

Enligt sändlista

Ifrågasatt samarbete om produktion vid gemensamt ägda kärnkraftverk och eventuellt missbruk av dominerande ställning på elmarknaden

Beslut

1. Konkurrensverket beslutar att inte vidta några åtgärder med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL. Ärendet avskrivs från vidare handläggning.
2. I samband med detta beslut har Konkurrensverket gett in en skrivelse till regeringen i vilken verket uppmärksammar ett antal förhållanden som kan hämma eller begränsa konkurrensen på elmarknaden. Skrivelsen innehåller även förslag på åtgärder som regeringen bör överväga att vidta för att bidra till ökad konkurrens på elmarknaden.

Bakgrund

Inledning

3. Mot bakgrund av bl.a. de prisstegringar som har skett på el under senare år, har elkunder och andra marknadsaktörer framfört misstankar till Konkurrensverket om att det förekommer konkurrensbegränsande beteenden på elmarknaden. Framför allt har det riktats misstankar mot att de företag som gemensamt äger de svenska kärnkraftverken har agerat på ett konkurrensbegränsande sätt, vilket påverkat utbudet och prisbildningen på råkraftsmarknaden.
4. Det har också framförts misstankar om att de vertikalt integrerade företagen¹, främst Vattenfall, Fortum och E.ON, har utnyttjat sin ställning i olika

¹ Företag med både egen elproduktion och försäljning.

marknadsled för att begränsa konkurrensen på slutkundsmarknaden, den s.k. elhandelsmarknaden. Enligt uppgifter från elhandlare har dessa företag alltsedan hösten 2004, vid flera tillfällen, vart och ett erbjudit slutkunderna priser som understigit inköpspriserna på den nordiska elbörsen Nord Pool. Detta har, enligt elhandlarna, inneburit svårigheter för elhandelsföretag utan tillgång till egen elproduktion att konkurrera på elhandelsmarknaden.

5. Utöver detta har elhandlare m.fl. uppmärksammat verket på att de s.k. trygghetsavtal (prisgarantier och omteckningsrätter) som bl.a. Vattenfall och Fortum erbjuder sina slutkunder kan vara konkurrensbegränsande.
6. Mot denna bakgrund inledde Konkurrensverket en utredning i syfte att identifiera eventuella konkurrensrelaterade problem på elmarknaden samt eventuella överträdelser av förbuden i KL respektive i EG-fördraget.

Utredningen

7. Inledningsvis skickade Konkurrensverket ut frågor till mer än ett hundra företag och organisationer verksamma på elmarknaden. Utifrån de inkomna svaren avgränsades utredningen till att undersöka om de företag som gemensamt äger respektive kärnkraftverk, främst Vattenfall, E.ON och Fortum, har agerat i strid mot förbudsbestämmelsen i 6 § KL eller i artikel 81 EG-fördraget.
8. Utredningen har också gällt frågan om något av ovan angivna företag, vart och ett eller tillsammans, kan anses ha missbrukat en dominerande ställning i strid mot förbudet i 19 § KL eller i artikel 82 EG-fördraget.
9. Konkurrensverkets utredning har innefattat en analys av ett omfattande material som t.ex. avtal, statistik, mötesprotokoll och andra handlingar rörande de gemensamt ägda produktionsanläggningarna. För att analysera Vattenfalls, E.ON:s respektive Fortums pris- och marginalutveckling på marknaden för elhandel har prisuppgifter inhämtats från respektive företag.
10. På Konkurrensverkets uppdrag har professor Jerker Holm, Lunds universitet, gjort en teoretisk analys av effekterna av de s.k. prisgarantier och omteckningsrätter som Vattenfall och Fortum erbjuder sina slutkunder (utredningspromemoria "Prisgarantier och omteckningsrätter på elmarknaden"). Slutsatsen av analysen är att prisgarantier kan vara konkurrensbegränsande under vissa förutsättningar. Effekterna på konkurrensen beror dock på en mängd faktorer som t.ex. klausulernas utformning, konsumenternas tillgång till information och inställning till risktagande.

Skäl för beslutet

Inledning

11. Konkurrensverket får enligt 23 § första stycket KL ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 6 § eller 19 § KL respektive i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.
12. Konkurrensverket får vidare enligt 26 § KL föra talan vid Stockholms tingsrätt om ett företag skall betala konkurrensskadeavgift om företaget uppsåtligt eller av oaktsamhet har överträtt något av dessa förbud.
13. Konkurrensskadeavgift får dock enligt 30 § KL endast påföras om stämningsansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att överträdelserna upphörde.

Ifrågasatt samarbete om produktion vid samägda kärnkraftverk

14. Avtal som innebär att produktionen begränsas eller kontrolleras kan strida mot förbudsbestämmelsen i 6 § KL respektive i artikel 81 EG-fördraget. Enligt dessa bestämmelser är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.
15. Kärnkraftsföretagen i Sverige ägs gemensamt av två eller flera företag. Ringhals AB ägs av Vattenfall och E.ON. OKG AB ägs av E.ON, Fortum och Värmlandskraft-OKG-delägarna AB. Forsmarks Kraftgrupp AB ägs av Vattenfall, E.ON och Mellansvensk Kraftgrupp AB.
16. Samägandet förutsätter att delägarna fastställer hur produktionsplanering, laddning och drift m.m. skall beslutas. Denna beslutsprocess sker på liknande sätt i samtliga tre kärnkraftsföretag.
17. Konkurrensverkets utredning visar att planeringen av produktionen för dessa kärnkraftverk fram till slutet av år 2001 till viss del skedde gemensamt vid möten mellan delägarna Vattenfall, Fortum och E.ON samt respektive kärnkraftsföretag.
18. Planeringsprocessen i dessa samägda kärnkraftverk har därefter successivt förändrats i syfte att minska risken för insyn i respektive delägars affärsförhållanden. Detta innebär bl.a. att kommunikation om önskad produktionsvolym numera endast sker mellan respektive delägare och berört kärnkraftverk. Enligt samstämmiga uppgifter i ärendet har all gemensam planering av produktionen av el vid de samägda kärnkraftverken upphört under år 2001.

19. Även om den tidigare samordningen avseende produktion skulle ha omfattats av förbudet i 6 § KL respektive i artikel 81 EG-fördraget, bedömer Konkurrensverket att den har upphört för mer än fem år sedan. Därmed saknas det förutsättningar för Konkurrensverket att ålägga företagen att upphöra med den eventuella överträdelsen eller att väcka talan om konkurrensskadeavgift.

Ifrågasatta förfaranden på marknaden för elhandel

20. Elhandlare har påtalat för Konkurrensverket att slutkundspriserna för fastprisavtal under vissa perioder har understigit motsvarande inköpspris alltsedan hösten 2004.
21. Försäljning av el till slutkunder till priser som understiger börspriset för motsvarande kontraktperiod kan utgöra ett missbruk av en dominerande ställning och strida mot förbudet i 19 § KL respektive i artikel 82 EG-fördraget. När ett dominerande företags prissättning ligger under vad företaget normalt skulle behöva för kostnadstäckning och vinst brukar man tala om underprissättning². Det är i första hand en systematiskt tillämpad underprissättning som utgör missbruk. Generellt sett anses underprissättning skada lika effektiva konkurrenter till men för konkurrensen på marknaden och därmed konsumenterna.
22. Ett missbruk kan även bestå i s.k. marginalklämning, dvs. om marginalen mellan slutkundspriset och börspriset inte täcker säljarens tillkommande kostnader för att tillhandahålla el till konsumenter. Marginalklämning innefattar situationer där ett vertikalt integrerat dominerande företag tillämpar förmånligare priser för slutkunder än för konkurrenter, om hänsyn tas till de kostnader som uppstår i det konkurrensutsatta ledet. Ett sådant agerande är negativt för konkurrensen och därmed för konsumenterna, eftersom det försvårar möjligheterna för konkurrenterna att bedriva konkurrenskraftig verksamhet i det senare handelsledet.
23. Av utredningen framgår att bruttomarginalen (skillnaden mellan slutkundspris och motsvarande inköpspris på Nord Pool) i genomsnitt varit positiv för de tre största elproducenterna under vart och ett av åren 2004-2006, för 1-årsavtal och för 3-årsavtal, för stora såväl som för små hushållskunder. Under vissa begränsade perioder, då företrädesvis under

² Enligt praxis kan missbruk föreligga om priset ligger under det dominerande företags genomsnittliga rörliga kostnader eller om det ligger under företags genomsnittliga totala kostnader och utgör ett led i en "konkurrensbegränsande plan".

perioder när börspriset stigit snabbt, har dock bruttomarginalen varit negativ. Detta gäller framför allt för Fortum. För Vattenfall har bruttomarginalen varit negativ under några enstaka veckor år 2006 för 1-årsavtal för större hushållskunder.

24. För att förbudet mot missbruk av dominerande ställning skall vara tillämpligt krävs att företaget eller företagen har en dominerande ställning på den relevanta marknaden samt att förfarandet utgör ett missbruk.³
25. Med dominerande ställning avses en stark ekonomisk ställning som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad, genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.⁴ Med andra ord avses en situation då företaget eller företagen i fråga har en betydande marknadsmakt.
26. Den enskilt viktigaste omständigheten vid dominansprövningen är i regel företagets marknadsandel på den relevanta marknaden. En marknadsandel över 50 procent innebär en presumtion för dominans.⁵
27. Andra faktorer som är relevanta för bedömningen av dominerande ställning är företagets ekonomiska styrka, förekomsten av inträdeshinder, om kunder utövar en motverkande köparmakt, om företaget är vertikalt integrerat och marknadens utvecklingsfas. När dessa faktorer samlas taget indikerar stark marknadsmakt hos ett företag kan dominans föreligga också vid relativt låga marknadsandelar. Omvänt behöver en dominerande ställning inte föreligga ens vid höga marknadsandelar på en marknad där det är svårt eller omöjligt att utöva betydande marknadsmakt.
28. För att kunna avgöra om ett företag har en dominerande ställning måste den relevanta marknaden avgränsas, dvs. den eller de marknader som berörs av det påtalade förfarandet. Avgränsningen av den relevanta mark-

³ Missbruk kan i vissa fall föreligga när åtgärder vidtas och/eller få effekter på en annan produktmarknad än den som företaget är dominerande på. Det gäller om det finns ett sådant samband mellan de olika marknaderna att företaget med stöd av sin marknadsmakt på en marknad kan missbruka sin ställning även på en näraliggande marknad.

⁴ Mål 27/76 United Brands mot Kommissionen REG 1978 s. 207, p. 65.

⁵ MD 2005:29 B2 Bredband Holding AB mot TeliaSonera AB m.fl.

naden sker genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden.

29. Konkurrensverket har bedömt att det ifrågasatta förfarandet påverkar två relevanta produktmarknader; grossistmarknaden för el (råkraftsmarknaden) och marknaden för försäljning av el till slutkund (elhandelsmarknaden).

Råkraftsmarknaden

30. Vattenfall, E.ON och Fortum är de tre största elproducenterna i Sverige. Tillsammans svarade de för cirka 85 procent av elproduktionen i landet år 2006. Vattenfall svarade för 45, E.ON för 21 och Fortum för 19 procent. Företagen äger produktionskapacitet gemensamt i form av kärnkraftverk och samverkan sker även när det gäller vattenkraft.
31. Elkraft som produceras i Sverige handlas huvudsakligen vid den nordiska elbörsen Nord Pool. Utredningen visar att det under en stor del av året råder ett och samma pris för hela det geografiska område som handeln vid Nord Pool omfattar. Marknaden kan under dessa omständigheter betraktas som nordisk. Under huvuddelen av den övriga tiden har Sverige ett gemensamt pris med ett eller flera andra prisområden inom Nord Pool. Den tid som Sverige utgör ett eget prisområde är ytterst begränsad.
32. Vattenfalls marknadsandel på den nordiska råkraftsmarknaden år 2006 var 18 procent. E.ON:s respektive Fortums marknadsandelar samma år uppgick till 8 respektive 13 procent, dvs. sammanlagt 39 procent. Tillsammans svarade de fem största producenterna, dvs. Vattenfall, Fortum, Statkraft, E.ON Sverige och Dong, för närmare 60 procent av produktionen.
33. Enligt Konkurrensverkets bedömning talar starka skäl för att grossistmarknaden är nordisk eller i vart fall större än Sverige. På en sådan marknad har varken Vattenfall eller något av de andra företagen var för sig eller tillsammans, marknadsandelar som i sig tyder på dominans.
34. Priset på Nord Pool bestäms med marginalkostnadsprissättning och det finns betydande skillnader i produktionskostnader mellan de olika produktionsslagen som utnyttjas inom systemet. På elmarknaden kan producenterna i första hand påverka prisbildningen på Nord Pool genom att minska utbudet. Riskerna för att även små produktionsneddragningar får effekter på elpriset är förhållandevis stora på grund av ett antal specifika förhållanden på denna marknad.

35. I takt med en minskad överkapacitet har kraftbalansen successivt försvagats de senaste tio åren, såväl i Sverige som i övriga Norden. Följden av detta är att möjligheterna till nyetablering av betydelse är små. Inträdeshindren för nyetablering är höga. För närvarande kan ingen ny kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft tas i bruk i Sverige.
36. Det stora flertalet konsumenter är relativt okänsliga för prisändringar och saknar möjlighet att utöva köparmakt. El är en homogen produkt med få direkta substitut. Den går inte att lagra när den väl är producerad. De stora elproducerande företagen är vertikalt integrerade och har genom starka balansräkningar och en portfölj av produktionsanläggningar med låga marginalkostnader en mycket stark ekonomisk ställning.

Elhandelsmarknaden

37. Vattenfall, E.ON och Fortum är verksamma på elhandelsmarknaden, där även elhandelsföretag utan egen produktion säljer el. De senare köper el direkt från elproducenter eller via Nord Pool och säljer den vidare till slutkunder. Till skillnad från grossistmarknaden är denna marknad i huvudsak nationell.
38. På marknaden för elhandel i Sverige år 2006 uppgick Vattenfalls andel till 13 procent, E.ON:s andel till 16 procent och Fortums andel till 14 procent, mätt som andelar av antal kunder. Motsvarande andelar mätt i levererad volym (såld kvantitet) var 31, 12 respektive 8 procent.⁶ Om hänsyn tas till försäljning via dotterbolag, intressebolag och återförsäljare m.m. uppgick Vattenfalls volymmässiga marknadsandel till 36 procent, E.ON:s till 15 och Fortums till 14 procent.
39. Enligt Konkurrensverkets bedömning är företagens marknadsandelar på den nationella elhandelsmarknaden inte i sig tillräckligt stora för att dominans skall anses föreligga.
40. Konkurrensverket finner i detta ärende, trots ovan redovisade omständigheter och med beaktande av Vattenfalls, Fortums respektive E.ON:s ställning på marknaden, att det inte kan fastställas att något av dessa företag, vart och ett eller tillsammans, har en dominerande ställning på någon av de relevanta marknaderna.

⁶ Jämfört med andra beräkningssätt av marknadsandelar tar denna metod även hänsyn till storleken på kunderna. Detta speglar även företagets faktiska försäljning på slutkundsmarknaden.

Slutsats

41. Konkurrensverket beslutar att inte vidta några åtgärder med stöd av KL. Utredningen avslutas och ärendet avskrivs från vidare handläggning.

Vidare prövning

42. Eftersom Konkurrensverket beslutar att inte vidta några åtgärder i detta fall kan de företag som berörs av beslutet vända sig till Marknadsdomstolen för att få saken prövad.
43. Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensakkunnige Owe Gärdin.

Claes Norgren

Owe Gärdin

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats