatser	45
5 Länsstyrelsernas uppföljning av elmarknaden	49
5.1 Inledning	49
5.2 Undersökningsresultat - ett sammandrag	50
5.3 Slutsatser	54
6 Konkurrensen på elmarknaden - slutsatser och förslag till åtgärder	57
6.1 Inledning	57
6.2 Kraftproduktionen och utrikeshandel	58
6.3 Distributionen	62
6.4 Konkurrens mellan värmesystem - el och fjärrvärme	72

7	Slutomdöme och förslag i sammandrag	74
Bilaga 1	Inriktning av länsstyrelsernas uppföljning av elmarknaden	76
Bilaga 2	Elmarknadens omreglering - sammanfattande bedömning av Länsstyrelsen i Stockholms län	79

Sammanfattning

Slutsatser och förslag i sammandrag

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996. Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att "följa utvecklingen på elmarknaden och redovisa sina iakttagelser senast den 1 oktober 1996". Denna rapport behandlar marknadsförhållanden och utveckling under i princip det första halvåret 1996. När elmarknaden omreglerades i syfte att skapa konkurrens fanns höga förväntningar på att regeländringarna skulle leda till effektivare verksamhet och lägre konsumentpriser. Marknadsförhållandena och det nya regelverket svarar inte i alla hänseenden mot dessa förväntningar.

För att bättre garantera att syftet med omregleringen uppfylls framförs i denna rapport i korthet följande förslag.

- Undanta flertalet lågspänningsabonnenter (hushåll, småföretagare m.fl.) från reglerna om timmätning av elförbrukning och från kravet på ny elmätare vid leverantörsbyte. Inför i stället ett system med schablonmätning.
- Komplettera reglerna om nätverksamhetens organisation för att så långt som möjligt hindra att nätverksamheten drivs tillsammans med konkurrensutsatt elhandelsverksamhet eller annan verksamhet.
- Inför sådana redovisningsregler för nätverksamheten som bl.a. klargör vilka kostnader som hör till denna verksamhet samt vilka redovisningsprinciper och krav på kostnadsverifiering som skall gälla.
- Minska Vattenfalls möjlighet att dominera elmarknaden genom att verka för en fungerande elmarknad som omfattar hela Norden och utred möjligheterna att dela upp Vattenfall i flera självständiga företag.
- Inför regler i syfte att hindra insiderhandel.
- Inför regler om en från branschintressen fristående information om faktorer som påverkar utbudet av elkraft för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för aktörerna som bedriver handel med terminsavtal.
- Verka för att systemet på elbörsen med områdesindelning och "flaskhalsavgifter" på elleveranser mellan Norge och Sverige vid överbelastning på nätet ersätts med ett system med motköp av balanskraft.
- Verka för att det införs likartade principer för prissättning av den nationella nättjänsten i Sverige och Norge i syfte att få bättre förutsättningar för en fungerande elhandel mellan länderna.
- Verka för att skattesystem och skattenivåer för kraftproducenterna i Norden harmoniseras.

Marknadsutveckling och konkurrensförhållanden

De marknadsförhållanden och effekter som helt eller delvis får anses ha ett samband med omregleringen av elmarknaden är i korthet följande.

- Det ifrågasätts om inte större kraftproducenter medvetet minskar utbudet av elkraft i syfte att höja spotpriset på den svensk-norska elbörsen och därigenom bl.a. öka kostnaderna för konkurrenters elinköp. En annan uppmärksam fråga är ägarbindningar mellan producenter.
- Större kraftbolag förvärvar i ökad omfattning distributionsrörelser (elhandelsföretag och lokalnät). Sedan mitten av 1993 fram till den 1 september 1996 har kraftbolag förvärvat minst 15 elhandelsföretag. Under samma period har kraftbolag även förvärvat ett 15-tal fjärrvärmerörelser, ofta i anslutning till förvärv av elhandelsföretag.
- Elföretagen har ofta organiserat monopolet/nätverksamheten på ett sätt som inte torde ha varit syftet med berörda bestämmelser vid omregleringen.
- En sannolikt dominerande andel av kunderna med stor elförbrukning, t.ex. större industriföretag och aktörer inom offentlig sektor, träffade långsiktiga avtal om elleveranser med sin "gamla" leverantör före omregleringen utan att genomföra en upphandling i konkurrens.
- Flera elkunder med stor elförbrukning har fått minskade elkostnader. Orsaken är att sådana kunder genomfört upphandlingar genom anbudskonkurrens. Dessa upphandlingar, som i vissa fall genomförts via inköpsamverkan mellan industriföretag, har ibland resulterat i leverantörsbyte.
- Elhandelsföretag har samverkat om elinköpen, ibland via ett samägt inköpsbolag. Exempel finns på att sådana inköpsbolag samägs av elhandelsföretag och flera enskilda industriföretag. Det förekommer att inköpsbolag säljer el till andra kunder än bolagets ägare.
- Elhandelsföretagen har inte nämnvärt försökt att priskonkurrera om lågspänningsabonnenterna (hushåll, småföretagare m.fl.). En strategi i detta fall synes ofta i huvudsak vara att erbjuda en bättre servicenivå.
- Kraven på timmätning av elförbrukning och ny elmätare vid leverantörsbyte har inneburit att flertalet lågspänningsabonnenter inte har kunnat utnyttja möjligheten att få lägre elpriser.
- Flertalet hushåll fick i början av 1996 kraftiga höjningar av elkostnaderna (elpris plus nätavgift). Ökade skatter på el vid årsskiftet 1995/96 utgjorde en mindre del av höjningarna.
- Problemet med svårlästa och obegripliga elräkningar till slutkunderna/konsumenterna tycks ha förvärrats efter omregleringen.

Kraftproduktion och utrikeshandel

Två kraftbolag, Vattenfall och Sydkraft, svarar för ungefär tre fjärdedelar av landets samlade kraftproduktion. I en studie som genomförts vid Handelshögskolan i Stockholm konstateras att den höga marknadskoncentrationen i producentledet motverkar en effektiv konkurrens och medför en ökad prisnivå på el. Ett förslag är att dela upp det största företaget på marknaden, Vattenfall, i flera självständiga företag. Ett alternativt förslag är att vidga den svenska marknaden till att omfatta samtliga nordiska länder. Detta är förenat med stora hinder och kräver bl.a. att ledningskapaciteten i och mellan de nordiska länderna byggs ut. Med hänsyn till Vattenfalls möjlighet att dominera elmarknaden bör Sverige verka för en fungerande elmarknad som omfattar hela Norden och även utreda möjligheterna att dela upp Vattenfall i två eller flera självständiga företag för produktion av och handel med el.

Flera kraftbolag i Sverige har ägarbindningar till varandra och till producenter i andra nordiska länder. Det medför en ökad risk för ett samarbete mellan företagen som begränsar konkurrensen. Det gäller särskilt om det finns personer i ett företags ledning eller styrelse som även representerar konkurrerande företag. På starkt koncentrerade marknader är denna fråga av särskilt intresse från konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket har beslutat, på rekommendation av Rådet för konkurrensfrågor som är knutet till verket, att finansiera två forskningsprojekt på området där det ena projektet är speciellt inriktat på aktuella frågor för elmarknaden. Dessa studier torde kunna utgöra ett underlag för ställningstagande till eventuella åtgärder i syfte att hindra konkurrensbegränsande beteenden som kan följa av ägar- och personkopplingar mellan konkurrerande företag.

Med hänsyn till den höga marknadskoncentrationen i producentledet är det viktigt med en väl fungerande utrikeshandel och elbörsverksamhet. Sveriges för närvarande viktigaste handelspartner på elområdet är Norge. En viktig funktion för utrikeshandeln har handeln med terminsavtal, dvs. prissäkrade finansiella avtal för framtida elleveranser. Köparens och säljarens risktagande eller vinst och förlust är normalt kopplat till den svensk-norska elbörsens spotpris, som bestäms utifrån utbud och efterfrågan på elkraft. Därför är det viktigt att marknadens samtliga aktörer (producenter, distributörer, mäklare, elkunder m.fl.) har likvärdig information om kraftutbudet. Producenterna får här anses ha ett informationsövertag. Man kan heller inte utesluta risken att en aktör med stöd av information som borde vara känd av alla berörda aktörer gör förmånliga affärer på elbörsen, s.k. insiderhandel.

Det har vid flera tillfällen under 1996 gjorts gällande att de större kraftproducenterna i Sverige och Norge skulle medvetet agera i syfte att höja spotpriset, t.ex. genom att minska utbudet av elkraft. En effekt blir att konkurrenter till producenterna, bl.a. sådana elhandelsföretag som har liten eller ingen egen kraftproduktion och i stor omfattning köper el via terminsaffärer, får ökade kostnader för elinköpen och därmed en minskad

konkurrensförmåga. Det bör finnas regler i syfte att hindra att en aktör kan snedvrída prisbildningen på elbörsen till egen fördel. Denna fråga har en koppling till omfattning och inriktning av informationen om kraftutbudet. I detta fall bör införas regler om information om sådana faktorer som påverkar spotpriserna tämligen omgående eller högst inom en vecka, t.ex. revisionstidpunkter för kärnkraftverk, uppgifter om vattenmagasinsnivå samt om utbyggnad och reparation av vattenkraftverk. Denna information bör lämnas av någon som är fristående från branschintressen.

Handeln med el mellan Sverige och Norge omfattas av handelshinder som motverkar en effektiv handel och konkurrens mellan norska och svenska kraftföretag. Hit hör förfarandet med tillståndsgivning i Norge för exportleveranser som varar mer än sex månader. Tillståndsförfarandet avses bli slopat från den 1 januari 1998. Vidare tillämpas på elbörsen ett system med olika prisområden och en tilläggs- eller "flaskhalsavgift" vid import- och exportaffärer som förutses medföra kapacitetsproblem på nätet. Syftet är att förmå vissa köpare och säljare att avstå från planerade elleveranser. Systemet är betänkligt från konkurrenssynpunkt. Det är i princip inte förutsebart för aktörerna när det kommer att bli kapacitetsbrist på nätet, än mindre vilken extra avgift som då kommer att gälla för leveransen. Detta system ökar osäkerheten om vilket elpris som kommer att gälla vid tidpunkten för en fysisk leverans. Ett ökat risktagande i terminshandeln kan få aktörer att avstå från utlandsaffärer. Systemet motverkar en effektiv börshandel och en fungerande elhandel mellan Sverige och Norge. Tillämpad metod med ett speciellt pristillägg under givna förutsättningar torde särskilt missgynna små köpare och säljare av el.

En bättre ordning från konkurrenssynpunkt för att klara balansproblem på nätet är ett system där stamnätsoperatören motköper elkraft. Kostnaderna för denna elkraft finansieras därvid av alla aktörer som utnyttjar nätet, dvs. alla aktörer får ett i förväg bestämt mindre pristillägg för transporten på nätet. "Motköpsmodellen" inskränker inte handeln och därmed konkurrensen mellan elföretagen jämfört med nuvarande system med olika prisområden som medför att vissa aktörer, vid ett i förväg ej bestämt tillfälle, får en jämförelsevis hög tilläggsavgift om man fullföljer planerad elleverans. Sverige bör verka för att man på elbörsen inför ett system enligt "motköpsprincipen".

De olika principerna för prissättningen av den nationella nättjänsten i Sverige och Norge medför olika ersättningsvillkor för köpare och säljare av el och kan påverka konkurrensförhållandena mellan elföretagen i länderna. Sverige bör verka för att det införs likartade principer för prissättningen. Sverige bör även verka för att man harmoniserar ländernas olika skattesystem och skattenivåer i producentledet i syfte att ge lika konkurrensvillkor för berörda företag.

Eldistribution - elhandels- och nätföretag

Två omständigheter får, vid sidan av den höga marknadskoncentrationen i

producentledet, anses vara särskilt viktiga för möjligheterna att få en väl fungerande konkurrens vid elförsäljning och distribution till slutkonsument. Den ena omständigheten är att kraftföretagen i ökad utsträckning förvärvar distributionsrörelser, elhandelsföretag och nätföretag, s.k. vertikal integration. Detta har ett nära samband med nuvarande krav på timmätning av elförbrukningen vid leverantörsbyte och att kunderna då normalt måste köpa ny elmätare. Den andra omständigheten är prissättningen på nätverksamheten som är ett monopol. Enligt gällande regler skall denna verksamhet drivas juridiskt åtskild från produktion av och handel med el. Nätverksamheten skall även särredovisas.

Vertikal integration, "mätarkrav" och konkurrens

Sedan 1989 fram till den 1 september 1996 beräknas antalet eldistributörer (elhandelsföretag och lokalnätsägare) ha minskat från ca 290 till ungefär 250 eller med ett 40-tal. Under denna period beräknas att den vertikala integrationen, mätt med hänsyn till antalet abonnenter/slutkonsumenter som erhåller el som produceras och distribueras inom samma företag/koncern jämfört med totala antalet abonnenter i landet, ha ökat från omkring 30 till 50 procent. Genom vertikalt ägande i olika "kedjor" av producenter och elhandelsföretag begränsas konkurrensen vid elförsäljning från producent till elhandelsföretag och till slutkonsument.

Kostnaderna för mätarbyte och installation uppgick i genomsnitt till ca 8 000 kronor i början av 1996. Beloppet överstiger i flertalet fall vida den besparing som kan göras under en mycket lång tidsperiod av nämnda elkunder via ett leverantörsbyte. Det som gör den vertikala bindningen mellan producenter och elhandels-/nätföretag allvarlig från konkurrenssynpunkt är "mätarkravet". Flertalet elkunder med låg elförbrukning (s.k. lågspänningsabbonenter), t.ex. hushåll och småföretagare, har därmed inte i praktiken frihet att välja mellan olika leverantörer. Dessa kunder uppskattas svara för ungefär hälften av landets totala elförbrukning. "Mätarkravet" får anses ha bidragit till en i många fall kraftig ökning av elkostnaderna för olika typer av hushållskunder under de första månaderna 1996.

Utifrån nuvarande förutsättningar kan elpriserna för lågspänningsabbonenter i framtiden öka i en utsträckning som sannolikt inte varit möjlig om dessa kunder i praktiken haft frihet att välja mellan olika elhandelsföretag. Industrikunder och andra elköpare med stor elförbrukning torde, jämfört med flertalet lågspänningsabbonenter, få en "lugnare" prisutveckling i takt med att gällande avtal löper ut. Det finns även risk för att de rationaliseringar som följt eller kan följa av strukturförändringar på marknaden till följd av bl.a. omregleringen, t.ex. producenters förvärv av elhandelsföretag inklusive nätverksamhet, inte i rimlig utsträckning kommer elkunder med låg elförbrukning till godo. Det blir också allmänt sett svårt att uppnå syftet med omregleringen, bl.a. på grund av den ringa eller obefintliga konkurrensen vid elförsäljning till flertalet lågspänningsabbonenter.

Effekten kan även bli att det sker en inkomstöverföring från dessa elkunder till industrikunder och andra stora elköpare.

Flertalet lågspänningsabonnenter bör därför undantas från reglerna om timmätning av elförbrukning och krav på ny elmätare vid leverantörsbyte. I stället bör införas ett system med schablonmätning. Om berörda elkunder får ökad frihet att välja elleverantör skapas ett ökat konkurrenstryck på marknaden. Detta kan i sig ha en prisdämpande effekt utan att kunderna alltid måste utnyttja möjligheten att byta leverantör. Slutsatsen får stöd av erfarenheter från Norge. En schablonmätning av elförbrukningen motverkar även den begränsning av konkurrensen som följer av det stora inslaget av vertikal integration på elmarknaden.

Nätverksamhet - organisation, kostnader och prissättning

En väl fungerande konkurrens vid produktion av och handel med el förutsätter att priserna på nättjänsten avspeglar en effektiv verksamhet. Nätmyndighetens redovisning av prisspridning för tillämpade elpriser respektive nättariffer i början av 1996, skälen för prissättningen m.m. ger stöd för slutsatsen att prissättningen på nättjänsten i många fall är för hög i förhållande till faktiska kostnader eller kostnaderna för en effektiv verksamhet. Om priset för nättjänsten överstiger motsvarande kostnader kan överskottet användas för att subventionera elpriset, vilket innebär att konkurrensen mellan elhandelsföretag snedvrids. Det kan medföra en negativ påverkan på marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden. Effekten kan bli höga elpriser för konsumenterna.

De organisationsmodeller som gällde i början av 1996 är enligt Nätmyndighetens undersökning främst två. Den ena modellen innebär att nätverksamheten är kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag bildats för produktion av och handel med el (elverksamheten). Dotterföretaget hade ofta inte någon anställd personal förutom VD. Dessa förhållanden kan förekomma i uppemot 100 företag. Den andra modellen innebär att elverksamheten är kvar i moderföretaget medan ett dotterföretag bildats för nätverksamheten. Även här förekom att all personal anställdes i moderföretaget. Därutöver uppskattas att ett 15-tal kommuner driver nätverksamhet i förvaltningsform, dvs. inom samma juridiska person som kommunens övriga förvaltningar och berörda verksamheter.

Nuvarande regler för organisation av el- och nätverksamheten ger möjlighet för företagen att i stor utsträckning välja hur nätverksamheten i praktiken organiseras. De organisationslösningar som följde på omregleringen torde formellt uppfylla de berörda bestämmelserna. I praktiken bedrivs ofta nätverksamheten tillsammans med elhandelsverksamhet. Med detta följer konkurrensproblem som beror på bristande förutsättningar att kunna korrekt avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten.

Det är vanligt att nätföretag även utför elektriska installationsarbeten åt byggnadsföretag m.fl. Denna verksamhet tycks ha ökat i omfattning efter

omregleringen. Försäljning av dessa tjänster är en särskild konkurrensmarknad vid sidan av elhandelsverksamheten. Således finns risk för att överskott från nätverksamheten används till att i förekommande fall subventionera såväl elpriserna som priserna på installationsarbeten.

Erfarenheterna av marknader som tidigare av- och omreglerats visar att problemet med korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är en av de viktigaste frågorna att lösa för att få en väl fungerande konkurrens. Konkurrensverkets prövning enligt konkurrenslagen av ifrågasatt underprissättning visar att det är svårt och resurskrävande att härleda och korrekt redovisa alla kostnader för en viss verksamhet som drivs tillsammans med andra verksamheter. Detta är också de internationella erfarenheterna.

De organisationsformer som följde av omregleringen innebär att Nätmyndighetens förutsättningar att följa upp nätverksamhetens kostnader, effektivitet och prissättning är otillfredsställande. Avsikten med bestämmelsen om separering av nät- och elhandelsverksamhet torde inte ha varit att det skulle bildas ett stort antal "skalbolagsliknande" företag, dvs. företag med en eller ett fåtal anställda, eller att nätverksamhet skulle bedrivas tillsammans med elhandelsverksamhet eller annan konkurrensutsatt verksamhet.

I detta fall är det angeläget att komplettera berörda lagregler i syfte att så långt som möjligt hindra att nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter. En sådan komplettering kan även kräva att man preciserar de funktioner som tillhör nättjänsten. Bestämmelserna i denna del har även samband med hur kostnaderna för nätverksamhet skall redovisas.

Nuvarande bestämmelse om att nättjänsten skall särredovisas ger stor frihet för företagen att bestämma redovisningens inriktning och precision. Detta förhållande, i kombination med att nätverksamhet ofta drivs tillsammans med en eller flera andra verksamheter, gör att det är svårt att kunna korrekt avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten. Utifrån nuvarande förutsättningar blir prövningen av priserna för nätverksamhet en ofta svår och resurskrävande process. Det gäller inte minst i de fall där prissättningen skall avgöras av allmän förvaltningsdomstol. Det blir också svårt att få till stånd en prissättning av nättjänsten i landet som generellt sett avspeglar en effektiv verksamhet.

Därför bör införas särskilda regler som bl.a. klargör vilka kostnader som hör till nätverksamhet samt vilka redovisningsprinciper och krav på kostnadsverifiering som skall gälla. Det torde, förutom att skapa ökad klarhet om nätverksamhetens kostnader, medföra bättre möjligheter för berörda aktörer - Nätmyndigheten, domstolar och elföretag - att få en resurssnål process vid prövning av prissättning på nättjänsten.

Information om prissättningen

En huvudförutsättning för en effektiv konkurrens är att kunderna är välin-

formerade om företagens produktutbud med hänsyn till kvalitet och pris på varan eller tjänsten. Elhandelsföretagens räkningar till kunderna är mycket ofta svåra att tolka. Detta problem tycks ha förvärrats efter omregleringen. Ofta framgår det inte direkt av elräkningen hur den totala elkostnaden fördelas på elförbrukning, nättjänst respektive skatter. Det gör det svårt för kunderna att jämföra elpriserna mellan olika elhandelsföretag. Om det ges förutsättningar för en effektiv konkurrens om lågspänningsabonnenterna torde företagen i många fall bli mer motiverade att utforma fakturorna utifrån främst kundernas behov.

Konkurrens mellan värmesystem - el och fjärrvärme

Omregleringen förväntades medföra ökad konkurrens för fjärrvärme i förhållande till eluppvärmning. Därför bedömdes att fjärrvärmerna, under vissa förutsättningar, inte skulle behöva omfattas av den särskilda prisregleringen enligt kommunallagen (bl.a. den s.k. självkostnadsprincipen) från den 1 januari 1996. Omregleringen av elmarknaden medförde dock knappast någon ökad konkurrens vid försäljning av el till hushållen. Konkurrensen mellan fjärrvärme och alternativa system för bostadsuppvärmning skall också bedömas utifrån värmeabonnenternas höga kostnader vid byte mellan olika värmesystem. Som nämnts ovan gav omregleringen utrymme för att öka elkostnaderna för flertalet lågspänningsabbonenter. Det medför även en press uppåt på priserna för fjärrvärmeabbonenter.

Slutsatsen blir att det torde ha skapats ett utrymme för ökade taxor för fjärrvärmeabbonenter efter omregleringen av elmarknaden. Detta understryker behovet av att få en ökad konkurrens vid elförsäljning till lågspänningsabbonenter. En åtgärd för att uppnå detta är att undanta flertalet av dessa elkunder från kravet på timmätning av elförbrukningen om kunden väljer att byta elleverantör.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagen beslutade¹ den 25 oktober 1995 om ett nytt regelverk för elmarknaden från den 1 januari 1996. De nya reglerna innebär att produktion av och handeln med el omvandlats till konkurrensmarknader. Nätverksamheten (upplåtelse av ledningarna för överföring av el) förblir ett monopol. Syftet med att införa konkurrens på elmarknaden är att ge konsumenterna ökad valfrihet och bättre förutsättningar för en ökad kostnads- och prispress inom elförsörjningen.

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion (1992:820, omtryckt 1993:685) verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta sker bl.a. genom att pröva företags konkurrensbegränsande beteenden med stöd av den nya konkurrenslagen (1993:20), KL, som trädde i kraft den 1 juli 1993. Konkurrensverket tillämpar även lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU), som närmast får ses som ett komplement till lagen om offentlig upphandling (1992:1528). Vid sidan av tillämpningen av KL och LIU skall verket enligt instruktionen (1992:820) bl.a. lämna förslag till ändringar av regleringar som hämmar konkurrensen.

Den 1 januari 1992 bildades Affärsverket svenska kraftnät som är systemansvarig myndighet för den svenska elförsörjningen och förvaltar stannätet. Svenska kraftnät skall bl.a. svara för att kraftbalansen upprätthålls mellan produktion och förbrukning av elkraft inom landet. Vidare är Svenska kraftnät hälftenägare i det norska företaget, Nord Pool ASA², som driver den svensk-norska elbörsen. Inom Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) tillkom den 1 juli 1994 Nätmyndigheten, som bl.a. ansvarar för tillsyn och uppföljning av elmarknaden. Centrala uppgifter för Nätmyndigheten är tillståndsgivning för nät- och elhandelsverksamhet samt övervakning av prissättningen för nätverksamheten.

I regleringsbrevet (regeringsbeslut den 15 juni 1995) till Konkurrensverket för budgetåret 1995/96 uttalas att "Konkurrensverket skall kommentera utvecklingen på de marknader som har avreglerats eller

¹ Beslutet föregicks bl.a. av prop. 1994/95:222 Ny ellagstiftning, betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad och prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.

² Den andra hälften ägs av Statnett Marked, dotterföretag till Statnett SF som har systemansvaret i Norge.

regelreformerats, såsom tele- och postområdena. Verket skall också särskilt följa utvecklingen på elmarknaden och redovisa sina iakttagelser senast den 1 oktober 1996".

Regeringen har i beslut den 26 oktober 1995 givit NUTEK i uppdrag att, i samråd med Konkurrensverket och Svenska kraftnät, följa utvecklingen på elmarknaden från den 1 januari 1996. Uppdraget gäller tills vidare och erfarenheterna av omregleringen skall redovisas till Näringsdepartementet senast den 1 oktober varje år med början år 1996. NUTEK har i skrivelse den 15 december 1995 till regeringen redovisat en arbetsplan för uppföljningen av den omreglerade elmarknaden.

Av planen framgår att NUTEK bl.a. skall följa antal byten av leverantör, avtalsförhållanden, investeringar och effektivitetsutveckling i nätverksamheten, sammanslagningar av nätkoncessioner och bedöma dess påverkan på kostnader och effektivitet, kostnaderna för mätning av elförbrukning, förekomst av upphandling av el i konkurrens som görs av elhandelsföretag och elkunder. Vidare skall NUTEK bedöma effekterna av ellagstiftningen och utvecklingen av fjärrvärmens konkurrenskraft. Svenska Kraftnät skall enligt planen bl.a. redovisa kapaciteten på respektive utlandsförbindelse och hur kapaciteten används i form av långa kontrakt och för tillfällig handel. Därvid avser man att belysa förutsättningarna för handeln med el mellan de nordiska länderna och omfattningen av handeln över den svensk-norska elbörsen.

Länsstyrelserna har i princip samma uppgifter som Konkurrensverket med undantag för att tillämpa KL och LIU. Regeringen beslöt den 9 november 1995 att uppdra åt länsstyrelserna att biträda Konkurrensverket i arbetet med att följa utvecklingen på elmarknaden enligt anvisningar från verket. I skrivelse till länsstyrelserna den 19 december 1995 angav Konkurrensverket vad länsstyrelserna borde följa upp. Av bilaga 2 framgår inriktningen av länsstyrelsernas medverkan. Aktuella frågor har främst anknytning till elhandelsföretag och elkunder.

Under första halvåret 1996 har publicerats tre statliga utredningar som bl.a. behandlar vissa konkurrensfrågor och effekter med anknytning till den omreglerade elmarknaden. Den ena rapporten "Tre månader av reformerad elmarknad" har utarbetats inom Nätmyndigheten. Denna rapport visar bl.a. prisändringar och prisspridning på el det första kvartalet 1996. Den andra rapporten "Fri elmarknad för alla", som har utarbetats av Nätmyndigheten och Svenska Kraftnät, behandlar bl.a. nuvarande krav på timmätning av elförbrukning när kunden byter elleverantör. En viktig konkurrensfråga är därvid kundens kostnader för mätutrustning inklusive installation. Den tredje utredningen behandlar elbörsverksamhet och utri-keshandel och redovisas i betänkandet (SOU 1996:49) Regler för handeln med el.

1.2 Rapportens inriktning och syfte

Inriktningen av denna rapport är en följd av dels regeringsuppdraget till Konkurrensverket enligt regleringsbrevet för innevarande budgetår (1995/96), dels den utredningsplan om elmarknaden som NUTEK tillställt regeringen. Konkurrensverkets erfarenheter av marknader som tidigare varit reglerade monopol har även i viss utsträckning styrt inriktningen av behandlade konkurrensfrågor på elområdet. Det gäller bl.a. konkurrensproblem som kan följa av att ett företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet inom samma juridiska person eller företag.

En viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens är bl.a. att företagen inte samarbetar så att konkurrensen sätts ur spel. Ett medel för att bl.a. hindra konkurrensbegränsande beteenden är KL. I rapporten redogörs för de viktigaste reglerna i KL och Konkurrensverkets ärenden på energiområdet som prövats enligt denna lag. Dessa ärenden, som främst rör avtal mellan företag med ifrågasatta konkurrensbegränsande bestämmelser samt företagsförvärv, har i de flesta fall initierats genom anmälningar/ansökningar från elföretag. Ärendena har aktualiserats under perioden den 1 juli 1993, dvs. tidpunkten när KL trädde i kraft, till den 1 september 1996.

I ett särskilt avsnitt redovisas ett sammandrag av länsstyrelsernas iakttagelser av effekter på elmarknaden under i de flesta fall fyra till fem första månaderna 1996. Som en bakgrund till Konkurrensverkets och länsstyrelsernas iakttagelser ges i rapporten en översiktlig redogörelse för elmarknaden i tre avseenden. Dessa gäller marknadens strukturförhållanden, de viktigaste inslagen i omregleringen och nämnda tre utredningar som färdigställdes under 1996. Redovisningen har kompletterats med uppgifter som Konkurrensverket erhållit inom ramen för sin utredningsverksamhet och tillämpningen av KL. Uppgifter om elmarknaden har även inhämtats från bl.a. branschorganisationer för kraftproducenter, elhandels- och nätföretag³. Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket samrått med Nätmyndigheten och Svenska kraftnät.

I redovisningen har särskild vikt givits sådana förhållanden och inslag (regelverk, företagsstruktur i producent- och distributionsled m.m.) på den svenska elmarknaden som hindrar eller motverkar konkurrensen vid produktion och försäljning av el. I rapporten behandlas även konkurrensfrågor med koppling till den nordiska elmarknaden och som har betydelse för konkurrensen på den svenska elmarknaden. Mot denna bakgrund analy-

³ Före omregleringen av elmarknaden kallades vanligen ett företag som distribuerade elkraft till slutkonsument (främst hushåll) för eldistributör/distributionsföretag. Efter omregleringen, där åtskillnad görs för produktion av och handeln med el å ena sidan och nätverksamhet å andra sidan är benämningen distributör mindre relevant. I denna rapport används oftast begreppen elhandelsföretag och nätföretag. När uppgifter om elmarknaden hämtats från tidigare rapporter, betänkanden etc. återges använd termologi.

seras förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid produktion av och handel med el.

Att skapa konkurrens är inget mål i sig utan ett medel för att få effektivare marknadsförhållanden till nytta för konsumenterna. Då man inför konkurrens på en monopolmarknad genom att ändra regler som styr marknadens funktionssätt (bestämmelser för etablering, försäljning, prissättning m.m.) bör man som regel följa upp utvecklingen för att tidigt kunna rätta till oönskade effekter eller förebygga att sådana effekter uppstår. Denna rapport syftar till att utgöra ett underlag för statsmakterna att genomföra åtgärder som främjar en ökad konkurrens på elmarknaden till nytta för konsumenterna/elkunderna.

2 Regelverk, marknadsstruktur och konkurrensförhållanden

2.1 Regelverket för den svenska elmarknaden

En viktig del av omregleringen av elmarknaden är att nätverksamhet (drift, underhåll och upplåtelse av nätet för elöverföring m.m.) skall drivas juridiskt åtskild från produktion av och handel med el (elverksamhet). Nätverksamheten skall därvid särredovisas. I det fall en kommun driver elverksamheten i förvaltningsform omfattas denna av vissa rättsprinciper (lokaliserings-, självkostnads- och likställighetsprincipen) enligt kommunallagen.

Ett syfte med separering av nät- och elverksamhet är att synliggöra kostnaderna för respektive verksamhet. Därigenom ges bättre möjligheter att motverka att intäkter från nätverksamhet används för att sänka priset på elkraft, s.k. korssubventionering. En sådan subvention riskerar att sätta konkurrensen ur spel vid handeln med el. Vid debitering till kund skall elkostnaden och motsvarande pris delas upp i två delar dels priset på nättjänsten, dels priset på elkraften.

För att bedriva nät- och elhandelsverksamhet krävdes före den 1 januari 1996 områdeskoncession. Efter denna tidpunkt gäller i stället krav på nät- respektive leveranskoncession. Sistnämnda ges för en tid av längst fem år och innebär en skyldighet för elhandelsföretaget att under denna tid leverera el till de abonnenter som omfattades av tidigare områdeskoncession. Syftet med att införa leveranskoncession är att stärka kundens ställning efter omregleringen. Om kunden byter leverantör upphör leverantörens skyldigheter enligt leveranskoncessionen.

Huruvida priset för nättjänsten är skäligt prövas av Nätmyndigheten. Prövningen görs efter anmälan från elkunden men Nätmyndigheten får också själv initiera en prövning. Myndigheten har också rätt att pröva slutpriset (elpris plus nättjänst) för kunder som omfattas av leveranskoncession. I detta fall får en prövning bara göras efter en anmälan. De elpriser som tillämpas mot kunder som bytt leverantör och därmed inte omfattas av leveranskoncession, omfattas inte av Nätmyndighetens pristillsyn. Däremot berörs givetvis i dessa fall priset på nättjänsten av pristillsynen. Nätmyndighetens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Fram till augusti 1996 hade Nätmyndigheten ålagt tio elföretag att ändra sina eltariffer eller debiteringssystem för elmätning. Ett av dessa företag har överklagat myndighetens beslut till länsrätten. Några företag har sänkt sina tariffer efter att Nätmyndigheten påbörjat en undersökning om företagens prissättning. Ett femtiotal elföretags prissättning och försälj-

ningsvillkor hade i september 1996 prioriterats inom ramen för Nätmyndighetens pristillsyn. Bland dessa företag finns företag som har ett jämförelsevis högt pris på nättjänsten och ett lågt pris på elkraften. I sådana fall kan man misstänka att priset på den konkurrensutsatta elverksamheten subventioneras av nätverksamheten.

Pristillsynen syftar till att nätföretagens prissättning skall motsvara en effektiv verksamhet. En huvudprincip är att höga kostnader inte får kompenseras via prissättningen. Myndigheten avser att analysera nätverksamhetens kostnader och effektivitet och publicera nyckeltal om dessa förhållanden för olika grupper av företag. Grupperingen skall göras utifrån nät- och kundstruktur, skillnader i kvalitet på nättjänsten m.m. Ett syfte är att nätmyndigheten skall få ytterligare underlag för att analysera och bedöma nätföretagens prissättning. Tanken är också att en ökad information om nätverksamheten i dessa avseenden skall medverka till att nätföretag får ökade incitament att genomföra effektivitetsfrämjande åtgärder.

Enligt gällande bestämmelser skall elkonsumenter som omfattas av leveranskoncession göra en skriftlig anmälan om byte av elleverantör sex månader innan leveransen påbörjas. Det innebär att dessa elkunder inte hade möjlighet att byta elleverantör före den 1 juli 1996. De tidpunkter vid vilka övriga kunder (t.ex. industriföretag) kan byta leverantör har främst samband med vad som har avtalats mellan kunden och nuvarande leverantör om avtalsperiod, uppsägning av avtal m.m.

Om kunden lämnar leveranskoncessionären, dvs. byter elleverantör för att agera på den fria elmarknaden, finns regler om att mäta elförbrukningen per timme. Detta kräver normalt att kunden installerar en ny elmätare. Denna och installationskostnaden skall betalas av kunden. För flertalet lågspänningskunder (t.ex. hushållen) är kostnaderna för mätutrustning inklusive installation den viktigaste faktorn, vid sidan av elpriset, att väga in vid beslut om att byta elleverantör. (Se avsnitt 2.4.)

Före den 1 januari 1996 fanns ett visst konkurrensskydd för fjärrvärme- och naturgasanläggningar. Skyddet innebar att den eldistributör som hade rättigheten att leverera el i området inte normalt var skyldig att leverera el för värmeförsörjning till områden där fjärrvärme eller gas distribuerades eller till sådana områden där det planerades för en sådan värmeförsörjning. Detta (konkurrens)skydd var effektivt om eldistributören hade samma huvudman eller ägare som fjärrvärme- och gasverksamheten. Vid skilda huvudmän för de olika verksamheterna ansågs skyddet inte särskilt starkt eftersom det i sådant fall knappast fanns skäl för eldistributören att neka elleveranser.

På en omreglerad elmarknad ansågs skyddet för fjärrvärme- och gasanläggningar bli för svagt. Från den 1 januari 1996 infördes därför bestämmelser om att den som har nätkoncession förbjuds, efter en ansökan från kommunen till nätmyndigheten före den 1 juli 1996, att medge ett nät-

abonnemang som gör det möjligt att övergå till el från fjärrvärme eller gas. Förbudet gäller till slutet av 1998. De fjärrvärme- och gasanläggningar som får detta konkurrensskydd omfattas av självkostnads- och likställighetsprincipen enligt kommunallagen. Nätmyndigheten hade före den 1 juli 1996 fått tre ansökningar om skydd för fjärrvärmen. Det innebär att det numera råder fri prissättning för fjärrvärme i nästan alla berörda kommuner.

2.2 Elproduktion och kraftbolag

Marknadsstruktur m.m.

Elproduktionen i Sverige, som år 1994 var totalt ca 140 TWh, utmärks av en stark marknadskoncentration. De fem största kraftbolagen var 1994 i storleksordning Vattenfall AB, Sydkraft AB, Stockholm Energi AB, Gullspångs Kraft AB och Stora Kraft AB. Dessa svarade tillsammans för ungefär 90 procent av den totala elproduktionen. Vattenfalls och Sydkrafts andel var ca 53 respektive 19 procent. Bland övriga större producenter kan nämnas Graningeverkens AB, Skellefteå Kraft AB och AB Skandinaviska Elverk med en sammanlagd marknadsandel på ca 5 procent.⁴

Under 1995 har marknadskoncentrationen inte ändrats i någon större utsträckning. I juli 1996 skedde dock ett uppmärksammat förvärv på marknaden. Det var att Gullspångs Kraft, vars huvudägare är finska kraftföretaget Imatran Voima OY, förvärvade Skandinaviska Elverk. Gullspångs Kraft torde därmed vara, jämsides med Stockholm Energi, den tredje största elproducenten i Sverige.

Elproducenter har på senare år i ökad utsträckning blivit delägare i varandras företag. Exempel på detta är att Vattenfall och Graningeverken är delägare i Gullspångs Kraft och Sydkraft är delägare i Graningeverken. Här kan även nämnas en undersökning av Östersundsposten (publicerad den 9 maj 1996) om kraftproduktion och ägarförhållanden i Jämtlands län. Av undersökningen framgår att nästan alla kraftverk i länet har sinsemellan, direkta och indirekta, ägarkopplingar.

Samägande mellan konkurrerande företag innebär alltid en risk för att företagen inleder ett samarbete som begränsar konkurrensen. En sådan samverkan underlättas om en person i ledande ställning i ett företag (t.ex. en styrelserepresentant) också har en nyckelroll hos en konkurrent. (Se avsnitt 4.2.) Enligt Svenska Kraftverksföreningen, branschorganisation för landets elproducenter, gällde i början av september 1996 att ingen av i Sverige verksamma kraftbolag hade styrelserepresentanter som även representerade en annat kraftbolag i landet. Svenska kraftbolag har i ökad

⁴ Rapporten "Marknadsdominans i den nordiska elförsörjningen", Tentum, januari 1996

utsträckning de senaste åren även fått ägarkopplingar till producenter i andra, främst nordiska, länder. (Se avsnitt 3.1.)

Vid Handelshögskolan i Stockholm har genomförts analyser av konkurrensen på en omreglerad svensk elmarknad. I en studie⁵, som genomförts av professor Lars Bergman m.fl., konstateras att den höga marknadskoncentrationen i producentledet begränsar en effektiv konkurrens och medför en ökad prisnivå. Därför framförs olika alternativ att förbättra konkurrensen. Ett förslag är att dela upp det största företaget på marknaden, Vattenfall, i flera självständiga företag. Studien visar att om det fanns ungefär 5-6 lika stora eller jämnstarka producenter på den svenska elmarknaden skulle effekten bli en press nedåt på elpriserna. Ett alternativt förslag är att vidga den svenska marknaden till att omfatta samtliga nordiska länder. För att detta skall utgöra ett alternativ till en uppdelning av Vattenfall förutsätts en fri handel mellan de nordiska länderna. Detta är förenat med stora hinder. (Se avsnitt 3.)

Kundförhållanden

Producenternas viktigaste kunder är s.k. avtalskunder och säkringskunder. Avtalskunderna utgörs främst av större industrikunder och fristående återförsäljare av el (främst elhandelsföretag). Avtalen mellan producenten och dessa kunder har vanligen en avtalsperiod på ett år eller längre. Elproducenternas principer för prissättning vid försäljning till avtalskunder avviker inte normalt från vad som är vanligt på andra marknader. En utgångspunkt är att sätta priset med hänsyn till kundens prestation. Det betyder bl.a. att elpriset beror på avtalstidens längd och leveransernas omfattning. Kraftbolagens säkringskunder är till större delen hushåll, enskilda näringsidkare m.fl.. Bolagens leveranser till sina säkringskunder ombesörjs i de flesta fall via egna försäljnings- och elhandelsbolag.

Bland producenterna är det vanligast att den större delen av företagets kraftproduktion säljs till avtalskunder medan försäljning till egna säkringskunder utgör en mindre del. För ett mindre antal producenter såsom kommunala företag med egen kraftproduktion, t.ex. Stockholm Energi, är förhållandet det motsatta beträffande de två kundgruppernas andel av produktionen.

Enligt samstämmiga uppfattningar från branschorganisationer på elområdet, elproducenter och länsstyrelsers undersökning (se avsnitt 5.2) hade producenterna långsiktiga avtal med sannolikt omkring tre fjärdedelar av avtalskunderna före årsskiftet 1995/96. Ett flertal av dessa avtal ingicks utan att elkunderna genomförde en upphandling i konkurrens. Sannolikt löper de flesta avtal ut under något av åren 1996-1999. I avsnitt 5.2 och

⁵ Market Structure and the Price of Electricity: An Ex Ante Analysis of the Deregulated Swedish Electricity Market; The Energy Journal, Vol. 16, No. 2 (1995); Bo Andersson och Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm

5.3 redovisas en bakgrund till avtalens tillkomst och tendenser på prisområdet beträffande kunder med stor elförbrukning och som upphandlat el i konkurrens i anslutning till omregleringen.

2.3 Eldistribution - elhandels- och nätföretag

Marknadsstruktur m.m.

År 1989 fanns ungefär 290 distributörer⁶ i landet. Dessa hade minskat till 273 i början av 1994. Under 1994 och 1995 minskade antalet distributörer med ett 20-tal⁷. Utvecklingen är bl.a. ett resultat av att elproducenter, främst Vattenfall och Sydkraft, förvärvat distributionsföretag, s.k. vertikal integration (se nedan). Av betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad (underlagsbilaga) framgår att kommunala energiverk (drivs i förvaltningsform) och bolag i början av 1994 svarade för ca 11 respektive 50 procent av leveranserna till landets lågspänningsabbonenter, varav flertalet är hushåll. De två största kommunala distributörerna är Stockholm Energi och Göteborg Energi AB med en sammanlagd marknadsandel på omkring 15 procent. Andelen för privata bolag var 1994 ca 22 procent. Den dominerande andelen av distributörernas intäkter utgör försäljning till lågspänningsabbonenter. Dessa utgjorde ca 99 procent av totala antalet kunder och svarade för ungefär hälften av den totala elanvändningen.

Det svenska elnätet utgörs, förutom av stamnätet, av regionala och lokala nät. De regionala näten ägs i huvudsak av de större kraftproducenterna. De lokala näten ägs i allmänhet av nätföretag som i regel är knytet till ett elhandelsbolag. Ägare till sistnämnda företag är främst kommuner och i ett mindre antal fall de större elproducenterna.

För närvarande (september 1996) uppskattas antalet nät- respektive elhandelsföretag till ca 250. Hur de tidigare distributionsföretagen eller lokala energiföretagen organiserat elhandels- och nätverksamheten efter omregleringen har redovisats i en särskild rapport från Nätmyndigheten (se avsnitt 2.4 nedan). Här bör även nämnas en annan omständighet som har aktualiserats efter omregleringen och som rör nätföretagen. Enligt Elektriska Installatörsorganisationen EIO⁸ är det vanligt att främst kommunernas nätföretag, förutom sedvanlig nätverksamhet, även bedriver en jämförelsevis omfattande verksamhet på marknaden för elektriska installationer. Tjänsterna utförs åt "externa" kunder i anslutning till bl.a.

⁶ Rapporten Vertikal integration på elmarknaden (SPK:s och NUTEK:s rapportserie 1991:22 respektive 1991:31)

⁷ Betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad och rapporten Nya svenska elmarknaden - och Svenska Kraftnäts roll; Svenska kraftnät, 1996

⁸ EIO är branschorganisation för elektriska installationsföretag och har ca 2 700 medlemsföretag, varav flertalet är småföretag med mindre än tio anställda.

nyproduktion och renovering av fastigheter. Sådana arbeten föregås ofta av anbudsgivning. Det förhållandet att kommunägda nätföretag börjat konkurrera med privata företag på marknaden för berörda installationsarbeten har enligt EIO ökat i omfattning efter omregleringen. Dessa uppgifter har bekräftats av andra marknadsaktörer än EIO.

Vertikal integration

Kraftföretagen Vattenfall, Sydkraft, Stockholm Energi, Gullspångs Kraft/Skandinaviska Elverk och Graningeverken hade enligt uppgifter som Konkursverket erhållit vid förvävsprövning enligt KL⁹ (se avsnitt 4.4) i början av 1994 tillsammans en marknadsandel i distributionsledet på ca 44 procent. Denna andel, som har beräknats som förhållandet mellan antalet elabonnenter hos berörda företag i relation till samtliga abonnenter i landet, utgör ett mått på den vertikala integrationen mellan producent- och distributionsled.

Av rapporten "Vertikal integration på elmarknaden" (december 1991), som gjordes av NUTEK och förutvarande Statens Pris- och Konkursverk på uppdrag av regeringen, framgår att den elkraft som år 1989 producerades och distribuerades inom samma företag och som såldes till slutkonsumenter inom distributionsområden med områdeskoncession¹⁰ uppgick till drygt 30 procent av den totala elproduktionen. Den beräkningsmetod som i detta fall användes som mått på den vertikala integrationen avviker således från den som tillämpats vid beräkningen av det ovan redovisade värdet (44 procent) i början av 1994. De två beräkningsmetoderna bör dock inte ge nämnvärt skilda resultat.

Den vertikala integrationen mellan 1989 och i början av 1994 beräknas således ha ökat från drygt 30 till ca 44 procent. Under perioden 1994 fram till början av september 1996 har större elproducenter (främst Vattenfall och Sydkraft) förvärvat ett 15-tal elhandels-/distributionsrörelser (se avsnitt 4.4). Därutöver har enligt länsstyrelsers rapportering genomförts ett ytterligare antal förvärv mellan kraft- och elhandelsföretag (se avsnitt 5.2). De förvärv som genomförts under sistnämnda period kan beräknas ha ökat producenternas andel av distributionen till slutkonsument med ca fem procentenheter. Till andelen för den vertikala integrationen bör även hänföras fristående elhandelsföretag med egenproducerad kraft till slutkonsumenter som omfattas av leveranskoncession. Dessa företags andel av den totala distributionen utgör uppskattningsvis några procent. Det skulle innebära att den vertikala integrationen i september 1996 uppgår till omkring 50 procent.

⁹ Konkursverkets beslut (dnr 1094/93) den 28 mars 1994 angående Vattenfalls förvärv av Huddinge Elverk AB

¹⁰ Områdeskoncession har från den 1 januari 1996 ersatts av leverans- och nätkoncession (se avsnitt 2.1).

För närvarande beräknas således fem kraftbolag och deras försäljnings- och distributionsrörelse (elhandelsföretag och som regel ett anknutet nätföretag) svara för ungefär hälften av leveranserna till slutkonsumenter som omfattas av leveranskoncession. Dessa fem har tillsammans en andel på drygt 90 procent av landets elproduktion. Den vertikala integrationen försvagar konkurrensen i i hela kedjan produktion-försäljning/distribution-slutkonsument. Slutsatsen kan ses mot bakgrund av bl.a. nuvarande regler för elkunder att byta elleverantör och kostnaderna för att köpa ny elmätare. (Se avsnitt 2.4 nedan.)

2.4 Utredningar publicerade 1996

I avsnitt 1 nämns tre utredningar/rapporter som avslutats under 1996 och som bl.a. berör konkurrensfrågor med direkt anknytning till den omreglerade elmarknaden. Nedan redogörs i korthet för dessa utredningar och framförda förslag. Dessa bereds för närvarande (september 1996) inom regeringskansliet.

Rapporten Tre månader av reformerad elmarknad

Denna rapport, som gjorts av Nätmyndigheten, visar prisändringar på el för främst hushållen under det första kvartalet 1996. Rapporten visar också hur företagen på elmarknaden allmänt organiserat verksamheten utifrån kravet på separering av nät- respektive elverksamhet.

Av rapporten framgår att det totala elpriset för nättjänst och elkraft har för en lägenhetskund ökat med i genomsnitt 8,1 procent. För en villakund utan och med elvärme uppgår höjningen till i genomsnitt 8,8 respektive 5,5 procent. För samtliga tre kundtyper gäller att det i flera fall genomförts mycket kraftiga höjningar eller från 15 till över 30 procent. Ökade elskatter från den 1 januari 1996 utgör ungefär 3-5 procentenheter av prishöjningarna. Skillnaden mellan högsta och lägsta årskostnad för de olika typkunderna är betydande. Prisspridningen eller skillnaden mellan högsta och lägsta pris har ökat mellan 1995 och 1996. För sistnämnda år gällde för samtliga kundtyper att av differensen mellan högsta och lägsta totalpris (nättjänst plus elkraft) kan större delen hänföras till nättjänsten, dvs. priserna på elkraften har en mindre spridning än priserna på nättjänsten.

Enligt nätmyndigheten är en orsak till stora variationer i prissättningen ett resultat av historiskt tillämpade principer för prissättningen inom olika kommuner och associationsformer. Kommuner har tidigare subventionerat denna verksamhet liksom det finns kommuner som haft en relativt god lönsamhet. Det har också funnit inslag av en närmast godtyckligt vald prissättning som hade ett svagt samband med faktiska kostnader eller en effektiv verksamhet.

Hur elföretagen organiserar nät- och elverksamheten med hänsyn till de nya reglerna från årsskiftet 1995/96 är en av de viktigare konkurrensfrågorna på elmarknaden. Av Nätmyndighetens rapport framgår att separe-

ringen av nätverksamhet från produktion av och handel med el (elverksamheten) har i huvudsak gjorts enligt två modeller. Den modell som gäller i de flesta fall är att nätverksamheten fått vara kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag bildats för elverksamheten. Därvid har det ofta förekommit att dotterföretaget inte haft någon anställd personal förutom VD. I samband med att Nätmyndigheten beviljat leveranskoncession har man i skrivelse till nätföretaget påpekat att det finns en risk för att de två verksamheterna sammanblandas och uppmärksammat företaget på att organisationsfrågan kan komma att följas upp via tillsyn.

Den andra valda organisationsmodellen enligt Nätmyndighetens rapport är att elverksamheten är kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag bildats för nätverksamheten. Denna organisation gäller flertalet större och medelstora företag. Även i detta fall kom vissa företag i anslutning till omorganisationen att anställa all personal i moderföretaget. Nätmyndigheten har beviljat leveranskoncession när man ansett att åtskillnad finns mellan nät- respektive elverksamhet.

Nätmyndigheten uppskattar att det efter omregleringen även torde finnas ett 15-tal kommuner som bedriver nätverksamheten i förvaltningsform, dvs. i samma juridiska person som kommunens övriga förvaltningar och berörda verksamheter. Därutöver kan tilläggas att det enligt Nätmyndigheten finns uppemot fem kommuner som driver elverksamheten i förvaltningsform. I sådant fall är kommunen inte undantagna vissa rättsprinciper enligt kommunallagen (se avsnitt 2.1).

Rapporten Fri elmarknad för alla

Som tidigare nämnts ställs krav på timmätning av el om kunden byter elleverantör. Detta kräver i sin tur att kunden installerar ny elmätare. I rapporten "Fri elmarknad för alla", som har gjorts av Nätmyndigheten och Svenska Kraftnät, redovisas att en enskilds kunds samtliga kostnader för att byta elleverantör (kostnader för elmätare, installation m.m.) var i genomsnitt närmare 8 000 kronor under de första månaderna under 1996. Spridningen kring medelvärdet var mycket stort.

Kundens kostnader för att byta leverantör utgör ett väsentligt hinder för en fungerande konkurrens på elmarknaden. De kunder som behandlas i rapporten är lågspänningsabonnenter med direktmätning av el som har s.k. lågspänningsabonnemang. Antalet sådana kunder uppgår till fyra miljoner eller ca 80 procent av landets samtliga fem miljoner elkunder. I rapporten föreslås att kravet på timmätning slopas för abonnenter med en huvudsäkring på högst 25 A och att man, i likhet med vad som gäller i Norge, inför ett system med schablonmätning som grundas på en över tiden genomsnittlig fördelning av elförbrukningen inom ett område. Denna kundkategori har ett likartat förbrukningsmönster och utgör ca 95 procent av totala antalet kunder som har säkringsabonnemang. Kunder med en huvudsäkring upp till 25 A beräknas svara för 70 till 80 procent av den elförbrukning som hänförs till säkringsabonnenter.

Med hänsyn till att vissa säkringskunder kan missgynnas av föreslagen schablonmätning framförs i rapporten ett kompletterande förslag. Detta innebär att nuvarande krav på timmätning bibehålls för säkringskunder som inte kan eller vill utnyttja möjligheten till schablonmätning. Vidare föreslås att takpriser införs för mätare enligt principen ju högre säkringsstorlek desto högre takpris. För en säkring mellan 16 och 35 A föreslås ett takpris på 1200 kronor exklusive moms. De redovisade förslagen föreslås genomföras från den 1 april 1997. Nuvarande krav på sex månaders anmälningstid till leveranskoncessionären före byte av elleverantör bör enligt rapporten bibehållas, dvs. förslaget skulle få faktiskt genomslag tidigast från den 1 oktober 1997.

En fungerande konkurrens på elmarknaden förutsätter att marknadsaktörerna, elföretagen, kunderna m.fl., är välinformerade om bl.a. marknadsförhållandena. I rapporten "Fri elmarknad för alla" diskuteras åtgärder för att tillgodose detta informationsbehov. Exempelvis konstateras att elföretagens elräkningar i många fall är svårförståeliga. Man pekar här bl.a. på svårigheten att identifiera priset på elkraften.

Betänkandet (SOU 1996:49) Regler för handel med el

För närvarande gäller olika regler i de i de nordiska länderna för att få driva elbörsverksamhet eller erbjuda tjänster som mellanhand på elmarknaden. För att den nordiska elmarknaden skall bli effektiv är det enligt betänkandet nödvändigt att en harmonisering snarast sker av de lagar som reglerar handeln med el i de nordiska länderna.

I betänkandet konstateras att spotmarknaden för el har uppvisat större benägenhet till stora kurs- och prisförändringar än vad som är fallet med t.ex. aktie- och optionsmarknaden. Marknadsriskerna framstår därför som större vid handel med prissäkringskontrakt avseende el, sk. elderivat, än vid handel med andra värdepapper. I betänkandet framförs att elderivat kommer att vara den dominerande formen av handel på den nya elmarknaden och att det kan antas att en betydande del av handeln med el kommer att ske bilateralt och inte på börs. Det riskerar att likviditeten på en elbörs blir låg och att prisinformationen därför blir missvisande. I betänkandet framhålls att elbörser för såväl derivat- som avistahandel¹¹ med el i dag inte omfattas av någon lagstiftning som tillgodoser de särskilda krav som måste ställas på sådan verksamhet. Därför föreslår Börsutredningen att tillstånd för elbörsverksamhet endast skall få bedrivas efter tillstånd från regeringen. Vidare skall finnas särskilda regler för att systemansvarig myndighet (Svenska Kraftnät) skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt ellagen (balansansvar m.m.).

¹¹ Avistahandel kan ses som handel där avslut, betalning och leverans sker ungefär samtidigt. Priserna i avistahandel kallas spotpriser.

Utredningen framhåller att man inte haft tid att utreda behovet av en reglering av insiderhandeln på elmarknaden. Man pekar här på vissa svårigheter att avgränsa de förfaranden som anses utgöra insiderhandel och var gränsen mellan tillåtna och otillåtna förfaranden skall dras. Utredningen anser att det finns ett stort behov att utreda frågan om regler i syfte att hindra insiderhandel och att detta arbete snarast bör inledas.

Utredningen föreslår även regler för utrikeshandeln med el i syfte att trygga den svenska elförsörjningen. Förslaget innebär att elexporten skall regleras medan importen är fri. Man anser vidare att det skall införas krav på koncession för export när elförsörjningen är hotad. Vad som därvid avses anges inte i betänkandet. Bedömningen av försörjningssituationen och när krav på exportkoncession skall införas skall avgöras av regeringen. Utredningen anser att detta förslag inte strider mot EG-rätten. Vidare föreslås att utlandsförbindelserna för överföring av el skall kunna utnyttjas på icke-diskriminerande grunder av aktörerna på marknaden. Enligt nuvarande regler för att ge sådan koncession prövas om det är lämpligt att någon annan än staten (via Svenska kraftnät) skall erhålla koncession.

3 Elhandeln i ett nordiskt perspektiv

3.1 Inledning

Norge och Sverige tillhör för närvarande ett fåtal länder som genom regeländringar infört konkurrens vid produktion och handel med el. I Finland och Danmark inleddes en reformering av elmarknaden under 1995 respektive 1996. Utvecklingen mot konkurrens på elmarknaden i Norden innebär en successivt ökad konkurrens mellan nordiska elproducenter.

En följd av denna utveckling är att elproducenter under främst 1995 och 1996 börjat stärka sina positioner på elmarknaden i olika nordiska länder, bl.a. genom etableringar utanför det egna landet och köp av aktieposter i andra kraftbolag. Vattenfall förvärvade t.ex. under 1995 två större distributionsföretag i Finland och bildade samma år ett dotterbolag i Norge för elhandel. Vidare kan nämnas att Vattenfall under 1996 blev delägare i Hafslund ASA, ett norskt företag som bl.a. har egen kraftproduktion. Under 1996 har Vattenfall även blivit delägare i ett danskt distributionsföretag som äger över hälften av det danska kraftbolaget I/S Sjaellandske Kraftvaerker, som sedan tidigare är en samarbetspartner till Vattenfall.

Voima Imatra OY, som är moderbolag i IVO Group (Finlands största energikoncern), blev i mars 1996 huvudaktieägare i Gullspångs Kraft. Under 1996 har vidare det norska kraftföretaget Statkraft blivit en av de större delägarna i Sydkraft. Statkraft ägs av norska staten och är den största elproducenten i Norge med en kraftproduktion som motsvarar ca 30 procent av landets elförbrukning.

Utvecklingen av den svenska utrikeshandeln på elområdet och graden av importkonkurrens för kraftbolagen i Sverige beror i väsentlig utsträckning på politiska beslut i de olika länderna om regelverket för utrikeshandeln och den nationella elmarknaden. Ambitionen i de flesta länder är att i huvudsak vara självförsörjande på elområdet. Detta är en viktig förklaring till respektive lands utformning av regelverket för utrikeshandeln med el, som i allmänhet innebär hinder för handeln. Utvecklingen av elhandeln mellan de nordiska länderna och konkurrensen på elmarknaden påverkas även av prisskillnader på el i länderna och utformning av skattesystem inklusive skattenivåer på energiområdet. En annan faktor som påverkar konkurrensen är ländernas olika principer för prissättning av nättjänsten.

De kraftaffärer som görs inom Norden gäller utbyte av fast och tillfällig kraft. Med sistnämnda avses el som säljs och köps för kort tid (t.ex. timme för timme). För svensk del sker utbytet av fast kraft, dvs. avtalade elleve-

ranser under lång tid (ofta längre än ett år), mellan de nordiska länderna till större delen med Norge¹². Under 1995 uppgick den svenska importen av el till drygt 5 procent av den totala elförbrukningen i Sverige. Om hela den befintliga kapaciteten på Sveriges utlandsförbindelser utnyttjas för export och import skulle teoretiskt ca 60 TWh kunna importeras eller exporteras, vilket motsvarar ungefär 40 procent av den totala årsförbrukningen. I praktiken är dock detta inte möjligt att klara av flera orsaker. Ett skäl är att dimensioneringen av det övriga nätet i Norden inte klarar en sådan omfattande utrikeshandel.¹³ En annan orsak är att under olika perioder finns en obalans i elhandeln mellan de nordiska länderna beroende på variationer i utbud av och efterfrågan på el i respektive land.

En viktig förutsättning för en fungerande utrikeshandel är också en effektiv elbörsverksamhet. I början av 1996 inrättades den svensk-norska elbörsen (Nord Pool ASA). I mitten av augusti 1996 startade den finska elbörsen El-Ex (Electricity Exchange OY). På denna elbörs får i dag endast bedrivna handel av företag registrerade i Finland, dvs. utländska företag är utestängda. En aktör som avser att bedriva handel på den finska elbörsen är ett finskt dotterföretag till Vattenfall. En målsättning är att Nord Pool och El-Ex skall samarbeta. Det förutsätter bl.a. att det bildas ett finskt stamnätsbolag, vilket förväntas ske under 1997.

3.2 Regelverk m.m.

Regelverk

Med ledning av betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad och uppgifter som lämnats av Svenska Kraftnät redogörs nedan i korthet för regelverk m.m. för elmarknaden i Danmark, Finland och Norge och den svensk-norska elbörsen. Vidare redovisas vissa regler för dessa länders utrikeshandel på elområdet. En utgångspunkt för redovisningen är sådana förhållanden som motverkar en fungerande utrikeshandel och en effektiv konkurrens mellan nordiska elproducenter och elhandelsföretag. Av avsnitt 2.1 och 2.4 framgår vad som gäller för den svenska elmarknaden i nämnda avseenden.

Nuvarande regelverk i *Danmark* för den nationella elmarknaden liknar det svenska regelsystemet före omregleringen med en viktig skillnad. Denna gäller att elkunder med en årsförbrukning som överstiger 100 GWh (0,1 TWh) kan från den 1 juli 1996 göra sina elinköp i konkurrens. I Danmark finns enligt Svenska Kraftverksföreningen ett tiotal industriföretag med denna förbrukning. Det är i praktiken inte möjligt för en utländsk elproducent att sälja elkraft till danska elverk eller industriföretag med undantag

¹² Betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad

¹³ Betänkandet (SOU 1996:49) Regler för handel med el

för den kundgrupp som nämns ovan. Två samarbetsorganisationer för elproducenter (ELSAM och ELKRAFT) äger utlandskablarna och har i princip monopol på utlandshandeln. Det kan antas att en omreglering av elmarknaden i Danmark kommer att ske i närmast samma takt som utvecklingen inom övriga EU-länder. Det skulle innebära att den danska elmarknaden inte har öppnats för konkurrens i den omfattning som för närvarande gäller i Sverige och Norge förrän långt efter sekelskiftet.

I *Finland* har under 1995 tagits beslut om att genomföra successiva regeländringar för den inhemska elmarknaden fram till början av 1997 i syfte att införa konkurrens på områdena för produktion och handel med el. Det nya regelverket har stora likheter med det svenska. Den nuvarande inriktningen utmärks även av att den finska elmarknaden förbereds för en integrering med övriga nordiska länders elmarknad. För export och import av el krävs regeringens tillstånd. I praktiken har alla sökande beviljats tillstånd. Kravet på tillstånd har därför varit ett litet hinder för utrikeshandeln. Därutöver bör nämnas att det i Finland finns en särskild importskatt på el. Förslag finns att denna skatt skall tas bort.

Norge, som inledde omregleringen av elmarknaden i början av 1991, har den största elproduktionen i Norden efter Sverige. De båda länderna svarar tillsammans för en helt dominerande andel av den totala nordiska elproduktionen. Elintensiv industri i Norge har enligt ett politiskt beslut ett indirekt statligt stöd via nedsatta elpriser. Statkraft svarar för dessa leveranser.

I Norge finns regler som begränsar möjligheterna för import och export av el. För andra än staten som vill bedriva utlandsaffärer krävs en särskild koncession. En huvudregel är att leveransavtal för export får ha en avtals-tid på högst sex månader. Avtal med längre perioder kräver särskilt tillstånd. Sådana långsiktiga avtal får tillsammans motsvara en elförbrukning på högst 5 TWh, vilket motsvarar ungefär 5 procent av den totala årliga förbrukningen i Norge. Statnett SF (motsvarigheten till Svenska kraftnät i Norge) har ansvaret för fördelningen av exportkvoten på 5 TWh på kraftföretagen. Kravet på särskilt tillstånd för långsiktiga leveransavtal avses att slopas från den 1 januari 1998.

Export och import av tillfällig kraft (leveranser under en period på högst sex månader) är i princip förbehållen staten genom Statnett. All utrikes-handel med el skall anmälas till den svensk-norska elbörsen. Under 1996 har funnits begränsade möjligheter att importera el från Norge med hänsyn till bristande produktionsförutsättningar (låg vattenmagasinsnivå m.m.) i landet. Detta gäller även i Sverige vilket således medför begränsade exportmöjligheter för svenska elproducenter.

Prisskillnader på el och skattesystem

I Norden är producentpriset på el generellt sett lägst i Norge och näst lägst i Sverige. Priset i Finland kommer på tredje plats medan Danmark har de högsta elpriserna. Med hänsyn härtill och vad som nämnts ovan om handeln med el i Norden kan sägas att graden av importkonkurrens för svenska elproducenter kommer att under många år framåt främst bero på utvecklingen av den svensk-norska elhandeln.

I de nordiska länderna har beskattningen på elområdet olika inriktning med avseende på om skatten tas ut i producent- eller konsumtionsledet. Även skattenivån är olika. Så har t.ex. Norge i nuläget en elskatt i producentledet som baseras på spotpriserna på den svensk-norska elbörsen. Erfarenheterna visar enligt Svenska Kraftverksföreningen att vid perioder med god tillgång av elkraft och därmed låga spotpriser på den svensk-norska elbörsen är den norska producentens skatt lägre än vad som gäller i Sverige. Vid höga spotpriser kan det omvända förhållandet gälla.

3.3 Den svensk-norska elbörsen

En viktig förutsättning för en fungerande utrikeshandel är en effektiv elbörs och fungerande handel med terminsavtal, dvs. prissäkrade finansiella avtal/terminer för framtida elleveranser. Denna handel har på senare år kommit att successivt öka i takt med att det införs konkurrens på den nordiska marknaden. Handeln med terminsavtal sker på bilateral basis både på och vid sidan av den svensk-norska elbörsen. Sistnämnda terminshandel har enligt Riksförbundet Energileverantörerna (REL), branschorganisation för elhandels- och lokala nätföretag, minst samma omfattning som terminsaffärer som sker på elbörsen.

På basis av säljares och köparens utbud och efterfrågan av el (kvantiteter och priser) framräknas på elbörsen ett spotpris (systempris), som är nyckelfaktorn vid handeln med terminsavtal. När ett sådant avtal övergår till ett avtal om en faktisk leverans vid avtalad tidpunkt sker en avräkning mellan elpriset enligt terminen och gällande spotpris. Om detta pris är högre än terminspriset får säljaren av terminen ersätta den andra parten för mellanskillnaden. Det omvända förhållandet gäller givetvis om spotpriset är högre än terminspriset.

Det har vid flera tillfällen under 1996 gjorts gällande att de större kraftproducenterna i Sverige och Norge skulle "manipulera" spotpriserna på den svensk-norska elbörsen till egen fördel, t.ex. genom att minska utbudet av elkraft vilket ökar spotpriset. En effekt blir att elhandelsföretag som har liten eller ingen egen kraftproduktion och köper el på eller vid sidan av börsen genom terminsaffärer får ökade kostnader för elinköpen. Det medför i sin tur sämre förutsättningar att konkurrera med kraftbolagen.

En viktig förutsättning för en väl fungerande elbörsverksamhet och terminshandel är att marknadsaktörer (producenter, distributörer, mäklare

kunder m.fl.) har tillgång till likvärdig information om kraftutbudet. Från konkurrenssynpunkt är det vidare angeläget att börspriserna får bestämmas utifrån en öppen och lättillgänglig information om de viktigaste ändringarna av de faktorer som styr utbud och efterfrågan av elkraft. Störningar och avbrott i elproduktionen, t.ex. tidpunkter för revision av kärnkraftverk samt utbyggnad och reparation av vattenkraftverk, är sådan viktig information som kan påverka börs- eller systempriserna relativt omgående eller inom högst en vecka. Andra viktiga data om kraftutbudet är vattenmagasinsnivå.

Elproducenterna i Sverige, inte minst de största kraftbolagen, får anses ha ett informationsövertag om produktionsnivå och framtida utbud av elkraft. För detta talar att två företag, Vattenfall och Sydkraft, svarar för ungefär tre fjärdedelar av den totala elproduktionen i landet. Till informationsövertaget kan bidra producenters samägande av kärnkraftverk. Vidare kan nämnas att vattenföringen till de olika producentägda kraftstationerna vid en älv ofta styrs av ett av producenterna i älven gemensamt ägt vattenregleringsföretag. Detta förhållande kan innebära att berörda producenter får snabbare tillgång till korrekt underlag för att beräkna aktuellt kraftutbud än andra aktörer.

Det finns inga formella regler i Sverige för omfattning och inriktning av informationen om kraftproduktionen. Ett flertal aktörer tillhandahåller sådan information. Här kan nämnas att Svenska Kraftverksföreningen informerar på veckobasis bl.a. om vattenmagasinsnivå, revisionstidpunkter för kärnkraftverk, produktionssiffror för olika energislag och kraftutbytet med grannländerna. Vissa av dessa uppgifter tas fram av Svenska kraftnät.

Då planerade leveranser mellan Sverige och Norge förutses innebära kapacitetsproblem på nätet tillämpar elbörsen ett system med olika områdespriser¹⁴. Principen är i korthet att man inför olika priser i Sverige och Norge. I det land/område som har överskott av köpare ökar priset och i det i land som har överskott av säljare minskar priset. Syftet med detta system är att få balans på nätet genom att vissa köpare och säljare avstår från affärer så att handeln reduceras till vad ledningarna mellan länderna förmår överföra. Systemet innebär att i områden där områdespriset höjs får berörda köpare och säljare av leveranser ett pristillägg/"flaskhalsavgift" (skillnaden mellan områdes- och spotpris). Det är svårt eller närmast omöjligt för aktörerna som köper och säljer el genom terminsavtal att i förväg bedöma om det kommer att råda kapacitetsproblem på nätet vid den tidpunkt som en fysisk leverans skall ske enligt terminen, dvs. om det

¹⁴ Rapporten "Nya svenska elmarknaden - och Svenska Kraftnäts roll"; Svenska Kraftnät, 1996

kommer att utgå ett särskilt pristillägg för leveransen. Det är också svårt att i förväg bedöma storleken på pristillägget.

Denna metod för att klara balansproblem på nätet mellan Sverige och Norge har sitt ursprung i att man i Norge tillämpade detta system inom landet före tillkomsten av den svensk-norska elbörsen. I Sverige (och i Finland) tillämpas vid leveranser som medför kapacitetsbrist på det nationella nätet ett system som innebär att stamnätsoperatören motköper balanskraft. Alla operatörer som utnyttjar nätet får därvid via priset (nättariffen) för nättjänsten finansiera kostnaden för dessa motköp. Detta pris är känt i förväg av köpare och säljare av el och är betydligt lägre än den "flaskhalsavgift" som elbörsen tar ut vid nämnda tillfällen. Genom utvecklingen av motköpens omfattning får den balansansvariga myndigheten ett underlag för planering av en eventuell utbyggnad av ledningskapaciteten.

Modellen med motköp av balanskraft skall jämföras med nuvarande tillämpade system på elbörsen som innebär att vissa aktörer, vid ett i förväg ej bestämt tillfälle, får en tilläggsavgift om man fullföljer planerad elleverans. Denna avgift är i det närmaste ett ej kalkylerbart pristillägg vid terminsaffärer och motverkar handeln mellan länderna. "Motköpsmodellen" inskränker inte handeln och därmed konkurrensen mellan elföretagen jämfört med nuvarande system med områdespriser.

I Sverige och Norge tillämpas s.k. punkttariffer för den nationella nättjänsten. Tarifferna har en fast och rörlig del. Den rörliga avgiften täcker främst kostnader för den elenergi som krävs för att täcka energiförlusterna vid elöverföring. En skillnad mellan ländernas tariffsystem är att i Norge är den fasta avgiften oberoende av inmatnings- och uttagspunktens läge i landet. I Sverige gäller olika avgifter för olika punkter beroende på var dessa ligger i landet. I Norge tas även ut som nämnts en "flaskhalsavgift" när det är kapacitetsproblem på nätet.

De olika systemen för prissättning av nättjänsten medför olika ersättningsvillkor för köpare och säljare av el och kan påverka konkurrensförhållandena mellan elföretagen i länderna. Svenska kraftnät och Statnett (systemansvarig i Norge) arbetar på att harmonisera de båda ländernas rutiner och system för att hantera obalanser på nätet och prissättningen av nättjänsten. Detta arbete förutsätter stöd av norska myndigheter.

4 Konkurrenslagen och Konkurrensverkets ärenden

4.1 Konkurrenslagen

Inledning

Sedan den 1 juli 1993 gäller en ny konkurrenslag (1993:20) i Sverige. Denna lag har till ändamål att undanröja och motverka hinder för effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. För att marknadsekonomi skall fungera är det enligt förarbetena (prop. 1992:56 s. 16) till konkurrenslagen (KL) viktigt att företagen inte genom egna åtgärder sätter konkurrensen ur spel. Syftet med lagen är att det skapas spelregler för konkurrensen på marknaden och att reglerna medför sanktionsmöjligheter vilka skall förmå företagen att avhålla sig från konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av marknadsstyrka (prop. s. 17).

KL har anpassats till Romfördragets konkurrensregler (främst artiklarna 85 och 86) och bygger, i likhet med sistnämnda regler, på förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. Av förarbetena (prop. s. 21) framgår att genom en materiell rättslikhet med Romfördragets regler bör mycken vägledning vid tillämpningen av KL kunna hämtas från EG-domstolens praxis. Något krav inom EU på harmonisering mellan nationell konkurrenslagstiftning och EG-regler finns inte. Medlemsstaterna i EU har sinsemellan ganska olika nationella konkurrenslagstiftningar. Länder som har regler som bygger på Romfördragets konkurrensregler är förutom Sverige bl.a. Belgien, Irland och Italien.

Tillämpningsområde

KL kan endast tillämpas på sådana förhållanden som omfattas av

- det grundläggande förbudet i 6 § mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag
- förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 §
- lagens särskilda regler om kontroll av företagsförvärv, främst 34 §.

Förbud mot konkurrensbegränsande avtal

För att tillämpning av förbudsbestämmelsen i 6 § konkurrenslagen skall aktualiseras krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Till att börja med måste det gälla ett avtal eller samordnat förfarande mellan företag eller ett beslut av en företagssammanslutning - *avtalskriteriet*. En ensidig åtgärd från ett företag kan alltså inte träffas av detta förbud.

Vidare erfordras att en konkurrensbegränsning vidtagits av ett *företag*. Med företag avses i lagen varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Som företag räknas också statliga och kommunala organ som driver ekonomisk verksamhet, så länge som det inte är fråga om myndighetsutövning. Lagen är i princip inte tillämplig på avtal mellan företag som ingår i samma ekonomiska enhet, t.ex. avtal mellan ett dotterbolag och dess moderbolag och under vissa förutsättningar inte heller på avtal mellan en huvudman och dennes mellanman (t.ex. kommissionär eller agent).

För att omfattas av bestämmelsen i 6 § måste även ett avtal ha till *syfte* att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen. Om det inte går att styrka ett syfte måste det i vart fall konstateras att avtalet får till *effekt* att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrیدs - *konkurrensbegränsningskriteriet*. Som ett led i bedömningen görs ett sk. konkurrenstest, dvs. en bedömning av ett avtals negativa effekter på konkurrensen på *den relevanta marknaden*.

Om det har konstaterats att ett avtal har till syfte eller effekt att begränsa konkurrensen vidtar nästa led i bedömningen, nämligen om avtalet påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt, dvs har ekonomisk verkningar av någon betydelse - *märkbarhetskriteriet*. Slutligen erfordras att en konkurrensbegränsning har *effekt på den svenska marknaden*.

Konkurrensverket har gett sin syn på begreppet märkbart sätt i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2). Där framgår att verket anser att ett samarbete inte påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt om de samarbetande företagen tillsammans har en marknadsandel på högst 10 procent av den relevanta marknaden och vart och ett av företagen har en årsomsättning på mindre än 200 miljoner kronor. Om varje företag som ingår i samarbetet har en årlig omsättning på mindre än 10 miljoner kronor kan en gemensam marknadsandel på 15 procent accepteras. Ingår ett företag i en koncern skall hela koncernens marknadsandel och omsättning beaktas.

Förbudet gäller både avtal mellan företag i samma handelsled och avtal där två handelsled berörs, t.ex. avtal mellan producenter/tillverkare och deras återförsäljare. Som tidigare nämnts omfattar förbudet bl.a. beslut av en sammanslutning av företag (t.ex. en branschförening) och samordnade förfaranden av företag. Med sistnämnda avses att företag agerar i samförstånd utan att man träffat avtal om detta. För att detta förfarande skall strida mot förbudet krävs normalt att någon form av kontakt tagits mellan parterna. Kontakten kan vara direkt och indirekt. Samordnat förfarande skall skiljas från s.k. parallellt beteende, dvs. att två eller flera företag agerar på samma sätt utan att företagen har haft någon kontakt om detta. Parallellt beteende faller utanför förbudet.

Förbudet enligt 6 § gäller t.ex. sådana avtal som innebär att

- inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs
- produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras
- marknader eller inköpskällor delas upp
- olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom handelspart får en nackdel, eller
- det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Bestämmelser i ett avtal som är förbjudna enligt 6 § KL är ogiltiga. Om avtalet inte kan tillämpas utan dessa bestämmelser blir avtalet ogiltigt i sin helhet.

Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal

Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag (8 §). För att Konkurrensverket skall kunna meddela ett beslut om undantag fordras att samtliga i 8 § angivna förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i princip att avtalet skall vara till fördel både för företagen och konsumenterna, inte innehålla några onödiga konkurrensbegränsningar och inte ge företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av produkterna i fråga.

Inom EG:s konkurrensrätt har det vuxit fram ett system med legala undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete för särskilda kategorier (grupper) av konkurrensbegränsande avtal. Liknade regler har införts i Sverige. Regeringen har således utfärdat åtta *gruppundantagsförordningar* som ger vissa typer av avtal ett generellt undantag från förbudsområdet. Gruppundantagen bygger med ett undantag på de som gäller inom EG:s konkurrensrätt.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Missbruk av dominerande ställning är förbjudet enligt 19 § och gäller beteenden som drabbar andra företag eller konsumenter. Från detta förbud finns inget undantag. Den grundläggande förutsättningen för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att företaget har en *dominerande ställning* på den *relevanta marknaden* i Sverige. Det är inte möjligt att ingripa mot ett företag enbart på grund av att det har en dominerande ställning. Det måste även klarläggas att företaget *missbrukat* den dominerande ställningen.

Missbruk kan särskilt bestå i att

- direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor

- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna
- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom handelspartners får en konkurrensnackdel, eller
- ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

För att dessa ageranden från ett företag skall falla under förbudet enligt 19 § förutsätts som nämnts att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden. EG-domstolen har beskrivit en dominerande ställning som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. Detta innebär att finansiell styrka bör tillmätas betydelse när man bedömer om ett företag har dominerande ställning.

En viktig faktor för att bedöma ett företags styrkeposition på marknaden är företagets marknadsandel. Enligt praxis i EG-rätten, som är vägledande vid tillämpning av KL, bör en marknadsandel understigande 30 procent inte tyda på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer. Även procenttal mellan 30 och 40 ligger under den nivå som tyder på dominans. En andel över 40 procent förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans. EG-domstolen har i ett fall (mål 62/86 AKZO Chemie BV/kommissionen, REG 1991 s. 3359) funnit att 50 procents marknadsandel skapar en presumtion för att företaget i fråga har marknadsdominans.

En ytterligare faktor som bör medtas vid analysen av marknadsdominans är den aktuella marknadens etableringshinder och hur svårt det är för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Ett exempel på höga etablerings-trösklar kan vara dyra investeringar av infrastrukturkaraktär som är nödvändiga för att driva verksamheten. Andra viktiga bedömningsgrunder i detta fall är möjligheten att använda ledig produktionskapacitet, rådande tillgång till insatsvaror, innehav av patent och andra immaterialrättigheter samt annan kunskapsmässig överlägsenhet.

Icke- ingripandebesked

Företag som vill få besked om ett avtal eller förfarande strider mot KL (6 eller 19 §) kan ansöka om att Konkurrensverket meddelar ett s.k. *icke-ingripandebesked*, dvs. en förklaring att avtalet eller förfarandet inte strider mot något av lagens två förbud (20 §). Det vanliga är att man i ansökan/anmälan till Konkurrensverket i första hand begär att för det aktuella avtalet få icke-ingripandebesked och i andra hand undantag från

KL. Det finns dock som nämnts inte möjlighet till undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Företagsförvärv

KL innehåller särskilda regler om möjlighet för Stockholms tingsrätt att på talan av Konkurrensverket förbjuda företagsförvärv som *skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar* förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på *den svenska marknaden* i dess helhet eller en väsentlig del av den och detta sker på ett sätt som är *skadligt från allmän synpunkt*.

Ett företagsförvärv måste anmälas till Konkurrensverket när de i förvärvet inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor för föregående räkenskapsår. Om förvärvaren ingår i en koncern eller i en grupp som hålls samman på annat sätt skall gruppens totala omsättning anses som förvärvarens omsättning.

Av förarbetena till KL framgår att ingripande bör ske endast "som en undantagsåtgärd". Avgörande är om förvärvet "får antas leda till mer påtagliga skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv" (prop 1992/93:56 s. 40). Det har förutsatts att prövningen inte bara skall avse förvärvets omedelbara effekter på konkurrensen utan utgå från en helhetsbedömning där konkurrensaspekter får vägas mot andra allmänna intressen av särskild vikt. Vid denna vägning bör enbart långsiktiga verkningar ha betydelse. I förarbetena framhålls även vikten av att en nödvändig strukturrationalisering inte hindras.

Med hänsyn härtill kan sägas att om ett företagsförvärv leder till uppkomst eller förstärkning av en dominerande ställning är detta i sig inte en tillräcklig förutsättning för ingripande enligt KL. Det kan också tilläggas att det inte är möjligt att med stöd av KL bryta upp en rådande företagskoncentration.

4.2 Konkurrensrätten och personbindningar mellan konkurrerande företag

På elmarknaden finns inslag av ägarbindningar mellan olika elföretag. Efter omregleringen har denna fråga fått ökad uppmärksamhet och gäller i första hand ägarsamband mellan större elproducenter (se avsnitt 2.2). Inom konkurrensrätten aktualiseras bl.a. begreppet interlocking directorates, vilket närmast kan definieras som en persons innehav av en styrelsepost eller en ledande befattning i två eller flera konkurrerande företag. På starkt koncentrerade marknader har denna fråga särskilt intresse från konkurrenssynpunkt.

När personer samtidigt har nyckelpositioner i flera konkurrerande företag underlättas möjligheterna för samordnat agerande mellan företagen. Utbyte av information mellan konkurrenter om t.ex. priser, produktion och

marknadsföring kan sätta konkurrensen helt eller delvis ur spel. Interlocking directorates är sparsamt behandlad inom konkurrensforskning och konkurrenslagstiftning. Frågan har tagits upp av Europeiska kommissionen i enstaka fall vid bl.a. prövning av förvärv utifrån EG:s förvärsregler. Någon väl utvecklad rättspraxis på området finns inte.

I den amerikanska konkurrensrätten finns bestämmelser om interlocking directorates i Clayton Act (sektion 8), som är ett komplement till konkurrenslagstiftningen/Sherman Act. Enligt Clayton Act gäller ett förbud mot interlocking directorates mellan företag. Man har avgränsat tillämpningsområdet i lagstiftningen för interlocking directorates till bl.a. sådana fall där företagen även omfattas av bestämmelser i Sherman Act om otillåtet samarbete, t.ex. prissamverkan. Erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelserna om interlocking directorates är begränsade.

Detta är en bakgrund till att Konkurrensverket har, på rekommendation av Rådet för konkurrensfrågor som är knutet till verket, beslutat att finansiera två forskningsprojekt som rör frågor om ägarförhållanden och konkurrens. Det ena projektet, som bedrivs av Industriens Utredningsinstitut (IUI), benämns "Segmentering av ägarmarknaden: Hur påverkar det konkurrens och produktivitet?" Projektet syftar bl.a. till att analysera sambanden mellan ägarstrukturer, styrelseledamöter och företagsledare samt samhälls-ekonomisk effektivitet. Projektet skall slutföras i juni 1997.

Det andra projektet rubriceras "Ägande, effektivitet och produktivitetens utvecklingen inom eldistributionen" och bedrivs inom Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Projektet har inriktats på att analysera olika aspekter på produktivitetens utveckling och produktionseffektivitet inom eldistributionen. En central fråga är också ägande och organisationsformer inom eldistributionen. Detta projekt drivs som flera delprojekt och avses slutföras i sin helhet före årsskiftet 1998/1999.

4.3 Ärenden om avtal mellan företag

Inköps- och försäljningssamarbete

Konkurrensverket har sedan den 1 juli 1993 prövat åtta ansökningar, med hänsyn till förbudet enligt 6 § KL, som rör avtal mellan främst elhandelsföretag och industrikunder om inköps- och försäljningssamarbete på energiområdet. Fem av dessa ansökningar gjordes under senare delen av 1995 och första halvåret 1996. Företagens samarbete får ses som en direkt följd av omregleringen av elmarknaden och de nya möjligheterna att erhålla lägre priser på elkraft. Av flertalet ansökningar framgår att inköpsarbetet har organiserats inom ett nybildat inköpsbolag. Detta har avtal med sina ägare, som kan vara elhandelsföretag, industriföretag m.fl., om att inköpsbolaget skall svara för elleveranserna till ägarna.

Här kan uppmärksammas en ansökan i mitten av 1994 från inköpsföretaget EFO AB och företagets tolv ägare som samtliga är energiföretag, bl.a. Göteborgs Energi AB, Norrköpings Kraft AB, Stockholm Energi AB,

Tekniska Verken i Linköping AB, Uppsala Energi AB och Västerås Stads Kraftvärmeverk AB. Av ansökan framgår att inköpssamarbetet gäller i allt väsentligt import av olja, kol, torv och biobränslen för produktion av fjärrvärme och i begränsad omfattning el i berörda energiföretags anläggningar. Av bolagsordningen för EFO framgår att aktierna i företaget skall ägas av svenska kommuner och svenska medborgare eller av aktiebolag där kommun(er) har dominerande inflytande.

I detta fall innebar Konkurrensverkets beslut (den 22 juni 1994) att ansökan om icke-ingripandebesked bifölls, dvs. samarbetet bedömdes inte omfattas av något av förbuden i KL. Bland Konkurrensverkets skäl framgår att inköpssamarbetet syftar till att gentemot leverantörer av bränslen, till den allt dominerande delen på den internationella marknaden, uppnå en starkare förhandlingsposition än vad som är möjligt om respektive part agerar individuellt. Av handlingarna i ärendet framgick bl.a. att avtalsparterna inte var förhindrade att enskilt upphandla bränslen från andra leverantörer än de som EFO träffat avtal med. Det fanns heller inte något som tydde på att inköpssamarbetet skulle påverka avtalsparternas självständighet vid prissättning till konsument och att parterna i normalfallet inte är konkurrenter vid försäljning av fjärrvärme.

I beslutet erinrade Konkurrensverket om "att ett beslut om icke-ingripandebesked kan återkallas t.ex. om de omständigheter som har betydelse för beslutets utgång förändras i något väsentligt avseende. En sådan förändrad omständighet kan vara att EFO i större utsträckning än i dag köper bränslen på den svenska marknaden och då i synnerhet sådant bränsle där bolagets inköp kan få en märkbar effekt på konkurrensen". Konkurrensverket framhöll bl.a. att leverantörerna av trädbränslen, torv och avfall i stor omfattning är beroende av el- och värmeproducenter för sin avsättning. Då EFO representerade företag som svarade för ca hälften av landets fjärrvärmeproduktion skulle enligt verkets mening inköpssamarbetet i EFO kunna få en sådan konkurrensbegränsande effekt som avses i 6 § KL.

I några av ärendena framgår att inköpsföretag även har avtal om elförsäljning till kunder som inte tillhör ägarkretsen. Det förekommer också att de samverkande företagen bildat en ekonomisk förening som träffar avtal om elinköp från ett inköpsföretag som medlemmarna i föreningen äger gemensamt. Sistnämnda företag har i sin tur avtalat om köp av stödtjänster från ett medlemsföretag. Det förekommer också inköpssamverkan mellan elhandelsföretag utan att denna samverkan sker i ett särskilt bildat företag.

Ett fall av intresse från bl.a. konkurrensrättslig synpunkt gäller en ansökan i slutet av 1993 från Brännälvens Kraftaktiebolag och de tre största elproducenterna på marknaden Vattenfall, Sydkraft samt Stockholm Energi. Dessa företag hade bildat Kraftindustrins samarbetsorgan för samkörning med Norge (KSN), en ideell förening. Framfört syfte med föreningen var att bl.a. verka för en rationell administration av samkörningen med Norge i avsikt att uppnå ett optimalt utnyttjande av det sammanlagda norsk-sven-

ska produktions- och överföringssystemet. Samarbetet i KSN avsåg export och import av tillfällig kraft till och från Norge. Med tillfällig kraft avsågs sådan kraft som regleras enligt avtal som löper högst sex månader.

Ansökan avsåg i första hand att erhålla ett icke-ingripandebesked och i andra hand ett undantag för samarbetet inom KSN. I slutet av 1994 meddelade sökandena att samarbetet skulle upphöra den 31 december 1994. Man återkallade därvid ansökan om undantag. Konkurrensverket hade därför att pröva om icke-ingripandebesked kunde lämnas för samarbetet från den 1 juli 1993, dvs. tidpunkten när KL trädde i kraft, till slutet av 1994.

I detta fall konstaterade verket att visst samarbete inte berörde den svenska marknaden utan riktade sig mot norska exportörer och importörer. Samarbetet omfattades därmed inte av förbudet enligt 6 § KL. I den del som samarbetet riktade sig mot den svenska elmarknaden bedömde verket, med hänsyn till den under aktuell tidsperiod gällande ellagen, att kraftbolagen i princip inte kan sägas ha varit konkurrenter på den berörda marknaden. Konkurrensverket ansåg därför att KSN-avtalet inte hade begränsat konkurrensen och icke-ingripandebesked kunde lämnas för aktuell period. Även Konkurrensverkets prövning av övriga fall av inköps- och försäljningssamarbete resulterade i att verket gav icke-ingripandebesked.

Avtal om inköp och försäljning med exklusiva rättigheter

Konkurrensverket har erhållit en ansökan från Sydkraft (och Alvesta kommun) om i första hand icke-ingripandebesked och i andra hand undantag för ett avtal som träffats mellan nämnda parter för perioden den 1 april 1994 till och med den 31 december 1998. I korthet innebär avtalet att Sydkraft skall leverera el till Alvesta för försäljning inom Alvestas koncessionsområde (Området). Alvesta, som får ensamrätt till försäljning av denna el inom Området, har förbundit sig att under avtalstiden köpa elkraft endast från Sydkraft. Vidare har Alvesta endast rätt till passiv försäljning av el till Sydkrafts kunder eller till kunder hos Sydkrafts återförsäljare utanför Området. Avtalet innebär även att Sydkraft inte får aktivt sälja el eller elproduktkoncept direkt till kunder inom Området. I ansökan har parterna hänvisat till gruppundantaget för ensamåterförsäljaravtal (Fm 1996:2).

Alvesta har således förbundit sig att köpa elkraft endast från Sydkraft och i praktiken också att inte aktivt konkurrera om Sydkrafts kunder utanför Området. Sydkraft å andra sidan har utfäst sig att inte konkurrera om Alvestas kunder inom området.

Konkurrensverket har även att pröva tre ytterligare avtal som ingåtts mellan Båkab AB, som ingår i Sydkraftkoncernen, och tre elhandelsbolag som Båkab samäger med kommuner. Dessa bolag har bildats under åren 1994 - 1996 och har tidigare berörts av verkets förvärvsprövning (se avsnitt 4.4). Avtalen innebär bl.a. att respektive bolag skall under en förutbestämd eller

avtalad tidsperiod endast köpa elkraft från Sydkraftkoncernen. I dessa fall kan även antas att elföretag som tillhör Sydkraft och berörda kommuner inte kommer att konkurrera med varandra om främst hushållskunder. Konkurrensverket har för närvarande (september 1996) inte slutfört prövningen av dessa ansökningar från Sydkraft och övriga berörda avtalsparter.

Branschöverenskommelse om vissa prisändringar

Svenska elverksföreningen, Svenska kraftverksföreningen, Svenska kommunförbundet och Sveriges Industriförbund har träffat överenskommelse om att rekommendera "kund och leverantör som ingår avtal om elleverans vid högspänning att i leveransavtalet stadga" att de av organisationerna framtagna allmänna avtalsvillkor, EL/AV-H-88, skall gälla leveransen.

En bestämmelse i den gemensamma rekommendationen reglerar elpriset vid skatteförändringar m.m. Enligt denna bestämmelse gäller att om elproducentens kostnader för elleveransen "skulle ändras genom särskild skatt eller av myndighet föreskriven avgift eller genom ny eller ändrad lagstiftning eller förordning eller genom annan åtgärd från det allmännas sida skall avgifterna justeras i enlighet med kostnadsändringen om hänsyn inte tagits till vid bestämning av avgifterna i avtalet". Under 1995 beslutade Sveriges Industriförbund att inte stå bakom de allmänna avtalsvillkoren.

Efter omregleringen har nämnda allmänna avtalsvillkor successivt ersatts av standardavtalen EL 95 N och NÄT 95 H. Det förstnämnda avtalet har utarbetats och rekommenderats av REL och Elverksföreningen. Avsikten är att det detta nya avtal skall ersätta EL/AV-H-88 i tillämpliga delar. En punkt i EL 95 N lyder "prisändringar till följd av ändrade särskilda skatter eller avgifter får ske och kan genomföras utan föregående underrättelse".

Standardavtalet NÄT 95 H har utarbetats i samråd mellan REL, Elverksföreningen, Kommunförbundet, Kraftverksföreningen samt Industriförbundet. En punkt i avtalet har följande formulering. "Om nätägarens kostnader för anslutningen och överföringen skulle ändras genom särskild skatt eller av myndighet föreskriven avgift eller genom ny eller ändrad lagstiftning eller förordning eller genom annan åtgärd från det allmännas sida, får avgifterna justeras i enlighet med kostnadsförändringarna om hänsyn inte tagits härtill i avtalet vid bestämmande av avgifterna."

Prisjusteringsklausulen enligt EL/AV-H-88 kom att tillämpas i anslutning till tidpunkten för omregleringen av elmarknaden. Genom riksdagsbeslut höjdes elskatten från den 1 januari 1996. Denna höjning fick stort för att inte säga allmänt genomslag på marknaden i januari 1996 genom likartade prishöjningar till samma grupp/typ av elkunder. Det får stöd bl.a. av NUTEK:s rapport Tre månader av omreglerad elmarknad (se avsnitt 2.4) och länsstyrelsers uppföljning av elmarknaden (se avsnitt 5.2).

Det har varit vanligt på olika tjänsteområden att företagen ger ut "normaltaxor" eller redovisar kostnadsändringar i branschen och motsvarande prisändringar. På marknader som omfattats av marknadsregleringar, t.ex. stora delar av transportsektorn där det allmänna bl.a. tillämpade olika former av prisreglering, har oftast företagen via sina branschorganisationer "tagit över" myndigheternas prisreglering när marknaden avreglerats och prissättningen blivit fri. Detta har skett genom att branschorganisationen börjat utge rekommenderade priser eller olika typer av faktorkostnadsindex som visar procentuella kostnadsändringar och motsvarande ändringar av priset. Efter att KL trädde i kraft från den 1 juli 1993 har i ett flertal fall nämnda former av prissamverkan mellan företag upphört.

I dessa fall har det varit vanligt att i avtal mellan säljare och köpare medta en av branschorganisationen rekommenderad avtalsbestämmelse, som inneburit att ändringar av index under avtalsperioden skall resultera i motsvarande ändring av det avtalade priset. En bakomliggande orsak till samordnat agerande på tidigare monopolmarknader eller marknader med en begränsad konkurrens kan vara att företagen under lång tid utvecklat ett likartat beteende vad avser bl.a. strategi för prissättning. Det kan ta lång tid efter att marknader av- eller omreglerats införts innan ett invariant beteende i dessa avseenden allmänt bryts.

Prissamverkan mellan företag medför att konkurrensen på marknaden påverkas. Särskilt allvarligt från konkurrenssynpunkt är ofta horisontell prissamverkan, dvs. samverkan mellan företag i samma produktions- eller handelsled. Konkurrensverket beslöt i april 1996 att på eget initiativ pröva aktuella prisjusteringsklausuler och samarbetet på elmarknaden mot KL:s förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §). Denna prövning har för närvarande (september 1996) inte slutförts.

4.4 Ärenden om företagsförvärv

Bland elföretag som omsätter minst fyra miljarder kronor och därmed omfattas av anmälningsskyldigheten enligt KL märks de största kraftproducenterna (Vattenfall AB, Sydkraft AB, Gullspångs Kraft AB, Stockholm Energi AB m.fl.). Flertalet anmälda förvärv har gällt elproducenters förvärv av elhandelsföretag, s.k. vertikal integration (se avsnitt 2.3). Vid dessa förvärv har oftast ingått lokalnät och i vissa fall kraftverk. Flera ärenden gäller också elproducenters förvärv av kommunala fjärrvärmeverk med tillhörande distributionsnät.

Konkurrensverket har under perioden den 1 juli 1993, dvs. tidpunkten när KL trädde i kraft, till den 1 september 1996 fattat beslut i ett 25-tal förvärvsärenden på energiområdet. Då har bortsetts från förvärv av företag som tillverkar och säljer elmaterial. Vattenfall svarar för 14 förvärv och Sydkraft (eller företagets dotterföretag) för fem. Stockholm Energi och AB Skandinaviska Elverk (SEV) har vardera genomfört två förvärv.

Sedan årsskiftet 1995/96 har skett förvärv där Gullspångs Kraft och SEV varit parter.

De uppgifter som redovisas nedan gällde vid tidpunkten för företagens ansökningar/anmälningar till Konkurrensverket. I samtliga redovisade fall har Konkurrensverket bedömt att det inte funnits tillräckliga förutsättningar att ingripa mot förvärvet med stöd av KL (se även avsnitt 4.5).

Vattenfall

Under 1994 köpte Vattenfall Huddinge Elverk AB (ägd av Huddinge kommun) och Drevvikens Energi AB (ägd av Haninge kommun och Tyresö kommun). År 1995 förvärvades Vänersborgs kommuns energiverksamhet (tre bolag). Under 1996 (fram till den 1 september) har Vattenfall förvärvat fem elhandelsrörelser. Dessa är Kinds Energiverk AB (ägd av Tranemo kommun), Åmåls kommuns elförsäljningsverksamhet (drevs i förvaltningsform), Hällestads Energi AB, Lerums Energi (ägd av Lerums kommun) och Nyköping Energi AB (ägd av Nyköping kommun).

Vattenfall har under aktuell period (1993-07-01--1996-09-01) således genomfört åtta förvärv som avser köp av energiföretag som bl.a. bedriver elhandels- och nätverksamhet¹⁵. I fyra av dessa åtta fall bedrev berörda företag även fjärrvärmeverksamhet (i Haninge, Tyresö, Vänersborg respektive Nyköping).

Utöver dessa åtta förvärv av distributionsrörelser, där det i fyra fall även ingick fjärrvärmeverksamhet, har Vattenfall under samma period anmält sex förvärv av företag som enbart bedriver värmeproduktion (främst fjärrvärme). Förvärvade företag är Generator Energiproduktion AB (leveranser inom Tidaholms kommun), Robertfors Energi AB (Robertfors kommun), Kinda Närvärmeverk AB (Kisa tätort), Energima Nord AB (Jämtlands län), Hultsfreds Kommunala Industri AB (Hultsfreds kommun) och värmerörelsen från Storfors Energi AB (Storfors kommun). De flesta av dessa förvärv har genomförts under 1995 fram till mitten av 1996.

Sydskraft

I slutet av 1994 anmälde Sydkraft, Stockholm Energi och Gullspångs Kraft att företagen i början av 1995 skulle genomföra förvärv som främst berörde kraftproduktion. Förvärven innebar att Gullspångs Kraft övertog Birka Kraft AB, ett dotterföretag till Stockholm Energi. Sistnämnda företag förvärvade dels Vänerenergi AB från Uddeholm Kraft AB, dels Krångedekraft AB från Krångede AB. Sydkraft förvärvade därefter samtliga aktier i det omstrukturerade Krångede AB genom köp av de aktieposter som ägdes av Stockholm Energi och Vänerenergi

¹⁵ Vattenfall förvärvade tidigare under 1990-talet (före den 1 juli 1993) åtta eldistributionsföretag.

Båkab Energi AB, ett helägt dotterbolag till Sydkraft, och Lidingö Energi AB (ett distributionsföretag ägt av Lidingö kommun) avtalade i slutet av 1994 att bilda ett gemensamt ägt bolag (50 procent vardera) för elhandel. Det nya företaget Lidingö Energi Försäljnings AB övertog den eldistribution inklusive kunder som sköttes av Lidingö Energi AB. I sistnämnda företag ombesörjs även nät- och fjärrvärmeverksamhet.

I början av 1996 utökade Båkab Energi sin elförsäljning till slutkunder genom att avtala med Sundsvalls Energi AB (SEAB) att slå samman sina respektive försäljningsorganisationer (el och fjärrvärme) i det vardera hälftenägda företaget Norrlands Energi Försäljnings AB. SEAB behöll sin nätverksamhet. Ungefär samtidigt som denna "affär" genomfördes förvärvade Båkab Energi Nät AB en mindre distributionsrörelse (inklusive nät) från Skjölde Elektriska Distributionsförening som drev sin verksamhet utanför Sundsvall.

I mitten av 1996 förvärvade Båkab Energi elhandelsrörelsen från Söderhamns Energi AB (ägd av Söderhamns kommun). Elhandeln bedrivs i ett nytt elförsäljningsbolag som ägs till större delen av Båkab Energi och en mindre del av Söderhamns Energi.¹⁶

Övriga

Under 1994 förvärvade Stockholm Energi nästan alla aktier i AB Avesta Energi (ägd av Avesta kommun). Avesta Energi bedriver elförsäljning och fjärrvärmeverksamhet. Stockholm Energi förvärvade i början av 1995 samtliga aktier i Njordkraft AB som ägdes av Akzo Nobel AB. Njordkrafts omsättning härrörde främst från dotterbolaget Ljunga Kraft AB som äger vattenkraftanläggningar i Ljungan och Ljusnan.

SEV och Yngeredsfors Kraft AB (dotterföretag till förstnämnda företag) anmälde i slutet av 1995 att man förvärvat Sotenäs kommuns elverksrörelse (nät- och försäljningsverksamhet). Därefter har SEV tillsammans med SEV Nät AB (båda företagen ingår i Incentive-koncernen) anmält förvärv av nät- och elhandelsverksamheten i Munkedals Elförening genom att köpa aktierna i föreningens dotterbolag Munkedals Energi AB.

AB Hälsingekraft, ett dotterbolag till Gullspångs Kraft AB¹⁷, anmälde i mitten av 1996 att man från Hudiksvalls kommun förvärvat Hudiksvalls Energi AB och hälften av aktierna i Hudikkraft AB. Sistnämnda företag

¹⁶ Sydkrafts förvärvade under åren 1990 till 1993 bl.a. Båkab Energi AB och Malmö Energi AB.

¹⁷ Gullspång har tidigare under 1990-talet förvärvat flera elföretag med distributionsverksamhet, bl.a. Uddeholm Kraft AB och nämnda Hälsingekraft.

blev därigenom helägt dotterföretag till Hälsingekraft. De förvärvade företagen bedriver produktion och försäljning av el samt fjärrvärmeverksamhet. I augusti 1996 anmälde Gullspångs Kraft att man förvärvat samtliga aktier i SEV Holding AB från Scandinavien Incentive Holding B. V. Till SEV Holding är knutna de helägda dotterföretagen SEV och SEV Nät. (Se även avsnitt 2.3.)

4.5 Slutsatser

Inköpssamarbete

Omregleringen av elmarknaden har inneburit att vissa elköpare samarbetar om elinköpen, bl.a. genom samägda inköpsbolag. Ett sådan inköpssamverkan är också i många fall en viktig förutsättning för t.ex. mindre elhandelsföretag och industriföretag att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Inköpssamarbete mellan företag kan vara i strid med KL, t.ex. om de samverkande företagen har en så stark position på den relevanta marknaden (s.k. marknadsmakt) att säljaren tvingas att acceptera oskäligen avtalsvillkor. Sådana villkor kan t.ex. vara priser som långsiktigt understiger priset på en väl fungerande konkurrensmarknad. Effekten kan bli att nyetableringar och nyinvesteringar motverkas och därmed innebära en negativ påverkan på marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden. Huruvida köparna kan tvinga säljaren att acceptera oskäligen avtalsvillkor beror även på säljarens styrka och marknadsposition.

Om företag som bedriver inköpssamarbete är konkurrenter får ytterligare aspekter beaktas vid prövningen enligt KL. En sådan aspekt är att företagen via inköpssamarbetet får kunskap om varandras kostnader för inköpta varor och tjänster. Om dessa kostnader utgör en väsentlig eller dominerande andel av den totala kostnaden för de produkter som företagen saluför kan detta innebära att företagen (indirekt) får kunskap om varandras kostnadstäckningsgrad eller handelsmarginal. Det kan i sin tur underlätta för företagen att sinsemellan avtala om en gemensam marknadsstrategi om t.ex. prissättningen. Allmänt sett kan också ett inköpssamarbete mellan företag underlätta för dessa att gemensamt vidta åtgärder som begränsar konkurrensen på marknaden.

Som framgår ovan har Konkurrensverket i de fall som rör inköpssamarbete på elmarknaden bedömt att dessa inte strider mot KL. Det beror i flera fall på att företagens gemensamma inköp utgjorde en liten del av omsättningen på relevant marknad (i vissa fall omkring en procent). Allmänt sett är sannolikt oftast inköpssamarbete om elinköp mellan företag som tillsammans svarar för en liten del av total elförsäljning eller elförbrukning på marknaden positivt från konkurrenssynpunkt. Erfarenheterna generellt av prövning av inköpssamarbete enligt KL visar att detta endast i ett fåtal fall har bedömts strida mot lagen.

Företagsförvärv

Av de 25-tal förvärv som Konkurrensverket prövat under perioden den

1 juli 1993 till den 1 september 1996 gäller flertalet (15 st.) elproducenters (Vattenfall, Sydkraft m.fl.) förvärv av elhandelsföretag. I nästan samtliga fall har även övertagits berörda lokalnät. De flesta förvärven gäller elhandelsföretag som svarar för distributionen i större tätortsområden. Förvärven innebär således att producenterna successivt ökat sitt ägande och inflytande vid försäljning till slutkonsumenter inom områden som omfattas av leveranskoncession. Av de redovisade förvärven av elhandelsföretag har nästan samtliga genomförts sedan årsskiftet 1994/95 eller den tidpunkt när planerna på att omreglera elmarknaden började bli konkreta. Vid dessa förvärv har samtidigt ofta övertagits fjärrvärmeverk inklusive distributionsnät. Flera förvärv under perioden avser även enbart fjärrvärme. Kommuners dåliga ekonomi har bidragit till denna utveckling.

I samtliga redovisade förvärvsfall har Konkurrensverket som nämnts inte haft anledning att med stöd av KL ingripa mot förvärvet. Det betyder inte att dessa förvärv är oproblematiske från konkurrenssynpunkt. Det har förutsatts att KL skall användas i undantagsfall för att ingripa mot förvärv (se avsnitt 4.1). Vid utformning av förvärvsregler på konkurrensområdet aktualiseras att göra en avvägning mellan två intressen. Det gäller dels intresset av att reglerna inte onödigtvis hindrar strukturella förändringar i näringslivet i syfte att effektivisera verksamheter eller att anpassa verksamheten till rådande marknadsförutsättningar, dels intresset av att det inte görs förvärv som medför negativa effekter för samhällsekonomin. Nuvarande kriterier enligt KL för dominans och effekter av förvärvet på marknaden, vägning av konkurrensaspekter mot andra samhällsekonomiska mål, den långsiktiga bedömningen m.m. är ett uttryck för lagstiftarens vägning mellan olika intressen och den restriktiva synen på att ingripa mot förvärv.

I fallen med kraftbolagens förvärv av eldistributionsrörelser har Konkurrensverket bedömt att förvärvet inte medfört de effekter på konkurrensen på relevant marknad som förutsätts enligt KL. Förvärven har i första hand bedömts gälla berörda företags ställning på distributionsområdet. Förvärven har inte bedömts påverka konkurrensen på den svenska marknaden i sin helhet eller en väsentlig del av den, vilket förutsätts enligt KL.

Motiv för fusioner mellan elhandelsföretag torde bl.a. vara att det finns möjligheter att effektivisera nätverksamhet. Ett annat viktigt skäl, som framgår av länsstyrelsers undersökning (se avsnitt 5.2) är att små elhandelsföretag vill gå samman för att stärka sin konkurrenskraft på marknaden. Kraftföretagens förvärv av distributionsföretag har i anmälningar till Konkurrensverket motiverats med att det finns en stor rationaliseringspotential vid samordning mellan angränsade distributionsverksamheter och regionnät. Konkurrensverket har inte orsak att ifrågasätta denna uppfattning.

Flera av producenternas förvärv av elhandelsföretag de senaste åren bör även ses mot bakgrund av planerad och genomförd omreglering med kon-

kurens vid produktion och handel med el. Detta innebär en ökad osäkerhet för producenterna att kunna sälja den elkraft som man har kapacitet att producera. Förvärv av elhandelsföretag medför, med hänsyn till nuvarande begränsade möjligheterna för hushållen att byta elleverantör, att producenterna får stabilare förutsättningar för sin kraftproduktion och försäljning.

Det finns starka skäl från konkurrenssynpunkt mot en ökad vertikal integration på elmarknaden. Denna fråga har en direkt koppling till att i praktiken endast vissa grupper av kunder - främst större industriföretag, offentliga myndigheter m.fl. med stor elförbrukning - har förutsättningar att utnyttja konkurrensen på elmarknaden (se avsnitt 5.2). Denna kundgrupp svarar för ungefär hälften av den totala elförbrukningen. Flertalet övriga kunder - hushåll, småföretagare m.fl. - fick vid omregleringen bristande förutsättningar för att kunna tillvarata fördelarna av konkurrensen. Detta förhållande riskerar att medföra en rad effekter som motverkar syftet med omregleringen. (Se avsnitt 6.3.)

Flera kraftbolag (främst Vattenfall) har de senaste åren även förvärvat ett stort antal fjärrvärmeverk med tillhörande distributionsnät. Ett skäl torde vara att ägande av fjärrvärmeverk kan ge bättre möjlighet att vid framtida ökad efterfrågan på el investera i nya kraftanläggningar eller komplettera fjärrvärmeverk så att detta ger både värme- och elkraft. Finansieringen av sådana investeringar underlättas därvid av värmeförsäljningen till berörda fjärrvärmeabonnenter. Förvärven bör också ses mot bakgrund av att distribution av fjärrvärme även av andra orsaker kan vara en lönsam "affär", bl.a. beroende av bristande konkurrens mellan olika system för bostadsuppvärmning (se avsnitt 6.4).

Det finns inte mycket som talar för att antalet förvärv och omstruktureringar på energimarknaden minskar de närmaste åren jämfört med den hittillsvarande utvecklingen under 1990-talet. Det gäller såväl horisontella förvärv, t.ex. förvärv där elhandelsrörelser går samman, som vertikala förvärv där elproducenter köper elhandelsbolag med tillhörande lokalnät. Det finns även skäl att förmoda att producenters fortsätter att köpa fjärrvärmerörelser.

5 Länsstyrelsernas uppföljning av elmarknaden

5.1 Inledning

Enligt regeringsbeslut i början av november 1995 fick länsstyrelserna i uppdrag att biträda Konkurrensverket med uppföljningen av elmarknaden (se avsnitt 1). Verket skrev till länsstyrelserna i slutet av 1995 och angav inriktningen av länsstyrelsernas medverkan (se bilaga 1). Länsstyrelsens uppföljning gäller främst effekter med koppling till elhandelsbolag och elförbrukare/slutkunder. Samtliga 24 länsstyrelser har redovisat resultatet av uppföljningen. Länsstyrelsernas iakttagelser baseras i många fall på enkäter till energiföretag i länet. Redovisningen avser i allmänhet de fyra till fem första månaderna 1996.

Länsstyrelsernas uppgift var bl.a. att översiktligt redovisa förändringar av elföretagens prisändringar för främst hushållskunder och särskilt uppmärksamma eventuella anmärkningsvärda prishöjningar för kunder i glesbygd. För dessa konsumentgrupper kunde befaras "omotiverade" prishöjningar bl.a. på grund av en ej fungerande konkurrens efter omregleringen. En viktig orsak var kundens relativt höga kostnader för byte av elleverantör (se avsnitt 2.4). En viktig förutsättning för ett flertal kunder att erhålla förmånliga elpriser är att samarbeta om elinköpen. Länsstyrelserna skulle därför ge exempel på eventuellt inköpssamarbete och om möjligt redovisa erfarenheterna av samarbetet.

En väl fungerande konkurrens på elmarknaden förutsätter bl.a. att elkunderna är informerade om marknadsvillkoren, t.ex. möjliga elleverantörer och villkoren för elleveranser. Omfattning och inriktning av elhandelsföretagens information och marknadsföring till kunderna är i detta fall betydelsefullt. Konkurrensstrycket på elmarknaden beror också på i vilken utsträckning elhandelsföretagen börjar konkurrera om elkunder utanför det område där man har leveranskoncession. Graden av konkurrens vid försäljning av el till slutkunder kan också värderas utifrån den omfattning företagen använder olika konkurrensmedel, t.ex. rabatt- och serviceerbjudanden, i syfte att behålla eller få nya kunder. Uppgifter om i vilken utsträckning kunden byter leverantör är i detta fall en intressant information. Med hänsyn härtill fick länsstyrelserna i uppdrag att notera elhandelsbolagens marknadsstrategi och agerande i nämnda avseenden.

Av intresse från konkurrenssynpunkt är förändringar av företagsstruktur på den omreglerade marknaden. Länsstyrelserna skulle därför uppmärksamma sådana företagsförvärv som inte omfattades av anmälningsskyldigheten enligt KL (se avsnitt 4.1). Konkurrensverket uppmanade också

länsstyrelserna att omgående informera verket om eventuella misstankar om att elföretag vidtog åtgärder som kunde vara i strid med KL.

5.2 Undersökningsresultat - ett sammandrag

Prisändringar och inköpssamarbete

Länsstyrelsernas rapportering om prishöjningar på el till landets lågspänningsabonnenter, främst hushållen, visar på en stor regional spridning. I vissa län har priserna nästan inte alls förändrats medan det i andra län redovisas relativt kraftiga prishöjningar. Det finns enstaka fall där elföretag, som vid årsskiftet genomförde kraftiga prishöjningar, sänkte priserna efter att lokala media uppmärksammat frågan. Länsstyrelsernas iakttagelser i denna del ger stöd för de i avsnitt 2.4 redovisade skälen till ökade elkostnadsökningar för olika typer av hushållskunder i början av 1996. En vanligt förekommande iakttagelse av länsstyrelserna är också elhandelsföretags oklara elräkningar där man främst pekar på att priset för nättjänst respektive elkraft svårligen kan urskiljas. Det gör det svårt för kunderna att jämföra priserna mellan olika företag.

I anslutning till det utredningsarbete som föregick omregleringen av elmarknaden framfördes uppfattningen att glesbygdskunder riskerade kraftiga prishöjningar om marknaden omreglerades. Vissa åtgärder genomfördes också för att minska denna risk. De flesta länsstyrelser redovisning pekar mot att översiktligt sett består de prisskillnader som funnits mellan elkunder i glesbygd och tätort före omregleringen av elmarknaden. En ofta framförd uppfattning i denna del är att en utjämning av priserna för elkunder i glesbygd och tätort kan förutsätta att små lokalnät som ägs av olika företag "slås samman".

Enligt länsstyrelserna har det inte förekommit att enskilda hushåll aviserat att man avser att byta leverantör. En genomgående slutsats från länsstyrelserna är att kostnaderna för leverantörsbyte (ny elmätare m.m.) är ett effektivt hinder för en fungerande konkurrens vid försäljning och distribution av el till hushållen. Man framhåller i flera fall att detta är, vid sidan av skatthöjningen på el från årsskiftet 1995/96, den främsta orsaken till stora prishöjningar och ökade elkostnader för hushållen vid samma tidpunkt.

Ett par länsstyrelser har framfört att enskilda hushåll, via gemensamma inköp av el via en bostadsrättsförening, kunnat påverka elpriset. Detta gäller i ett fåtal fall. Rikstäckande och lokala organisationer på hyres- och bostadsmarknaden - HSB, Riksbyggen, Villaägarnas Riksförbund, kommunala bostadsföretag m.fl. - har under året förberett ett inköpssamarbete för medlemmarnas räkning. En central samordning och upphandling på riksnivå av el torde oftast inte vara aktuellt. En huvudinriktning är att riksorganisationerna på bostadsområdet ger stöd till sina regionala eller lokala föreningar när dessa vill genomföra en upphandling för medlemmarnas/hyresgästernas räkning.

Länsstyrelser pekar även i detta fall på problemet med hushållens kostnader för elmätare. För mätning av medlemmarnas elförbrukning inom t.ex. en bostadsrättsförening kan vid leverantörsbyte kräva att varje medlem får en ny elmätare. Elhandelsföretag har i överläggningar med bostadsorganisationer framhållit att den som skall debiteras för elförbrukningen har det fulla juridiska betalningsansvaret. En gemensam mätare för den totala förbrukningen för alla medlemmar inom föreningen, dvs. att föreningen påtar sig betalningsansvaret för medlemmarnas elförbrukning, förutsätter att medlemmarna (och elhandelsföretaget) godkänner en sådan ordning. Därutöver tillkommer vissa problem som föreningen måste lösa.

För det första måste föreningens medlemmar vara överens om hur den totala elförbrukningen skall fördelas på medlemmarna. För det andra måste man bestämma vad som skall gälla när föreningen får nya medlemmar, dvs. när en lägenhet byter ägare. För det tredje måste man besluta vad som skall gälla när en medlem inte betalar sin andel av föreningens elkostnad (t.ex. metoder för indrivning av föreningens fordringar). Här får även vägas in att föreningens övertagande av betalningsansvaret från medlemmarna kan bli tids- och kostnadskrävande för föreningen. Det kan vara mindre problem för en bostadsrättsförening att enbart upphandla den el som åtgår för fastighetsdriften exklusive de enskilda hushållens förbrukning. "Fastighetsel" utgör dock normalt den mindre delen av den totala elkostnaden inom en bostadsrättsförening.

Mätarkravet och redovisade problem av administrativ och legal natur vid en bostadsrättsförenings samordnade upphandling av el synes sammantaget vara ett närmast oöverstigligt hinder för ett inköpsamarbete mellan villaägare eller boende i hyreslägenheter. En fördel för en bostadsrättsförening i detta sammanhang, jämfört med övriga nämnda boendekategorier, är att samtliga lägenheter i en fastighet eller i ett visst bostadsområde ägs av föreningens medlemmar. Detta underlättar att klara nämnda administrativa och legala problem. Därutöver bör nämnas att flera länsstyrelser uttalat att elhandelsföretagens intresse för samordnade inköp från hushållen har varit svagt.

Några länsstyrelser pekar på att priset till slutkonsumenter av el i vissa fall utgörs av ett förhållandevis högt pris på nättjänsten och ett lågt pris på elkraften. Några elhandelsbolag har framfört att en sådan taxestruktur, som man ansett inte vara korrekt med hänsyn till kostnaderna för respektive verksamhet, innebär att det är svårt att konkurrera om de kunder som är knutna till berörda elföretag. Denna fråga har en koppling till hur elföretagen organiserade sin verksamhet inför omregleringen (se avsnitt 2.4). En länsstyrelse påpekar att i och för sig har flera kommuner/elverk i länet bildat skilda bolag för nät- respektive elhandelsverksamhet men att försäljningsbolaget ofta inte har egen personal. Nätbolaget har i stället anställt all erforderlig personal. Försäljningsbolaget får köpa tjänster från nätbolaget. Vidare framhåller man att det förekommer att de båda bolagen har gemensam VD och administration.

Priset på elmätare inklusive installationskostnaden har liten eller försumbar betydelse för stora elförbrukare, t.ex. industriföretag, vid övervägande om att byta leverantör. Flera länsstyrelser har framfört att före årsskiftet 1995/96 torde de flesta av elproducenternas avtalskunder (främst större näringslivsföretag och elhandelsföretag) ha träffat långsiktiga avtal om kraftleveranser utan att detta föregicks av en upphandling i konkurrens.

I länsstyrelsernas uppdrag ingick inte att systematiskt sammanställa prisändringar på el eller ändrade elkostnader för kunder med stor elförbrukning. En sådan undersökning är även förenad med sekretessproblem. Syftet var att länsstyrelserna skulle ge en översiktsbild av tendensen på prisområdet. Av ett flertal länsstyrelser kommentarer och redovisning framgår att det finns ett flertal företag som kunnat reducera sina elkostnader, i några fall ganska kraftigt. Det synes ofta vara industriföretag som bedriver verksamhet på ett flertal orter i landet som i början av 1996 utnyttja möjligheten att få lägre elkostnader eller elpriser, bl.a. genom samordnade upphandlingar på koncernnivå.

Bland stora företag och grupper av företag som genomfört eller våren 1996 förberedde inköpsamordning eller lokala upphandlingar genom anbudstävlan märks AMU, Bonnierföretagen, Elektroluxkoncernen, EUROOC, KF-företag, vissa landsting, Posten, Samhall, Telia, Systembolaget m.fl. Länsstyrelserna har därutöver rapporterat om att större industriföretag, däribland stora energikrävande företag inom bl.a. pappersindustrin, samarbetat om elinköpen genom samordnade upphandlingar. Resultatet har ofta blivit minskade elkostnader. Detta har uppnåtts genom såväl byte av leverantör som att den "gamla" leverantören givit förmånligare leveransvillkor än tidigare.

I några fall har mindre företag, med en årskostnad för el på ca 100 000 till 200 000 kronor, framfört till länsstyrelsen att det inte varit angeläget att upphandla el i konkurrens. Ett skäl är att man anser att det är för liten del av den totala elkostnaden (priset på elkraft) som är möjlig att påverka. Man har därför bedömt att företagets kostnader för att genomföra en upphandling inte skulle uppvägas av en eventuellt lägre elkostnad. Andra företag, som behållit sin tidigare leverantör när man fått erbjudanden om lägre elpriser, har uttalat att enbart priset inte varit avgörande för valet av leverantör. Stor vikt har även getts att det "gamla" elföretaget är en "säker" och kunnig leverantör.

Erfarenheterna hittills av omregleringen visar att det varit tämligen lätt för elhandelsföretagen att öka hushållens elkostnader, utöver vad skattechöjningar på energiområdet motsvarade från årsskiftet 1995/96, medan främst större industrikunder fick stora möjligheter att pressa priserna. Det huvudsakliga skälet till kraftigt ökade elkostnader för hushållen i början av 1996 får anses vara den bristande konkurrensen på detta område. Flera länsstyrelser framhåller risken med att hushållssektorn får betala industrins pris-

sänkningar. En förklaring som givits av några elföretag till prissänkningar för industrikunder är att dessa tidigare fått subventionera hushållen.

Marknadsstrategi och förvärv

Av länsstyrelsernas redovisning framgår att det inför och efter omregleringen av elmarknaden fanns stora skillnader i ambition hos enskilda elhandelsföretag att informera kunderna om den nya ordningen på elmarknaden. I vissa län har informationen upplevts tillfredsställande med bl.a. i princip neutrala budskap om kundens nya möjlighet att välja mellan olika leverantörer. I andra fall har knappast alls någon information gått ut från elföretagens sida. I sammanhanget är det av intresse att läsa rapporten från Länsstyrelsen i Stockholms län. (Se bilaga 2 och sammanfattningen av denna rapport.)

Av rapporten framgår att enskilda elföretags marknadsföring av elmarknadsreformen ger närmast intrycket att man anser att konsumenterna måste lugnas inför den "hotfulla" omregleringen. Företagens formuleringar som "du som elanvändare kan vara helt lugn" eller "du kan lugnt stanna kvar hos oss" eller "omregleringen betyder inte så mycket" är således inte helt ovanliga. Ett flertal elföretag i länet, eller 5 av 13 undersökta företag, framhåller i sin marknadsföring att det inte lönar sig att byta leverantör. Detta motiveras med att konkurrensen på elmarknaden endast gäller priset på el och att detta endast påverkar en mindre del av kundens totala elkostnad. Därutöver kan nämnas att ingen länsstyrelse har rapporterat att elhandelsföretag marknadsfört sig mot hushållskunder som omfattas av ett annat företags leveranskoncession. Ett elhandelsföretag ansåg att det var känsligt att vidta en sådan åtgärd.

En ofta återkommande iakttagelse från länsstyrelserna är att det skett en ökad kundorientering bland elhandelsföretag. Dessa har bl.a. utökat sina öppettider, börjat med telefonrådgivning och bättre anpassat tidpunkten för fakturabetalning till kundens önskemål. Elhandelsföretag erbjuder även i ökad utsträckning konsulttjänster på energiområdet där energirådgivning med bl.a. översyn av säkringsstorlek är centralt. Därutöver bör nämnas marknadsföringen av "grön el" som fått stort genomslag i massmedia. Debatten har bl.a. handlat om under vilka förutsättningar "grön el" kan vara en korrekt benämning. I första hand tycks ofta elhandelsföretagen i första hand ha inriktat sin marknadsstrategi på att erbjuda ökad servicegrad vid elförsäljningen till kunderna. Priset används i princip enbart som ett konkurrensmedel för att få nya eller behålla tidigare avtalskunder, dvs. stora elförbrukare inom näringslivet och offentlig sektor (privata och statliga företag samt offentliga myndigheter).

Flera länsstyrelser uppger att elhandelsföretag gjort gemensamma elinköp. Sådan samverkan administreras i vissa fall genom ett nybildat inköpsföretag (se även avsnitt 4.3). Syftet är givetvis att få bättre möjligheter att få lägre elpriser och därigenom öka sin konkurrenskraft. En sådan samverkan sker i många fall bland elhandelsföretag som inte har egen kraftproduk-

tion. Sådana företag har också uttalat att man haft svårt att konkurrera om stora elköpare.

Länsstyrelser har noterat att ett mindre antal förvärv genomförts under i princip det första halvåret 1996 utöver de som redovisas i avsnitt 4.4. Dessa förvärv är av såväl horisontell som vertikal natur. De horisontella förvärven innebär att några företag samordnat lokal nätverksamhet och att ett lokalt elhandelsföretag köpt ett elföretag med en jämförelsevis liten eldistribution. De vertikala förvärven gäller att kommunala elhandelsföretag i några fall förvärvat ett antal små lokala kraftföretag. Ett större förvärv i sammanhanget gäller att kraftbolaget Graningeverken under 1996 köpt Järfälla Energi (ett kommunalt elhandelsföretag).

5.3 Slutsatser

Länsstyrelsernas rapportering visar att konkurrensen på elmarknaden inte nämnvärt kommit hushållen till del. Elhandelsföretagen har heller knappast försökt att konkurrera om hushållskunder utanför det område som omfattas av företagets leveranskoncession. En avvaktande hållning bland elhandelsföretagen finns också till gemensamma elinköp från hushållen via bostadsorganisationer. Avsaknad av i princip all konkurrens på denna del av elmarknaden, elförsäljning till slutkonsumenter inom områden som omfattas av leveranskoncession, beror främst på nuvarande krav på timmätning och att kunden normalt måste köpa ny elmätare när man byter leverantör. Vid samordnade inköp från hushållens sida finns, förutom "mätarproblemet", även ett flertal andra motverkande faktorer/hinder av juridisk och administrativ natur. Utifrån nuvarande förutsättningar torde gemensamma inköp i hushållssektorn inte få någon större omfattning.

Hittills är det främst kunder med stor elförbrukning, bl.a. privata och offentliga företag samt myndigheter, som gynnats av konkurrensen mellan elföretagen. En effekt av omregleringen är även att elhandelsföretag går samman för att göra gemensamma elinköp, bl.a. i syfte att få bättre förutsättningar att konkurrera om dessa kunder med elproducenter och andra elhandelsföretag. Elkunder med stor elförbrukning har även i ett flertal fall kunnat minska sina elkostnader. Detta har ibland uppnåtts genom byte av leverantör. Många skäl talar dock för att dessa kundgrupper under det första halvåret 1996 inte genomfört konkurrensupphandlingar i någon större utsträckning.

Ett exempel på myndigheter som troligen inte nämnvärt prövat möjligheten att upphandla el i konkurrens genom anbudstävlan är kommunerna. Deras inköp av el till skolor, servicehus, barnstugor, idrottshallar, gatubelysning m.m. från eget energibolag eller "utomstående" elleverantör omfattas från den 1 januari 1996 av lagen om offentlig upphandling (1992:1528). Det innebär att sådana köp som regel skall föregås av en

upphandling i konkurrens. En orsak till att kommunerna i många fall inte genomfört en upphandling av el via anbudstävlan torde bl.a. vara att det i inledningen av omregleringen fanns en bristande erfarenhet av att genomföra sådana upphandlingar. Det gavs också en kort tid (drygt två månader) för förberedelser med hänsyn till tidpunkterna för riksdagsbeslut och ikraftträdande av elmarknadsreformen. Även i detta fall har dock kravet på timmätning och ny elmätare betydelse, t.ex. när ett kommunalt bostadsföretag skall upphandla el i konkurrens för hyresgästernas räkning eller när kommunen skall genomföra en sådan upphandling för lokaler som används i barnomsorgen.

Kommuner med eget energiföretag hade normalt före omregleringen gett detta i uppdrag att svara för elleveranserna till kommunens olika förvaltningar och fastigheter. Mycket talar för att detta förhållande i allt väsentligt även gäller efter omregleringen. Konkurrensverkets erfarenheter är också att kommuner och landsting ofta direktupphandlar från egna bolag, dvs. köper varor och tjänster från dessa utan föregående anbudstävlan. Enligt Svenska Kommunförbundet tycks också kommunerna i väsentlig utsträckning ha ingått långsiktiga avtal före den 1 januari 1996 om elleveranser med, förutom egna elföretag, även utomstående elföretag utan att detta föregåtts av en upphandling via anbudstävlan.

Sistnämnda slutsats om hittills sparsamt utnyttjande av konkurrensupphandlingar torde också som nämnts gälla större delen av industrikunderna. Dessa har sannolikt för närvarande oftast långsiktiga avtal med elleverantörer (elproducenter och elhandelsföretag) som ingåtts före omregleringen (se avsnitt 2.2). En orsak är att gällande avtal har olika avtalsperioder och att en del avtal löper ut efter tidpunkten för omregleringen. Ett ytterligare skäl torde vara att många industrikunder under senare delen av 1995 ansåg att det blev för osäkert att bedöma vilka priser som skulle gälla efter omregleringen. I likhet med många offentliga aktörer blev troligen tiden för kort för att hinna med en upphandling i konkurrens före den 1 januari 1996. Behovet av säkra leveranser under en längre period till stabila priser blev sannolikt ett viktigt skäl att förnya avtalet med tidigare leverantör. Man kan heller inte bortse från att kunder med stor elförbrukning i slutet av 1995 erbjöds vad man ansåg vara konkurrenskraftiga priser och att man bedömde att det inte var meningsfullt att genomföra en anbudstävlan.

Elhandelsföretagens marknadsstrategi vid försäljning till lågspänningsabonnenterna eller främst hushållen synes ofta ha inriktats på att öka servicenivån. Priskonkurrens om dessa kunder har knappast förekommit. Det finns inslag i den ökade servicenivån som elkunder torde uppfatta ha ett stort värde. Det får särskilt anses gälla energirådgivning, inte minst om denna leder till att kunderna får mindre elförbrukning (t.ex. genom byte av säkringsstorlek). Det bör dock sägas att det inte är en ovanlig företeelse i branscher med bristande konkurrens att man satsar på en hög servicenivå vid försäljning av företagets produkter, vilket bättre legitimerar en pris-

nivå som överstiger priset på en marknad som utmärks av en effektiv konkurrens.

En fungerande konkurrens förutsätter att kunderna/konsumenterna är välinformerade om företagets produktutbud med avseende på såväl kvalitet som pris. Elhandelsföretags information om prissättningen på el har enligt ett flertal länsstyrelser dock varit otydliga. Det har ofta varit svårt eller omöjligt för hushåll, småföretagare m.fl. att identifiera priset på el respektive nättjänst utifrån företagets elräkningar. Det motverkar kundernas möjlighet att välja elhandelsföretag, vilket begränsar konkurrensen på marknaden.

Den totala elkostnaden (nättariff plus elpris) för lågspänningsabonnenterna, dvs. främst hushållen, har ofta höjts relativt kraftigt under de första månaderna 1996 (se avsnitt 2.4). Detta är en effekt av att konkurrensen på denna del av marknaden, elförsäljning till slutkonsumenter inom områden som omfattas av leveranskoncession, är svag. Däremot tyder länsstyrelsernas iakttagelser om marknadsförhållanden vid leveranser till stora elförbrukare (främst privata och offentliga företag och myndigheter) på en aktiv konkurrens mellan elföretagen.

Den bristande konkurrensen vid leveranser till hushållen riskerar, utifrån nuvarande förutsättningar, att även fortsättningsvis medföra relativt stora prishöjningar för elkunder med liten förbrukning (hushåll m.fl.). Industri-kunder och andra stora elförbrukare torde få mindre höjningar eller pris-sänkningar i takt med att gällande avtal löper ut. Utvecklingen innebär en påtaglig risk att det via elpriserna sker en inkomstöverföring från små till stora elkunder (t.ex. från hushåll till industriföretag) som inte kan motiveras utifrån kostnads- och effektivitetsskäl eller de förutsättningar som gäller vid en väl fungerande konkurrens vid elförsäljning oavsett kundkate-gori. Detta understryker behovet av att elmarknadsreformen korrigeras, bl.a. i den del som avser eldistributionen till slutkonsument (se avsnitt 6.3).

6 Konkurrensen på elmarknaden - slutsatser och förslag till åtgärder

6.1 Inledning

De av-/omregleringar som genomförts de senaste tio åren i syfte att skapa konkurrens på olika marknader i Sverige - t.ex. inrikesflyg, s.k. inrikes fjärrtrafik med lastbil, viss järnvägstrafik, postdistribution och telekommunikation - gäller sådana verksamheter som i de flesta fall förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär (gods- och postterminaler, spåranläggningar m.m.). De regler som ändrats har bl.a. styrt produktutbud, genom olika former av etableringskontroll, och prissättning. Det har visat sig att det ofta är svårt att få en väl fungerande konkurrens på marknader som tidigare varit reglerade monopol.

En orsak i de flesta fall är att den tidigare monopolaktören, eller i vissa fall de fåtal företag som före omregleringen getts särskilt tillstånd av statsmakterna att utföra verksamheten, äger erforderliga infrastrukturanläggningar. Dessa utgör ett effektivt hinder för nya företagsetableringar. Detta har i sin tur bidragit till att tidigare företag inte fått konkurrens från nya aktörer inom stora segment/delområden inom den av- eller omreglerade marknaden. Ekonomiska överskott inom dessa delar av verksamheten kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, s.k. korssubventionering, vilket kan snedvrída konkurrensen. Ett ytterligare skäl i flera fall är att företag som skyddats från konkurrens, genom etableringskontroll eller på grund av erhållen ensamrätt att bedriva viss verksamhet, kunnat byggt upp en stark position på marknaden med hänsyn till främst finansiell styrka, gjorda investeringar och kunskap om marknaden.

Erfarenhetsmässigt kan sägas att det oftast tar mycket lång tid efter att det införts konkurrens på en monopolmarknad att denna utvecklas till en väl fungerande konkurrensmarknad. En annan erfarenhet är att det ofta måste vidtas särskilda åtgärder för att främja konkurrensen. Elhandelsverksamhet - liksom bl.a. järnvägstransporter, postdistribution och tele - utmärks av att företagen kan använda överskott från monopolverksamhet eller sådan verksamhet där man har en dominerande ställning, till att subventionera konkurrensutsatta områden. Ett annat gemensamt drag för flera av dessa områden är att främst näringslivet eller kunder med en stor inköpsvolym som hittills getts möjlighet att eller kan utnyttja fördelarna med konkurrensen.

Elmarknaden kan översiktligt sägas bestå av tre verksamheter/delområden, produktion av och handel med el samt nätverksamhet. Förstnämnda två områden är konkurrensutsatta och där graden av konkurrens har en koppling till marknadskoncentration och strukturförhållanden i producent- och

distributionsled (elhandels- och nätföretag), regler vid försäljning till slutkonsument av el och prissättning av nättjänsten. Konkurrenstrycket har även ett samband med offentliga regler och institutionella förhållanden som påverkar utrikeshandelns omfattning och importkonkurrensen för producenterna.

6.2 Kraftproduktionen och utrikeshandel

Marknadskoncentration och ägarbindningar

Den svenska marknaden för kraftproduktion utmärks av en hög koncentration där två kraftbolag (Vattenfall och Sydkraft) svarar för ungefär tre fjärdedelar av den totala produktionen. Flera kraftbolag har även ägarbindningar till varandra. Efter omregleringen av elmarknaden har kanske främst två konkurrensfrågor uppmärksammats som rör producenterna och kraftproduktionen. Den första frågan har anknytning till den höga marknadskoncentrationen i producentledet och som, enligt en konkurrensanalys som genomförts vid Handelshögskolan i Stockholm, medför ökade elpriser på en omreglerad elmarknad. Negativ påverkan på konkurrensen av den höga marknadskoncentrationen kan förstärkas av nuvarande ägar-kopplingar mellan producenter. Den andra frågan gäller handeln på och vid sidan av den svensk-norska elbörsen med terminsavtal/finansiella avtal och s.k. insiderhandel.

Konkurrensverket har i yttrande (dnr 257/95) över Energikommitténs delbetänkande (SOU 1995:14) Ny elmarknad, som föregick omregleringen, framfört att Vattenfalls starka ställning på den svenska elmarknaden kan försvaga konkurrensen på elmarknaden. I yttrandet framfördes att det bör övervägas att dela upp Vattenfall i två eller flera självständiga företag. I Handelshögskolans studie (se avsnitt 2.2) pekas också på detta alternativ. En alternativ lösning enligt studien för att minska Vattenfalls nuvarande marknadsmakt är att vidga den svenska elmarknaden till övriga nordiska länder. Denna lösning bygger på att elhandeln mellan de nordiska marknaderna inte omfattas av särskilda restriktioner/hinder. En annan viktig förutsättning är nuvarande ledningskapacitet i och mellan länderna byggs ut i betydande utsträckning.

Med hänsyn till bl.a. Vattenfalls möjlighet att dominera elmarknaden bör Sverige verka för en fungerande elmarknad som omfattar hela Norden och även utreda möjligheterna att dela upp Vattenfall i två eller flera självständiga företag för produktion av och handel med el. En sådan utredning bör analysera tekniska förutsättningar för olika organisationslösningar med hänsyn till elförsörjning, olika energislag, regionala aspekter m.m. och effekter av uppdelningen.

I Sverige, i likhet med många andra länder, är det inte ovanligt att konkurrerande företag har direkta och indirekta ägarsamband. Det förhållandet att företag har ägarintressen hos en konkurrent kan ge incitament till samarbete som begränsar konkurrensen. Sådant samarbete faller under KL:s

tillämpningsområde. Ett konkurrensbegränsande samarbete underlättas om det finns personer i ledningen för ett företag som även representerar en konkurrent. Konkurrenslagstiftningen i de flesta länder har inte särskilda regler för personbindningar mellan konkurrerande företag. Det får även anses att denna fråga rymmer svåra överväganden från konkurrensrättsliga utgångspunkter.

Vad som bör vara tillåten och icke tillåten persongemenskap mellan konkurrerande företag kan bl.a. ses utifrån en avvägning mellan två intressen. Det gäller dels intresset av att en person kan ges en nyckelpost i ett konkurrerande företag i syfte att bättre kunna bevaka/påverka att investeringar/kapitaltillgångar som ägs av det företag som personen representerar får en från ägarsynpunkt godtagbar förräntning, dels intresset att personbindningar mellan konkurrerande företag inte medför att dessa genom samordnat agerande sätter konkurrensen ur spel på marknaden.

På starkt koncentrerade marknader är frågan om ägar- och personkopplingar mellan företag av särskilt intresse från konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket har beslutat, på rekommendation av Rådet för konkurrensfrågor, att finansiera två forskningsprojekt på området. Dessa utredningar torde kunna utgöra ett underlag för ställningstagande till eventuella åtgärder i syfte att hindra konkurrensbegränsningar som har anknytning till ägar- och personbindningar mellan konkurrerande företag.

Utrikeshandel och den svensk-norska elbörsen

Med hänsyn till den höga marknadskoncentrationen på området för produktion av elkraft är det angeläget att det finns en effektiv importkonkurrens på detta område. Lika konkurrens mellan producenter i olika länder förutsätter att berörda länder har öppnat sina nationella marknader för konkurrens. För lång tid framåt torde den norska elmarknaden ha störst betydelse för konkurrensen för svenska kraftbolag.

Två förutsättningar för en effektiv utrikeshandel är en fungerande elbörsverksamhet och terminshandel. Olika former av derivathandel bidrar normalt till, oavsett varuområde, till ökad marknadstransparans som från konkurrenssynpunkt kan vara särskilt viktig för de mindre företagen på aktuell marknad. När ett terminsavtal om elleveranser omvandlas till en fysisk leverans vid den tidpunkt som avtalats mellan parterna sker normalt en avräkning mellan avtalat pris och spotpris. Vinst eller förlust för köpare och säljare beror på spotpriset. Meteorologiska förhållanden medför också att börspriserna kan kraftigt variera över tiden. Handeln på elbörsen är således förenad med risktagande.

En viktig förutsättning för en fungerande handel på varubörser är att börspriset på varan bestäms utifrån rådande utbuds- och efterfrågeförhållanden. I detta avseende utgör handeln med el inget undantag. Det är därför viktigt för prisbildningen på elbörsen att alla berörda marknadsaktörer (producenter, distributörer, mäklare kunder m.fl.) har tillgång till en kor-

rekt information om utbud och efterfrågan av elkraft. Minst lika viktigt är att informationen är lättillgänglig och likvärdig för aktörerna. En ofullständig och sen information om produktionsförutsättningarna till vissa aktörer kan medföra att prisbildningen på börsen "störs". Man kan heller inte bortse från risken att en aktör utnyttjar möjligheten att göra förmånliga terminsaffärer genom att ha information om kraftproduktionen som borde ha varit känd av alla köpare och säljare av el. Detta motverkar en fungerande terminshandel och därmed även en effektiv konkurrens på elmarknaden.

Marknadsaktörerna har av många skäl inte alltid likvärdig information om elproduktionen. En strävan måste dock vara att så långt som möjligt åstadkomma en så öppen information som möjligt om faktorer som styr utbudet av el. Producenterna får i detta fall anses ha ett informationsövertag. Man kan heller inte utesluta risken att en producent eller annan aktör med stöd av kunskaper av insiderkaraktär gör förmånliga börsaffärer. I betänkandet (SOU 1996:47) Regler för handel med el framhålls att frågan om insiderhandel snarast bör utredas i syfte att få ett regelverk som förhindrar sådan handel. Konkurrensverket delar denna bedömning.

En utredning om insiderhandel bör bl.a. behandla frågan om regler för omfattning och inriktning av information om kraftutbudet. Det bör finnas klara regler om sådan information som påverkar spotpriserna direkt eller inom högst en vecka. Informationen bör vara lättillgänglig för samtliga berörda parter och t.ex. omfatta revisionstidpunkter för kärnkraftverk, uppgifter om vattenmagasinsnivå samt om utbyggnad och reparation av vattenkraftverk. Denna information bör vara producentobunden eller fristående från branschintressen.

Handeln mellan Norge och Sverige omfattas av restriktioner som begränsar konkurrensen mellan norska och svenska kraftföretag. Hit hör förfarandet med tillståndsgivning i Norge för exportleveranser som varar längre än sex månader. Detta system avses bli slopat från den 1 januari 1998 vilket kan bidra till en bättre fungerande utrikeshandel. Ett ytterligare hinder för handeln mellan länderna är den tillämpade metoden på den svensk-norska elbörsen, att vid kapacitetsproblem/flaskhalsar på ledningarna mellan Sverige och Norge, dela upp marknaden i skilda prisområden och ta ut en extra avgift för vissa leveranser.

Systemet är betänkligt från konkurrenssynpunkt. Det är i princip inte förutsebart för aktörerna när det kommer att bli kapacitetsbrist på nätet, än mindre vilket pristillägg ("flaskhalsavgift") som då kommer att gälla för leveransen. Genom detta system ökar osäkerheten om vilket elpris som kommer att gälla vid tidpunkten för en fysisk leverans. Ett ökat risktagande i terminshandeln kan få aktörer att avstå från export- och importaffärer. Systemet motverkar en effektiv börshandel och en fungerande handel mellan Sverige och Norge. Tillämpad metod med ett speciellt pris-

tilllägg under givna förutsättningar torde särskilt missgynna små köpare och säljare av el.

Reglerna för borsen beslutas av norska myndigheter. Sverige bör verka för att aktuellt system för att få balans på nätet slopas. I stället bör införas ett system som innebär att det, utöver spotpriset och ett kostnadsbaserat pris på nättjänsten, inte tillkommer ytterligare pristillägg på elleveranser mellan länderna som inte kan förutses av berörda aktörer. En annan viktig förutsättning för en effektiv elhandel är att planerade leveranser också kan genomföras. Med hänsyn härtill framstår ett system där stamnätsoperatören motköper elkraft som en bättre ordning från konkurrenssynpunkt. Kostnaderna för dessa köp finansieras därigenom av alla operatörer på nätet vilket medför att den handelshindrande effekten blir liten jämfört med "prisområdesmodellen" där vissa aktörer får en jämförelsevis hög tilläggsavgift.

I Elbörsutredningens betänkande (SOU: 1996:49) Regler för handel med el (se avsnitt 2.4) behandlas bl.a. kraven för etablering av elbörsverksamhet. Utredningen föreslår bl.a. att elbörsverksamhet, såväl för handel med kortsiktiga elleveranser som för handel med s.k. elderivat, endast får bedrivas efter tillstånd från regeringen.

Allmänt sett utgör olika former av etableringshinder det allvarligaste hotet mot en effektiv konkurrens. Det innebär t.ex. att vid utformning av bestämmelser för etableringskontroll i en viss bransch bör man i princip alltid analysera effekterna på konkurrensen av sådana bestämmelser. Om dessa medför en begränsning av konkurrensen kan redan etablerade företag ges otillräckliga incitament att bedriva en effektiv verksamhet. Principiellt bör inte möjligheterna till nyetablering begränsas genom regler som går utöver givna kvalitets- och säkerhetskrav för verksamheten. Särskilt allvarliga kan effekterna bli från konkurrenssynpunkt om etableringskontrollen eller tillståndsprövningen innefattar någon form av behovsprövning, dvs. att en myndighet skall bedöma om konsumenterna eller kunderna på aktuell marknad har behov av det berörda företagets produkter.

Konkurrensverket har i ett yttrande (dnr 534/96) den 29 augusti 1996 till Närings- och handelsdepartementet framfört följande beträffande Elbörsutredningens förslag om etableringskontroll av elbörsverksamhet.

"Det är enligt Konkurrensverkets bedömning rimligt att elbörsverksamhet omfattas av någon form av tillståndsplikt. Den prövning som därvidlag blir aktuell bör emellertid enbart gälla det aktuella företagets förutsättningar att på ett tillförlitligt sätt bedriva elbörsverksamhet. Två av de krav som föreslås gälla som förutsättning för tillstånd, nämligen att verksamheten inte får rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden och inte medföra risker för elförsörjningen, står enligt verket i proportion till det skyddsintresse som föreligger.

Det tredje kravet - att verksamheten inte får vara till skada för elmarknaden - synes dock mer ta sikte på *behovet av* (eller risken med) ytterligare

marknadsplatser för el. I specialmotiveringen till den föreslagna lagens 15 § anges bl.a. att etableringen av elbörsverksamhet inte får...." medföra att handeln blir uppdelad på så många marknadsplatser att likviditeten på dessa blir för låg eller att en etablerad och väl fungerande marknadsplats utsätts för sådana påfrestningar att den där befintliga handeln sätts i fara". Sådana bedömningsgrunder kan komma att eliminera ett faktiskt eller potentiellt konkurrenstryck gentemot den befintliga marknadsplatsen och också hindra utvecklingen av en rationell handel. Ett hot om att en ny börs kan etableras är det bästa incitamentet för den befintliga marknadsplatsen att bedriva en effektiv verksamhet.

Konkurrensverket anser således att tillståndsprövningen för elbörsverksamhet enbart skall innefatta det aktuella företags förutsättningar att på ett tillförlitligt sätt bedriva verksamhet. Prövningen skall inte ta hänsyn till behovet av eller riskerna med ytterligare företagsetableringar. Om prövningsförfarandet används på ett sådant sätt att det faktiska resultatet blir att ett statligt börsmonopol tillskapas kan lagstiftningen också enligt Konkurrensverkets bedömning stå i konflikt med EU:s regelverk."

Till faktorer som kan motverka en fungerande handel mellan Norge och Sverige får också räknas ländernas olika principer för prissättning av den nationella nättjänsten. Detta förhållande kan bl.a. påverka konkurrensen mellan elföretagen. Sverige bör verka för att det införs likartade principer för denna prissättning.

Olika utformning av elskatterna i Norden innebär olika konkurrensvillkor för elföretagen i de olika länderna. Sverige bör i detta fall verka för en harmonisering av elskatterna. Från konkurrenssynpunkt gäller denna harmonisering i första hand skattesystem och skattenivåer i producentledet. Skatter är ett av flera ekonomiska styrmedel på energiområdet. Det är väsentligt för industrins planering och strukturutveckling, inte minst företag i energiintensiva branscher, att man vet vad som händer med energipriserna på sikt. Det är ett konkurrensintresse att bl.a. energiskatterna uppfattas som stabila och långsiktiga av marknaden. Det bör vara en utgångspunkt för arbetet med att harmonisera elskatterna i Norden.

6.3 Distributionen

Två omständigheter får, vid sidan av den höga marknadskoncentrationen i producentledet, anses ha en särställning för möjligheterna att få en väl fungerande konkurrens vid elförsäljning och distribution till slutkunderna. Den ena omständigheten gäller kraftföretagens köp av distributionsrörelser, elhandelsföretag och nätföretag, s.k. vertikal integration. Detta har en nära koppling till det nuvarande kravet på timmätning och att elkunden normalt måste köpa en ny elmätare när denne byter elleverantör. Den andra omständigheten gäller nätverksamhetens organisation, kostnader, effektivitet och prissättning.

Elhandelsföretag, vertikal integration och "mätarkrav"

I mitten av 1996 kan antalet elhandelsföretag med tillhörande nätverksam-

het uppskattas till ungefär 250. År 1989 fanns ungefär 290 distributionsföretag. Minskningen med ett 40-tal "distributionsenheter" (elhandel och lokal nätverksamhet) under nämnda tidsperiod är främst ett resultat av att producenter förvärvar distributionsrörelser. Under denna period kan uppskattas att den vertikala integrationen, mätt som det antal abonnenter/slutkonsumenter som erhåller el som produceras och distribueras inom samma företag i förhållande till totala antalet abonnenter i landet, har ökat från drygt 30 till ca 50 procent. För denna andel svarar fem kraftbolag och deras elhandelsföretag och som regel egna nätföretag. Dessa fem företag producerar tillsammans drygt 90 procent av den årliga elförbrukningen i Sverige.

En effekt av den ökade vertikala integrationen blir en minskad konkurrens vid producenternas elförsäljning till elhandelsföretag. Konkurrensen försvagas också i viss utsträckning mellan producenter och elhandelsföretag vid försäljning till främst kunder med stor elförbrukning. Det finns ett flertal skäl till producenternas förvärv av distributionsrörelser. På senare år framstår två orsaker som centrala. Den ena orsaken får anses vara att förvärven är ett led i en strukturförändring på marknaden som kan motiveras av rationaliseringsskäl.

Den andra orsaken bör ses mot bakgrund av omregleringen av elmarknaden och graden av konkurrens vid elförsäljning till olika kundkategorier. Det finns redan ett flertal exempel på att kunder med stor elförbrukning, främst industriföretag och aktörer inom offentlig sektor, kunnat pressa elpriserna. Detta har uppnåtts genom upphandlingar i konkurrens som ibland medfört byte av elleverantör. Mycket talar för att under det första halvåret 1996 har endast en mindre del av de större elförbrukarna utnyttjat möjligheterna att få lägre elpriser (se avsnitt 5.2). Sannolikt kommer en stor del av dessa elkunder, i takt med att gällande avtal löper ut, att kunna pressa elpriserna. Det visar bl.a. erfarenheter från omregleringen av elmarknaden i Storbritannien¹⁸, som även medförde att en stor del eller 40 procent av näringslivskunderna bytte leverantör.

Erfarenheterna hittills av konkurrensen om lågspänningsabbonenterna (bl.a. hushåll, småföretagare m.fl.) är entydiga. Inom ramen för länsstyrelsernas undersökningar finns inga iakttagelser om att dessa elkunder, som beräknas svara för ungefär hälften av landets totala elförbrukning, under det första halvåret 1996 avsåg att byta leverantör eller visat intresse för detta. Huvudorsaken är "mätarkravet". Kostnaderna för mätarbyte och installation uppgick i genomsnitt till ca 8 000 kronor i början av 1996. Beloppet överstiger i flertalet fall vida den besparing som kan göras under en mycket lång tidsperiod av nämnda elkunder genom en prissänkning på el och medför att det normalt inte är meningsfullt att byta leverantör.

¹⁸ Rapporten "Handel med el - kunders beteende på en konkurrensutsatt elmarknad"; Sveriges tekniska attachéer, mars 1995

Reglerna om timmätning får anses ha bidragit till en i många fall kraftig ökning av elkostnaderna för olika typer av hushållskunder under de första månaderna 1996.

"Mätarkravet" blev ett effektivt hinder för flertalet lågspänningsabonnenter att kunna dra fördel av konkurrensen. En möjlighet för bl.a. lägenhets- och villakunder att pressa elpriserna kan vara att göra samordnade elinköp. Även i detta fall är dock "mätarkravet", tillsammans med problem av administrativ och legal natur (se avsnitt 5.2), ett hinder för att genomföra eller uppnå syftet med ett sådan gemensam upphandling. Omregleringen och kravet på timmätning har därför skapat utrymme för en press uppåt på elpriserna för elkunder med låg elförbrukning.

Omregleringen och konkurrensen om stora elförbrukare medförde att det blev osäkrare för producenterna att få sälja den elkraft man har kapacitet att producera. Med hänsyn till den mycket svaga eller obefintliga konkurrensen vid försäljning till flertalet lågspänningsabonnenter medför förvärv av elhandelsföretag en i det närmaste garanterad elförsäljning till de kunder som omfattas av företagets leveranskoncession. Det skapar stabila förutsättningar för producenternas kraftproduktion och försäljning och därmed en bättre garanti för att uppnå givna avkastnings- och lönsamhetskrav. Detta torde även vara en förklaring till relativt höga försäljningsvärden av elhandelsföretag (och tillhörande lokalnät) som framkommit när dessa förvärvats av producenter.

Inom konkurrensrätten ser man ofta mindre allvarligt på konkurrensbegränsande bindningar mellan företag i två påföljande handelsled (vertikala begränsningar) än bindningar mellan företag i samma handelsled (horisontella begränsningar). I förstnämnda fall kan finnas en konkurrens mellan ett flertal olika vertikala led/kedjor. Viktiga förutsättningar i detta fall för en fungerande konkurrens är att ingen av aktörerna har en väsentlig del av marknaden och att konsumenterna fritt kan välja mellan olika utbud av varor och tjänster. När företag i samma handelsled har konkurrensbegränsande kopplingar kan det innebära, beroende på hur stor andel av marknaden som berörs, att konkurrensen helt eller delvis sätts ur spel för köparna.

Genom vertikalt ägande i olika block eller "kedjor" av producenter och elhandelsföretag begränsas konkurrensen vid elförsäljning från producent till elhandelsföretag och till slutkonsument. Det som gör den vertikala bindningen mellan producenter och elhandels-/nätföretag allvarlig från konkurrenssynpunkt är "mätarkravet", som medför att flertalet lågspänningsabonnenter inte fritt kan välja mellan olika leverantörer. Mycket talar för att elpriserna för flertalet lågspänningsabonnenter, utifrån nuvarande förutsättningar, i framtiden ökar i en utsträckning som sannolikt inte varit möjlig om dessa elkunder i praktiken fritt kunnat välja mellan olika elhandelsföretag. Industrikunder och andra större elförbrukare torde, jämfört med hushållen, få en "lugnare" prisutveckling. Förstnämnda

kundgrupper är ofta starka köpare och i detta fall finns heller inga stora eller avgörande hinder för leverantörsbyte.

Från branschhåll har framförts att elpriserna för hushållen i många fall blivit eller blir subventionerade av främst företags- eller industrikunderna vilket skulle motivera prishöjningar för hushållen. Oavsett vilken grad av sanning som gäller i detta fall är risken påtaglig att det över tiden kommer att ske en inkomstöverföring från lågspänningsabonnenter till större enskilda förbrukare av el, bl.a. industrikunder. Det finns även risk att de rationaliseringar som torde följt eller följer av strukturändringar på marknaden på grund av omregleringen, t.ex. genom producenternas förvärv av elhandels- och nätföretag, inte i rimlig utsträckning kommer små elförbrukare till godo.

Ett syfte med elmarknadsreformen var i korthet att få en effektivare marknad till nytta för konsumenterna. Detta syfte blir allmänt sett svårt att uppnå, bl.a. mot bakgrund av att flertalet lågspänningsabonnenter inte i normalfallet har getts förutsättningar att kunna utnyttja fördelarna av konkurrensen. Denna slutsats gäller också i allt väsentligt vid samordnade upphandlingar av el inom större grupper av hushåll. Ett slopande av "mätarkravet" skulle även motverka effekterna av den begränsning av konkurrensen som följer av det stora inslaget av vertikal integration på elmarknaden. Om lågspänningsabbonenterna får en betydligt ökad frihet att välja elleverantör skapas ett ökat konkurrenstryck på marknaden. Detta medför i sig en prisdämpande effekt utan att elkunder med låg elförbrukning alltid måste utnyttja möjligheten att byta leverantör. Slutsatsen får stöd av erfarenheter från Norge.

Flertalet lågspänningsabonnenter bör därför ges undantag från reglerna om timmätning av elförbrukning och krav på ny elmätare vid leverantörsbyte. I stället bör för dessa elkunder införas ett system med schablonmätning. Ett sådant förslag, i kombination med högstpriser på elmätare, redovisas i rapporten Fri elmarknad för alla (se avsnitt 2.4). I detta fall kan ifrågasättas om schablonmätningen inte bör gälla en högre säkringsstorlek än föreslagna 25 A. I Norge och Wales har man låtit schablonmätningen omfatta en vidare krets av elkunder än det aktuella förslaget.¹⁹ Det har inte framkommit att det skulle finnas några avgörande hinder i Sverige att låta schablonmätningen omfatta kunder med en högre säkringsstorlek än 25 A.

Från branschhåll har framförts invändningar mot att slopa "mätarkravet". Ett huvudskäl är i korthet följande. Elföretagen har både lönsamma och olönsamma kunder. Nuvarande regler om timmätning och ny elmätare skall ses utifrån företagets åtaganden när man erhåller leveranskonces-

¹⁹ Konkurrensverkets yttrande (dnr 531/96) den 29 augusti 1996 till Närings- och handelsdepartementet över rapporten Fri elmarknad för alla

sion. Om "mätarkravet" slopas anser man att risken är stor att företaget förlorar de lönsamma kunderna medan olönsamma kunder "blir kvar". Med hänsyn till kravet enligt skall man ändå svara för elleveranserna till sistnämnda grupp.

Denna invändning tycks bygga på att företagen har olönsamma kunder som allmänt sett utgör en väsentlig del av elhandelsföretagens samtliga kunder. Detta skall ställas mot att elhandelsföretag som förvärvats av elproducenter har bedömts ha ett relativt högt försäljningsvärde, vilket sådana fall indikerar att olönsamma kunder inte är ett stort problem. Höga försäljningsvärden på elhandelsföretag får anses ha ett starkt samband med avsaknad av i princip all konkurrens vid elförsäljning till flertalet lågspänningsabonnenter. Branschens invändningar kan ses mot bakgrund av att ett slopande av "mätarkravet" medför att elhandelsföretagen får en betydligt ökad konkurrens om elkunder med låg elförbrukning. Det skulle i sin tur sannolikt medföra en press nedåt på elpriserna för denna kundgrupp eller minska utrymmet för prishöjningar. En annan effekt kan bli att försäljningsvärdet på elhandelsföretag minskar.

Nätverksamhet - organisation, kostnader och prissättning

Att prissättningen av nätföretagens tjänster avspeglar en effektiv verksamhet är en av de viktigaste konkurrensfrågorna vid elförsäljning till slutkonsument. Nätmyndighetens rapport "Tre månader av reformerad elmarknad" där det redovisas prisspridning för tillämpade elpriser respektive nättariffer, skälen för prissättningen m.m. ger stöd för slutsatsen att prissättningen på nättjänsten i många fall är för hög i förhållande till faktiska kostnader eller kostnaderna för en effektiv verksamhet. Av Nätmyndighetens och vissa länsstyrelsers iakttagelser framgår också att det finns elhandelsföretag som har ett lågt elpris medan anknutet nätföretag har en högt pris på nättjänsten.

Om priset på nättjänsten överstiger motsvarande kostnader kan överskottet användas för att subventionera elpriset, vilket innebär att konkurrensen på marknaden påverkas negativt. En effekt kan bli höga elpriser för konsumenterna/elkunderna. För att motverka sådana effekter infördes bestämmelser vid omregleringen om att nätverksamhet skall drivas juridiskt fristående från produktion av och handel med el (elverksamhet). Vidare skall kostnaderna för nätverksamheten särredovisas.

Organisation av nät- och elhandelsverksamhet

De organisationsmodeller som följde av omregleringen är enligt Nätmyndighetens undersökning i huvudsak två. Den ena modellen innebär att nätverksamheten är kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag (elhandelsföretag) bildats för elverksamheten. Denna organisation gäller i de flesta fall. Dotterföretaget hade i dessa fall ofta inte någon anställd personal förutom VD. En länsstyrelse, som har uppmärksammat detta förhållande (se avsnitt 5.2), har framfört att det också förekommer att elhandels- och nätföretag har gemensam VD och administration. Uppgifter

från Nätmyndigheten, Vattenfall m.fl. tyder på att det finns uppemot 100 sådana "skalbolagsliknande" elhandelsföretag, dvs. företag som har en eller ett fåtal anställda eller ett betydligt mindre antal anställda än vad som normalt krävs för att driva elverksamheten.

Den andra modellen innebär att elverksamheten är kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag bildats för nätverksamheten. Denna organisation gäller flertalet större och medelstora företag. Även i detta fall kom vissa företag att anställa all personal i moderföretaget. Nätmyndigheten uppskattar att det efter omregleringen även torde finnas ett 15-tal kommuner som bedriver nätverksamheten i förvaltningsform, dvs. i samma juridiska person som kommunens övriga förvaltningar.

Enligt bl.a. Elektriska Installatörsorganisationen EIO är det vanligt att nät-företag som främst ägs av kommuner, även bedriver en jämförelsevis omfattande verksamhet på marknaden för elektriska installationer (se avsnitt 2.3). Det förhållandet att kommunala nätföretag börjat konkurrera med andra aktörer på denna marknad har enligt EIO ökat i omfattning efter omregleringen.

De nämnda organisationsmodellerna torde formellt uppfylla de berörda bestämmelserna om separering av nät- och elhandelsverksamhet. Dessa bestämmelser ger stort utrymme för företagen att välja hur elhandels- och nätverksamheten i praktiken organiseras. En effekt har blivit att i ett stort antal fall bedrivs nätverksamhet tillsammans med elhandelsverksamhet eller annan konkurrensutsatt verksamhet.

Det får förutsättas att moderföretaget som bedriver nätverksamhet oftast säljer erforderliga tjänster till elhandelsföretaget, sannolikt oftast med stöd av en omfattande s.k. interndebitering, i de fall som detta företag inte har tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns även möjlighet för elhandelsföretaget att på marknaden upphandla vissa av berörda tjänster i konkurrens. Erfarenhetsmässigt kan sägas att det vanliga förfarandet i detta fall är att tjänsterna erhålls genom "lån" av resurser inom samma ägargrupp eller concern.

Kostnadsredovisning, prissättning och korssubventionering

Med nämnda organisationslösningar följer problem med att beräkna priset på nätverksamheten. Det beror främst på att det finns bristande förutsättningar i aktuella fall att kunna avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten. Ett problem är att korrekt fördela kostnaderna inom det företag eller den organisation som bedriver såväl nätverksamhet som konkurrensutsatt elhandelsverksamhet. Kostnaderna utgörs dels av direkta kostnader som kan hänföras till viss verksamhet (t.ex. personalkostnader), dels gemensamma kostnader (personaladministration, lokaler, datatjänster m.m.) som skall fördelas på de olika verksamheterna.

Det är ofta problem förenat med att även hänföra samtliga direkta kostnader (t.ex. vissa kapitalkostnader) till respektive verksamhet. Detta gäller inte minst i detta fall eftersom det av naturliga skäl inte fanns en särskild balansräkning för nätverksamhet före den 1 januari 1996 där det framgick de kapitaltillgångar som tillhör denna verksamhet. Det kan därför vara svårt för Nätmyndigheten att i efterhand bedöma om sådana tillgångar har fått en relevant fördelning på olika verksamheter.

Att identifiera samtliga gemensamma kostnader förutsätter en väl utvecklad kostnadsredovisning. Det är även svårt att göra en relevant fördelning av de gemensamma kostnaderna på respektive verksamhet. Detta får oftast göras utifrån uppskattningar och "fördelningsnycklar". Det finns också olika beräkningsätt och syn på vad som är rimliga kostnader och faktorpris för de resurser (personal, administration m.m.) som skall belasta de olika verksamheterna. I detta fall kompliceras bilden av nämnda inslag av en sannolikt stor interdebitering av köpta tjänster mellan främst nät- och elhandelsföretag. Kostnaderna för "hyrda" eller "utlånade" resurser mellan företagen har bl.a. ett samband med beräknat faktorpris för dessa resurser. Vad som är ett skäligt faktorpris kan egentligen endast bestämmas utifrån vad som följer av att elhandelsverksamheten bedrivs på en väl fungerande konkurrensmarknad, vilket för närvarande inte är fallet. Ett annat problem är att följa upp hur resurser som används för såväl nät- som elhandelsverksamhet fördelas över tiden på olika verksamheter.

I fallen med den kommunala "förvaltningsmodellen" torde normalt kostnaderna för nätverksamhet redovisas med stöd av samma redovisningssystem som gäller för kommunens övriga förvaltningar och verksamheter. Konkurrensverkets erfarenheter av den kommunala redovisningen är att denna ofta inte ger information om de totala kostnaderna för olika verksamheter. Denna slutsats får stöd i betänkandet (SOU 1995:105) Konkurrens i balans - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prisättning m.m. och departementspromemorian (Ds 1996:30) Kommunal redovisning.

Elmarknaderna i Norge och Storbritannien av-/omreglerades i början av 1990-talet. Av Svenska Kommunförbundets rapport "Ekonomiska nyckeltal hos norska, brittiska och svenska energiföretag" (publicerad 1994) framgår att det var svårt att analysera kostnader och vinstmarginaler för olika verksamheter hos norska och brittiska energiföretag. I rapporten framförs att redovisade undersökningsresultat skall tolkas med försiktighet. Ett slutsats i rapporten är dock värd att lyfta fram, nämligen att i Storbritannien låg distributionsföretagens vinster i nätverksamheten.

Det är också av intresse att studera utvecklingen i Norge beträffande prisättningen av distributionsföretagens elleveranser till slutkonsument. Enligt den norska konkurrensmyndigheten, Konkurrensutskottet, har det

allmänt utvecklats ett "tvåprissystem" på marknaden. Således är priserna för distributionsföretagens egna kunder (hushåll m.fl.) lägre än priserna till motsvarande kunder som "tillhör" ett annat distributionsföretag. Därigenom "läser man in" kunderna och effekten blir att konkurrensen i distributionsledet begränsas. Det bör sägas att det i Norge inte ställts krav på skilda juridiska personer för nät- respektive elhandelsverksamhet vilket har gjorts i Sverige. Nämnda prissättning i Norge visar dock vad följden kan bli om de två verksamheterna drivs tillsammans i ett företag som även sker till stor eller övervägande del i ett flertal fall i Sverige.

Konkurrensverkets prövning enligt konkurrenslagen av ifrågasatt underprissättning visar att det är svårt och resurskrävande att härleda och korrekt redovisa alla kostnader för en viss verksamhet som drivs tillsammans med andra verksamheter. Detta är också de internationella erfarenheterna.²⁰ Vid en myndighets prövning av ett företags prissättning med hänsyn till olika lagar kan man inte bortse från att myndigheten och företaget har olika intressen att bevaka/tillgodose vid prövningen. Det torde i detta fall ligga i sakens natur att företag kan tendera att hänföra för stor del av den konkurrensutsatta verksamhetens kostnader till monopolverksamhet, särskilt om sistnämnda inte omfattas av förutbestämda krav hur särredovisningen skall göras. Man kan heller inte bortse från att företagen har ett informationsövertag om hur resurserna och motsvarande kostnader har fördelats på olika verksamheter för en tidigare period. Den bästa garantin för att korrekt besvara vilka kostnader som skall hänföras till en viss verksamhet är att denna drivs separat i en egen juridisk person.

I de utredningar och betänkanden som föregick beslutet om omregleringen har frågan om organisation av nätverksamheten, med hänsyn till redovisningsfrågan och risken för korssubventionering, inte kommenterats i någon större utsträckning. Det framgår heller inte om det gjorts en närmare analys av detta konkurrensproblem utifrån tidigare erfarenheter från avreglerade marknader och vad som kan krävas för en fungerande konkurrens på elmarknaden. Tidigare erfarenheter från t.ex. järnvägstrafik, postdistribution och teleområdet visar bl.a. att problemet med korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är en av de viktigaste frågorna att lösa för att få en effektiv konkurrens på aktuella marknader.

Avsikten med reglerna om organisation av nät- och elhandelsverksamhet torde inte ha varit att det skulle bildas ett stort antal elhandelsföretag med en eller ett fåtal anställda eller att nätverksamhet skulle bedrivas i kommunal förvaltningsform. Syftet med dessa regler torde heller inte ha varit att nätverksamhet skulle bedrivas tillsammans med konkurrensutsatta verksamheter. De organisationsformer som följt av omregleringen av

²⁰ Rapporten "Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens"; Konkurrensverket, april 1995

elmarknaden innebär att förutsättningarna för Nätmyndigheten att följa upp nätverksamhetens effektivitet, kostnader och prissättning är otillfredsställande. Det torde även vara svårt för berörda elföretag och kommuner att korrekt redovisa kostnaderna för nätverksamheten. Det innebär i sin tur en påtaglig risk att prissättningen för nätverksamheten blir för hög i förhållande till en effektiv verksamhet. En effekt kan bli att konkurrensen i distributionsledet snedvrids eller begränsas, vilket negativt påverkar produktivitets- och effektivitetsförhållanden på denna del av elmarknaden. Följden kan bli höga elpriser för konsumenterna.

Efter omregleringen tycks det också ha blivit vanligt att kommunala nätföretag utför elektriska installationsarbeten åt byggnadsföretag m.fl. Försäljning av sådana tjänster utgör en särskild konkurrensmarknad vid sidan av elhandelsverksamheten. På marknaden för elektriska installationsarbeten finns ett stort antal privata företag, främst småföretag med mindre än tio anställda. Dessa företag kan ha dåliga förutsättningar för kapitalförsörjning och finansiell uthållighet. De kommunägda nätföretagens verksamhet garanteras ytterst av skattemedel och verksamheten är normalt förenat med ett mindre ekonomiskt risktagande jämfört med de privata företagen. De olika förutsättningarna för kapitalförsörjning och risktagande innebär bristande förutsättningar för lika konkurrensvillkor mellan kommunala och privata företag. Slutsatsen styrks av det nämnda betänkandet Konkurrens i balans. Således finns risk för att överskott från nätverksamheten används till att i förekommande fall subventionera såväl elpriserna som priserna på installationsarbeten. Detta förhållande understryker behovet av att nätverksamhet bedrivs åtskild från annan verksamhet för att erhålla bättre möjligheter att kunna upptäcka och förhindra sådana subventioner.

Med hänsyn härtill är det angeläget att komplettera berörda lagregler i syfte att så långt som möjligt hindra att nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter. En sådan komplettering kan även kräva att man preciserar de funktioner/verksamheter som tillhör nättjänsten. Bestämmelserna i denna del har också anknytning till redovisningen av kostnaderna för nätverksamheten.

Nuvarande bestämmelse om att sistnämnda kostnader skall särredovisas innebär stor frihet för företagen att själv bestämma redovisningens inriktning och precision. Detta förhållande, i kombination med att nätverksamhet i ett stort antal fall drivs tillsammans med annan verksamhet, medför att det ofta är svårt att kunna korrekt avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten. Utifrån nuvarande förutsättningar blir prövning av priserna för nätverksamhet en ofta svår och resurskrävande process. Det gäller inte minst i de fall där prissättningen skall avgöras av allmän förvaltningsdomstol. Det blir också svårt att få till stånd en prissättning av nätverksamheten i landet som generellt sett motsvarar kostnaderna för en effektiv verksamhet.

Nuvarande "särredovisningsregel" bör därför kompletteras i syfte att ge bättre förutsättningar att identifiera kostnaderna för nätverksamhet. Kompletteringen bör för det första avse vilka kostnader som skall hänföras till nätverksamheten. För det andra bör anges kraven på särredovisningen och hur kostnader skall verifieras, t.ex. när personal utför uppgifter som rör både nätverksamhet och annan verksamhet. När nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter bör bestämmas statusen på särredovisningen av nätverksamheten. Ett krav kan vara att denna skall omfattas av en särskild granskning av auktoriserad revisor i enlighet med förutbestämda riktlinjer. För det tredje bör anges redovisningsprinciper för sådana kostnader för vilka det i dag tillämpas olika redovisningsmetoder, t.ex. för anläggningar/kapitaltillgångar och pensionsåtaganden för anställda. Det kan också övervägas undantag från förutbestämda redovisningsregler för företag med en liten nätverksamhet och där dessa regler får anses motverka sitt syfte.

Det som talar mot särskilda redovisningsregler är att det finns olika synsätt på vad som är en korrekt redovisning. Förutbestämda regler och riktlinjer i detta fall med angivna minimikrav framstår ändå, med hänsyn till konkurrensintresset och nämnda nackdelar med nuvarande ordning, som en rationell lösning. Det skulle, förutom att skapa ökad klarhet om nätverksamhetens kostnader, ge bättre möjligheter för alla berörda intressenter - Nätmyndigheten, domstolar, elföretag m.fl. - att få en resurssnål process vid prövning av prissättning på nättjänsten.

Informationen till konsumenterna om prissättningen på el

En väl fungerande konkurrens vid försäljning av el till slutkund förutsätter bl.a. att dessa är informerade om marknadsvillkoren, t.ex. möjliga elleverantörer, villkoren för elleveranser och priset på el respektive nättjänsten. Den viktigaste informatören om leveransvillkoren är elföretagen. Efter omregleringen har det visat sig att elhandelsföretagens räkningar till kunderna mycket ofta är svåra att tolka. Enligt Konsumentverket var svårästa och obegripliga elräkningar ett betydande problem före omregleringen och att situationen efter omregleringen tycks ha förvärrats²¹.

Ett problem är att det ofta inte framgår hur det totala fakturabeloppet fastställs med avseende på priset på elkraften, nättjänsten respektive skatter. I vissa fall har dessa olika poster lagts ihop eller också har, bl.a. beroende på olika skatter, en särskiljande av de två priserna krävt en för hushållen besvärlig räkneövning. (Se även bilaga 2.) Elräkningarnas brister från informationssynpunkt kan bl.a. bero på den relativt korta tiden, drygt två månader, mellan tidpunkterna för beslutet om omregleringen och tills denna trädde i kraft. Med hänsyn till att omregleringen krävde bl.a. viss omorganisation av elföretagen kan utformning av fakturan kommit i andra

²¹ Konsumentverkets yttrande (dnr 96/K 1577) till Näringsdepartementet över utredningen "Fri elmarknad för alla" (se avsnitt 2.4).

hand. Ett annat skäl är sannolikt, med hänsyn till att omregleringen inte medförde någon nämnvärd konkurrens vid elförsäljningen till flertalet lågspänningsabonnenter, ett otillräckligt incitamentet hos elhandelsföretag att främst utforma elräkningarna utifrån kundernas behov.

Det är nu angeläget att Nätmyndigheten utformar riktlinjer för utformning av räkningarna till hushållen. Ett sådant arbete har också initierats. Från konkurrenssynpunkt är det i första hand viktigt att det av räkningen direkt framgår priset på elkraft, nättjänsten respektive skatter. Den bästa garantin för att på sikt få en tillfredsställande information om leveransvillkor och prissättning är att det ges förutsättningar för en effektiv konkurrens vid elförsäljning oavsett kundgrupp.

6.4 Konkurrens mellan värmesystem - el och fjärrvärme

De senaste åren kan noteras ett ökat intresse från kraftproducenter att förvärva fjärrvärmeverk och tillhörande distributionssystem. Förvärven har ofta gjorts samtidigt som producenten köpt ett lokalt elhandelsföretag (se avsnitt 4.4 och 4.5). Konsumentens möjligheter att välja mellan olika system för bostadsuppvärmning, i huvudsak fjärrvärme och uppvärmning baserad på el och olja, begränsas av kostnadsskäl. Ett byte från fjärrvärme till eluppvärmning kräver relativt stora kostnader för kunden (villaägare, fastighetsägare m.fl.) för nytt ledningssystem m.m. En övergång från fjärrvärme till oljeuppvärmning kräver än högre kostnader och framstår normalt inte som ett realistiskt alternativ. Detta skapar i sig inlåsnings effekter mellan olika värmesystem.

Samtidigt som elmarknadsreformen trädde i kraft fick under vissa förutsättningar fjärrvärmen undantag från kommunallagens regler om att kommunala taxor inte får sättas högre än verksamhetens kostnader och att kommuninvånarna vid utformning av taxor skall behandlas lika, den s.k. självkostnads- respektive likställighetsprincipen (se avsnitt 2.1). Kommunallagens regler i denna del syftar bl.a. till att skydda kommuninvånarna från oskäligt höga priser på sådana områden där kommunen driver verksamheter som bl.a. har karaktären av naturligt monopol. Fjärrvärmen sågs före omregleringen av elmarknaden som ett sådant monopol.

Undantaget för fjärrvärmen från nämnda rättsprinciper baserades i huvudsak på att elmarknadsreformen skulle medföra ökad konkurrens för fjärrvärme i förhållande till eluppvärmning. Detta ansågs medföra en rimlig garanti för att man på fjärrvärmeområdet inte kunde tillämpa en oskälig prissättning eller en monopolprissättning. Med hänsyn härtill bedömdes att det inte vara nödvändigt att aktuella regler i kommunallagen skulle omfatta fjärrvärmen såvida inte kommunen ansökte om ett särskilt (konkurrens)skydd för fjärrvärmen. Numera råder fri prissättning på fjärrvärmeområdet med undantag för ett fåtal kommuner.

Kravet på timmätning av elförbrukningen vid byte av elleverantör medförde en närmast obefintlig konkurrens vid elförsäljning till flertalet lågspänningsabonnenter (bl.a. hushåll). Omregleringen kom därför att medföra en press uppåt på elkostnaderna (elpris plus nättariff) för denna kundgrupp. Konkurrensen mellan olika energisystem för bostadsuppvärmning skall även bedömas utifrån värmeabonnenternas kostnader för att byta mellan olika värmesystem. Ökade elkostnader för hushåll med eluppvärmning medför utrymme för att höja taxorna för fjärrvärmeabonnenter. Större fastighetsägare torde i detta fall ha större möjligheter att "stå emot" sådana taxehöjningar jämfört med andra kundgrupper, t.ex. villakunder. En samordnad prissättningsstrategi för bostadsuppvärmning underlättas om det är samma företag i kommunen som svarar för försäljning och distribution av både fjärrvärme och el.

Slutsatsen blir att det torde ha skapats ett utrymme för ökade taxor för fjärrvärmeabonnenter efter omregleringen av elmarknaden. Detta understryker behovet av att få en ökad konkurrens vid elförsäljning till lågspänningsabonnenter. En åtgärd med detta syfte är att undanta flertalet av dessa abonnenter från kravet på timmätning av elförbrukningen om kunden väljer att lämna leveranskoncessionären, dvs. byter elleverantör.

7 Slutomdöme och förslag i sammandrag

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996. Ett syfte var i korthet att införa konkurrens på marknaden till nytta för konsumenterna. Allmänt gäller att det är svårt att förutse alla effekter som kan följa av att konkurrens införs på en marknad som under mycket lång tid varit ett reglerat monopol. Ofta är det också svårt att bedöma hur snabbt en av- eller omreglering skall genomföras. En alltför omfattande omreglering vid ett och samma tillfälle kan ge oönskade effekter på grund av att alla marknadsaktörer inte ges tillräcklig tid att anpassa sig till den nya situationen. En slutlig utvärdering av effekterna av en omreglering kan normalt heller inte göras förrän efter en relativt lång tidsperiod. En annan erfarenhet är att det efter omregleringen ofta krävs särskilda åtgärder för att stimulera konkurrensen.

Den tid som gavs för aktörerna på elmarknaden att förbereda sig för de nya marknadsförutsättningarna upplevdes troligen av många elföretag och kunder vara väl kort med hänsyn till tidpunkterna för riksdagsbeslutet om omregleringen och dess genomförande. Det kan förklara vissa effekter på marknaden. Det finns dock starka skäl att genomföra vissa åtgärder för att på sikt få en effektiv konkurrens på elmarknaden och därmed bättre garantera att syftet med elmarknadsreformen uppfylls.

Med hänsyn till Konkurrensverkets och länsstyrelsernas iakttagelser samt tidigare tre slutförda utredningar om elmarknaden (se avsnitt 2.4) framförs i denna rapport i korthet följande förslag.

- Undanta flertalet lågspänningsabonnenter (hushåll, småföretagare m.fl.) från reglerna om timmätning av elförbrukning och från kravet på ny elmätare vid leverantörsbyte. Inför i stället ett system med schablonmätning.
- Komplettera reglerna om nätverksamhetens organisation för att så långt som möjligt hindra att nätverksamheten drivs tillsammans med konkurrensutsatt elhandelsverksamhet eller annan verksamhet.
- Inför sådana redovisningsregler för nätverksamheten som bl.a. klargör vilka kostnader som hör till denna verksamhet samt vilka redovisningsprinciper och krav på kostnadsverifiering som skall gälla.
- Minska Vattenfalls möjlighet att dominera elmarknaden genom att verka för en fungerande elmarknad som omfattar hela Norden och utred möjligheterna att dela upp Vattenfall i flera självständiga företag.
- Inför regler i syfte att hindra insiderhandel.

- Inför regler om en från branschintressen fristående information om faktorer som påverkar utbudet av elkraft för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för aktörerna som bedriver handel med terminsavtal.
- Verka för att systemet på elbörsen med områdesindelning och "flaskhalsavgifter" på elleveranser mellan Norge och Sverige vid överbelastning på nätet ersätts med ett system med motköp av balanskraft.
- Verka för att det införs likartade principer för prissättning av den nationella nättjänsten i Sverige och Norge i syfte att få bättre förutsättningar för en fungerande elhandel mellan länderna.
- Verka för att skattesystem och skattenivåer för kraftproducenterna i Norden harmoniseras.

Förslagen enligt punkterna fyra till nio skall ses mot bakgrund av den höga marknadsconcentrationen i producentledet i Sverige. Det ökar behovet bl.a. av att den svenska elmarknaden så långt som möjligt öppnas för konkurrens från producenter i andra länder. Lika konkurrens mellan producenterna förutsätter att berörda länder har öppnat sina nationella marknader för konkurrens. Två viktiga förutsättningar för en fungerande utrikeshandel är en effektiv elbörsverksamhet och terminshandel. För lång tid framåt torde den norska elmarknaden ha den största betydelsen för möjligheterna att via utrikeshandeln öka konkurrensen i producentledet.

När marknader omregleras i syfte att skapa konkurrens finns ofta höga förväntningar på att regeländringarna närmast automatiskt leder till effektivare verksamhet och lägre konsumentpriser. Dessa förväntningar baseras ofta inte på marknadsförhållandena och de förutsättningar som getts för en fungerande konkurrens. I dessa avseenden kan elmarknaden inte anses utgöra ett undantag. I en nyligen publicerad rapport om avregleringen av inrikesflyget i Sverige²² utvecklas hur förväntningarna om effekterna av införandet av konkurrens på denna marknad förhåller sig till marknadsförutsättningarna och aktörernas (flygföretag och kunder) beteende på marknaden. Av rapporten framgår att marknaden rört sig i riktning mot ökad priskonkurrens och ett utbud som svarar mot resenärernas efterfrågan men att det krävs ett antal korrigerande åtgärder för att skapa en effektiv konkurrens mellan flygbolagen. På sikt kan också elmarknaden utvecklas mot en fungerande konkurrensmarknad.

²² Rapporten "Avregleringen av inrikesflyget"; Mats Bergman, Umeå universitet; Konkurrensverkets rapportserie 1996:1, augusti 1996

Bilaga 1 Inriktning av länsstyrelsernas uppföljning av elmarknaden

I rapportens avsnitt 5 redovisas ett sammandrag av länsstyrelsernas iakttagelser av effekter på den omreglerade marknaden under de fyra till fem första månaderna 1996. Nedan redovisas de frågor som utgjort en grund för länsstyrelsernas uppföljning av elmarknaden.

Marknadsstrategi

- Länsstyrelsen bör översiktligt belysa elhandelsföretagens inriktning av information till nya eller potentiella elkunder. En utgångspunkt för beskrivningen bör vara i vilken utsträckning kunderna (främst hushållen) informeras om de nya leveransvillkoren och möjligheten att byta elleverantör.
- Länsstyrelsen bör notera i vilken utsträckning elhandelsföretag marknadsför eller tillhandahåller nya tjänster eller erbjuder en högre servicenivå till kunderna i anslutning till elleveranser.
- Länsstyrelsen bör redovisa i vilken utsträckning industriföretag har bytt elleverantör.

Länsstyrelsens beskrivning av nämnda förhållanden kan göras översiktligt med olika exemplifieringar. Ett syfte är att om möjligt beskriva en allmän trend. Här kan utvecklingen redovisas med faktiska beteenden av typiska elföretag och kunder.

Prisändringar

Kraftiga prisskillnader på el för samma kundkategori med likartad förbrukning kan, sett i ett långsiktigt perspektiv, tyda på att konkurrensen på marknaden inte fungerar väl. Elföretag har aviserat en höjning av elpriset från den 1 januari 1996 med drygt 2 öre per kWh inklusive moms. För "normalhushållet" motsvarar detta en elprishöjning med omkring 3 procent. Motsvarande höjning av elpriset för ett större industriföretag är ungefär 7 procent. Prishöjningen motiveras av elföretag med beslut om höjd elskatt.

En möjlighet för elkunder att skapa bättre förutsättningar att erhålla låga elpriser är att göra gemensamma inköp av el. Sådan inköpssamverkan förbereds i vissa fall, bl.a. inom bostadssektorn.

Konkurrensverket vill att länsstyrelsen följer upp prisändringar på el och samverkan om inköp av el under perioden den 1 januari 1996 - den 30 april 1996. Inriktningen bör vara följande.

- Länsstyrelsen bör uppmärksamma om det för någon särskild kundgrupp eller konsumentkategori blir stora höjningar eller sänkningar av elpriset.
- Länsstyrelsen bör uppmärksamma eventuella kraftiga avvikelser för prisändringar i olika områden i länet, t.ex. i större tätorter jämfört med glesbygd.
- Länsstyrelsen bör ange sannolika orsaker till eventuella större prisändringar. I det fall det är någon annan än länsstyrelsen, exempelvis ett elföretag, som svarar för slutsatserna skall detta framgå av redovisningen.
- Länsstyrelsen bör notera i vilken utsträckning enskilda kunder dels planerar, dels genomfört gemensamma inköp av el. Om sistnämnda inträffat bör exempel ges på sådan inköpssamverkan. Därvid anges, förutom vilka kunder som samarbetar, om möjligt praktiska erfarenheter av samarbetet.

Företagsförvärv

En viktig konkurrensfråga är om företagskoncentrationen på elmarknaden ökar genom företagsförvärv, vilket kan innebära en minskad konkurrens. Förvärv där de berörda företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor skall enligt bestämmelser i konkurrenslagen, KL, anmälas till Konkurrensverket. Bland elföretag med en sådan omsättning märks Stockholm Energi AB, Sydkraft AB och Vattenfall AB.

Det är ett konkurrensintresse att även känna till sådana förvärv som inte omfattas av denna anmälningsskyldighet. Sådana förvärv kan t.ex. innebära att elhandelsföretag går samman, s.k. horisontellt förvärv. En annan typ av förvärv är att elproducenter förvärvar elhandelsföretag, s.k. vertikal integration. Konkurrensverket vill därför att

- länsstyrelsen noterar sådana förvärv i länet som inte omfattas av reglerna i KL.

Redovisningen av förvärv bör, utöver företagsnamn, innehålla uppgifter om respektive företags verksamhet med avseende på nätverksamhet, produktion av elkraft eller handel med el. Vidare bör anges företagets omsättning i kronor samt elproduktion alternativt elförsäljning i MWh under 1994 eller närmast motsvarande räkenskapsår. Om möjligt bör även göras en kortfattad bedömning av förvärvets betydelse för konkurrensen på elmarknaden, sett främst utifrån elkundernas perspektiv.

Misstanke om överträdelse av konkurrenslagen

En fungerande konkurrens på elmarknaden förutsätter att marknadsaktörerna inte vidtar åtgärder som är i strid med KL.

- Om länsstyrelsen misstänker att aktörer på elmarknaden samarbetar om t.ex. elpriset eller kommer överens om att dela upp marknader mellan sig bör detta omgående rapporteras till verket. En rapportering om misstänkt överträdelse av KL bör innehålla länsstyrelsens iakttagelser eller de faktorer som tyder att på berörda företag begränsar konkurrensen i strid med KL.

Länsstyrelsernas redovisning

Länsstyrelsens redovisning av svaren på frågorna om marknadsstrategi och prisändringar kan göras i översiktliga och generella termer. Inriktningen för dessa delar av undersökningen gäller främst elhandelsföretagen och effekter för slutanvändare av el. Syftet är främst att belysa berörda förändringar i stort. Viktiga uppgiftslämnare vid länsstyrelsens uppföljning av elmarknaden torde i första hand vara kommuner, elhandelsföretag och stora elförbrukare/kunder (bl.a. större industriföretag). Vid beskrivning av förvärv torde ofta de berörda företagens bokslut ge tillräcklig information.

Bilaga 2 Elmarknadens omreglering - sammanfattande bedömning av Länsstyrelsen i Stockholms län

Säljarbeteenden

Informationen

Länsstyrelsen kan konstatera att elföretagen i mycket liten utsträckning har inriktat sin marknadsföring på att värva nya kunder. I stor utsträckning tycks man förlita sig på att få behålla den gamla kundkretsen. Endast ett fåtal tycks vara intresserade av att skaffa nya kunder. Det är förvånansvärt få elföretag, eller 5 av de 13 elföretag som svarat på Länsstyrelsens skrivelse, som i sin information till kunderna upplyser om de allmänna villkor som gäller för att få byta till en annan leverantör, främst krav på timmätning och uppsägningstider. Än mer förvånande är att bara något enstaka elföretag upplyser om priser och övriga villkor för de som önskar välja det aktuella företaget som ny leverantör.

I sin information till kunderna framställer elhandelsföretagen gärna omregleringen som ett "hot". Formuleringar som "du som elanvändare skall vara helt lugn" eller "du kan lugnt stanna kvar hos oss" eller "omregleringen betyder inte så mycket" är inte helt ovanliga. Nästan en tredjedel, eller 5 av 13 elföretag, påpekar att det inte lönar sig att byta elleverantör. Flertalet påpekar samtidigt att det konkurrensutsatta elkraftpriset endast utgör omkring en tredjedel av priset. Detta är utan skatt och moms. Med skatt och moms, där momsens storlek påverkas av nettopriset för elkraft, utgör kraftpriset däremot närmare två tredjedelar av det totala elpriset. Det senare framgår dock inte av företagets argumentation

Avgifterna

Många prislistor är svåra att tyda vilket även gör det svårt att jämföra priser mellan olika elföretag. Prislistorna är dock vanligen lättare att läsa än de exempel på fakturor som Länsstyrelsen haft tillfälle att studera. Här förekommer till och med att man i fakturan inte känner igen de priser och villkor som anges i prislistan. Av fakturorna är vidare svårt att urskilja vad som är skatt, moms och nettopriser samt att se vad som är nätkostnad respektive konkurrensutsatt kraftkostnad. Det är i vissa fall till och med svårt att se totalkostnaden för elen genom att läsa fakturan. I flera fall uppges felaktigt att det totala priset inkluderar 25 procent moms, trots att momsandelen i bruttopriset endast kan utgöra 20 procent. Flertalet fakturor omfattar debiteringar för el både före och efter omregleringen. Trots detta går det oftast inte att avgöra hur det konkurrensutsatta elpriset har förändrats i samband med avregleringen. Ofta anges nätavgiften som en klumpsumma, trots att den i samtliga fall är uppdelad i en rörlig och en fast del.

De ofta snåriga fakturorna gör att det inte är lätt för den enskilde att kontrollera elföretagens priser, vilket sannolikt i sig har givit upphov till många klagomål och en hel del av den uppmärksamhet denna fråga har fått i massmedia. Det kan dock inte uteslutas att vissa elföretag har använt sig av möjligheten att kompensera sig för sänkta kraftpriser genom att höja nättariffen. I vissa fall har elköpare påpekat att även om man vid omförhandling av ett elavtal fått lägre priser för elkraften, så har nätpriset höjts i motsvarande grad. Det är bl.a. mot denna bakgrund av väsentlig betydelse att Nätmyndigheten har tillräckliga resurser att följa företagets prissättning.

Priser samt pris- och serviceerbjudanden

I genomsnitt har elpriserna för hushållskunder i Stockholms län ökat med omkring 5 procent för både lägenhetskunder och villakunder sedan den 1 januari 1996. Prisförändringarna varierar från omkring 13 procents prisökning till, i något enstaka fall, en prissänkning på närmare 7 procent.

Ett tecken på att konkurrensen kunde fungera bättre är, förutom den relativt stora prisspridningen, de relativt få ansatser elföretagen har gjort när det gäller att konkurrera om kunderna genom att erbjuda lägre priser eller andra former av priskonkurrens, t.ex. rabatterbjudanden. Endast 4 av de 13 elföretagen har någon form av erbjudanden till kunder i samband med införandet av de nya reglerna. Bara två av dessa är priserbjudanden.

Att priskonkurrensen inte tycks fungera är desto mer anmärkningsvärt eftersom elkraft är en ovanligt homogen produkt. Från kundens synvinkel torde det vara svårt att skilja elkraft från ett elföretag från den elkraft som levereras från ett annat. Enligt branschens företrädare är det endast uppskattningsvis en tredjedel av elföretagen som ser el som en homogen vara. Resten föredrar att framhålla servicen som ett försäljningsargument, t.ex. i form av att företaget övertar besväret att "konsumtionsoptimera" kundens elförbrukning, dvs. se till att kostnaderna för en ojämn elförbrukning utjämnas. För att lyckas med denna försäljningsstrategi krävs troligtvis att kunden ser fördelarna med denna service genom någon form av ekonomisk besparing, dvs. en prissänkning.

Villkor för byte

Enligt den nya ellagen ställs krav på att elkunder som önskar byta elleverantör skall installera en ny mätare med kapacitet att mäta förbrukningen per timme. Att sådana timmätare skulle vara avgörande för möjligheten att debitera kunderna förefaller svårt att tro. Däremot torde kravet avsevärt ha dämpat främst hushållskundernas benägenhet att vilja byta leverantör. Enligt Länsstyrelsens uppfattning finns ett starkt negativt samband mellan det höga priset på dylika timmätare och de relativt marginella elkostnadsbesparingar ett hushåll kan räkna med på årsbasis genom att byta leverantör, även om elleveranserna prispessas. Nätmyndigheten har nyligen föreslagit att kravet på att ha särskild timmätare för att kunna byta elleve-

rantör tas bort för kunder med säkringar på högst 25 ampere. Länsstyrelsen instämmer i Nätmyndighetens förslag.

Förvärv

De flesta företagsförvärv som har skett före den 1 januari 1996 kan troligen ses som en direkt följd av den kommande omregleringen. Exempelvis Vattenfalls relativt omfattande köp av lokala eldistributörer bör ses mot bakgrund av att företaget före omregleringen stått för omkring 50 procent av kraftproduktionen medan man vad gäller försäljning till slutkunder endast kontrollerat cirka 15 procent av marknaden. Enligt företrädare för branschen har det dock bland kraftföretagen funnits en övertro på möjligheten att "köpa sig slutkunder" genom att köpa lokala distributörer. Möjligheten att konkurrera om elköparna har enligt branschen lett till att kraftföretagen inte längre kan vara säkra på att få avsättning för producerad kraft.

Köparbeteenden

Frågan är i vilken utsträckning möjligheten att handla el i konkurrens verkligen har förändrat eller kommer att förändra marknaden. Svaret blir delvis olika beroende på vilken del av marknaden man talar om.

För de stora elköparna har omregleringen sannolikt redan betytt att man i många fall har kunnat sänka sina elkostnader. Hur vanligt det är att man har omförhandlat kontrakt eller bytt leverantör beror till stor del på hur de befintliga elkontrakten ser ut, bl.a. med avseende på avtalens längd och vem som tecknar dem. För t.ex. statliga myndigheter i Stockholms län som hyr av Vasakronan ingår elkostnaden normalt i hyran. Ytterst avgörs givetvis köparnas benägenhet att byta leverantör av hur mycket man tror sig kunna vinna på det. Ju större volymer desto större vinster. Det är därför inte helt oväntat de allra största företagen med många dotterbolag eller medlemmar inom koncernen som samarbetar om inköp av el, t.ex. Bonnierföretagen och Konsum Stockholm.

För hushållskundernas del är det däremot svårare att redan nu tala om effekter av omregleringen. En orsak är att hushållskunderna ännu inte kunnat byta leverantör även om man har valt att säga upp det gamla elabonnemanget från årsskiftet, på grund av det formella kravet om sex månaders uppsägningstid. En annan orsak, som hittills har gjort det mindre intressant för hushållskunderna att utnyttja möjligheterna att byta elleverantör, är kravet på timmätning som kräver installation av en ny elmätare. Priserna för detta har hittills varit så höga att det i praktiken inte kan bli lönsamt på kort sikt för små elkonsumenter att byta leverantör, även om elpriset därigenom skulle sänkas avsevärt.

Det är mot denna bakgrund särskilt intressant att konstatera att elföretagen trots allt avsatt en hel del resurser för att övertyga främst hushållskunderna om att de skall behålla sitt nuvarande abonnemang. Det faktum att kraftpriset ofta är, eller i varje fall framställs vara, en liten del av elräkningen

har förmodligen lett till att många inte har sett det mödan värt att byta leverantör. Att företagen dessutom ofta framställer elutnyttjandet och arbetet med att fördela elkostnaderna som en ytterst komplicerad operation bidrar knappast heller till att öka konsumenternas benägenhet att göra ett aktivt val och själva räkna fram var den billigaste elen finns att köpa.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis kan konstateras att konkurrensen mellan företagen ännu inte tycks ha kommit i gång i någon märkbar omfattning. I stor utsträckning synes elföretagen förlita sig på att kunna behålla den nuvarande kundkretsen och väljer att hellre profilera sig genom att erbjuda ökad service än genom att sänka priserna. De nya tjänster som elföretagen har introducerat visar dock på att omregleringen redan har medfört en ökad kundanpassning och sannolikt även en bättre service till kunderna än tidigare.

Det finns dock vissa riskfaktorer gällande utvecklingen av konkurrensen på elmarknaden. Det gäller bl.a. risken för korssubventionering mellan den konkurrensutsatta elhandelsverksamheten och den monopolskyddade nätverksamheten. En viktig förutsättning för att en fungerande priskonkurrens skall växa fram är att elföretagen inte har möjlighet att kompensera sänkta priser för elkraft genom att höja nätpriserna. En annan riskfaktor är elföretagens tendens att vilja dela upp marknaden mellan sig och avstå från att söka nya kunder. Det är därför viktigt att elföretagen inte ges större möjligheter än nödvändigt att genom formella krav "låsa in" elkunderna, t.ex. genom krav på dyra elmätare eller långa uppsägningstider.

I takt med att de större elkunderna väljer att omförhandla leveransavtal eller att byta leverantörer kommer dock sannolikt även priskonkurrensen att öka. En sådan utveckling kan redan märkas bland de industriföretag och andra större elförbrukare som har kunnat sänka sina elkostnader genom att handla el i konkurrens. På lite längre sikt kommer troligen en ökande priskonkurrens mellan elföretagen att komma även de mindre elkunderna till godo genom sänkta elpriser.