



Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Konkurrensförhållandena på elmarknaden

Sammanfattning

Konkurrensverket startade i juni 2006 en utredning i syfte att identifiera eventuella överträdelser av konkurrensreglerna på elmarknaden. En av huvudfrågorna i utredningen gällde samägandet av kärnkraftverken.

Konkurrensverket har i beslut den 7 maj 2007 bl.a. konstaterat att det saknas rättsliga förutsättningar för Konkurrensverket att ingripa mot det samarbete kring produktionen i de gemensamt ägda kärnkraftsföretagen som pågick fram till slutet av år 2001 mellan delägarna Vattenfall, Fortum och E.ON. Från konkurrenssynpunkt kvarstår risker som följer av de strukturella band som finns mellan konkurrerande elproducenter. Det är därför angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att begränsa samägandet av elproduktion, såväl inom kärnkraft som inom vattenkraft. Detta för att minska riskerna för otillbörligt informationsutbyte som kan begränsa konkurrensen och minska förtroendet för marknadsfunktionen. Det är också viktigt att det inte skapas nya former av samägande och forum för samverkan och informationsutbyten på elmarknaden.

- Samägandet av kärnkraftsföretagen bör om möjligt helt lösas upp och nuvarande reaktorer fördelas mellan ägarföretagen.
- Om nuvarande samäganden inte helt kan upplösas bör kärnkraftsföretagen göras mer självständiga gentemot ägarföretagen med eget ansvar för försäljningen av el på Nord Pool och eget balansansvar gentemot Svenska Kraftnät.
- Regeringen bör överväga om några av Vattenfalls elproducerande anläggningar kan säljas ut eller få en bredare ägarkrets.
- Kärnkraftsföretagen bör även ansvara för att alla marknadsaktörer får samtidig information om kärnkraftverkens driftförhållanden m.m. via Nord Pool.



- Regeringen bör så långt möjligt minska de restriktioner som för närvarande finns för investeringar i elproduktion och aktivt stimulera nytillträde och möjligheter till kapacitetsökningar.
- Regeringen bör avstå från att initiera bildandet av ett nytt branschgemensamt organ/bolag för upphandling av effektreserven. Svenska Kraftnät bör i stället få ett fortsatt ansvar för upphandlingen till dess att en marknadslösning där de enskilda företagen själva tar ansvar för att säkra sina leveranser införs.

Konkurrensverkets utredning enligt konkurrensreglerna

Konkurrensverket startade i juni 2006 en utredning i syfte att identifiera eventuella överträdelser av konkurrensreglerna på elmarknaden.¹ En av huvudfrågorna i utredningen gällde samägandet av kärnkraftverken. Konkurrerande företags samägande av anläggningar för elproduktion innebär risker för utbyte av känslig information mellan ägarföretagen och minskad konkurrens. Detta kan i sin tur påverka prisnivån på el, såväl i Sverige som på den nordiska marknaden.

I utredningen analyserades bl.a. om samägandet av de svenska kärnkraftsanläggningarna har inneburit ageranden som utgjort överträdelser av konkurrensreglerna. Dessutom analyserades om marknadens stora energiföretag, med både egen elproduktion och försäljning till slutkunder, via sin prissättning begränsat konkurrensen på elhandelsmarknaden i strid mot bestämmelserna i konkurrenslagen.

Under utredningen begärde Konkurrensverket in uppgifter från ett hundratal företag och organisationer verksamma på elmarknaden. I Konkurrensverkets utredning gavs företag som producerar och handlar med el och branschorganisationer möjlighet att ge sin syn på hur konkurrensen fungerar. Särskilda utredningsinsatser riktades mot företagen Vattenfall, E.ON och Fortum. I detta arbete analyserades ett omfattande material, bl.a. avtal, statistik, protokoll från möten och andra handlingar, som rör de samägda produktionsanläggningarna.

Konkurrensverket har i sin utredning kommit till följande slutsats vad gäller frågan om samägandet har inneburit ett otillåtet konkurrensbegränsande samarbete.

¹ Ifrågasatt samarbete om produktion vid gemensamt ägda kärnkraftverk och eventuellt missbruk av dominerande ställning på elmarknaden, dnr 408/2006.



"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.

Planeringsprocessen i dessa samägda kärnkraftverk har därefter successivt förändrats i syfte att minska risken för insyn i respektive delägares 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.

Även om den tidigare samordningen avseende produktion skulle ha omfattats av förbudet i 6 § i KL respektive i artikel 81 EG, 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".

I Konkurrensverkets utredning har heller inte framkommit skäl för att vidta åtgärder med stöd av KL, mot den prissättning som de stora energiföretagen med egen elproduktion har tillämpat på slutkundsmarknaden.²

Konkurrensförhållandena på elmarknaden behöver förbättras

Konkurrensverket har alltså efter genomförd utredning inte funnit det möjligt att med stöd av konkurrensreglerna ingripa mot delägarnas samarbete kring produktionen i de gemensamt ägda kärnkraftsföretagen. Detta innebär inte att samägande av elproduktionsresurser är oproblematiskt från konkurrenssynpunkt. Tvärtom - de risker från konkurrenssynpunkt som följer av att det finns strukturella band mellan konkurrerande elproducenter kvarstår. Samägandet innebär framför allt risk för en alltför långtgående informationsöverföring mellan företagen. Särskilt i situationer av förändrade produktions- och distributionsförhållanden kan informationsöverföring leda till koordinering och skapa möjlighet för företagen att utöva marknadsmakt. Samägandet kan också medföra att förtroendet hos övriga aktörer för elmarknadens funktion påverkas negativt.

Konkurrensverket har redan i rapporten *Konkurrensen i Sverige 2006*³ uppmärksammat bl.a. problem som är förknippade med samäganden. Den genomförda

² Regeringen har gett Energimarknadsinspektionen (Regeringsbeslut N2007/3284/E) i uppdrag att, i samverkan med Konkurrensverket, utreda vilka effekter en åtskillnad mellan handel med el respektive produktion av el kan antas få. Detta uppdrag ska redovisas senast den 1 december 2007.

³ Konkurrensverkets rapportserie 2006:4, kapitel 11 samt avsnitten 16.2.3 och 16.3.2.



utredningen ger dock ytterligare underlag för att bedöma denna fråga. I det följande utvecklar därför Konkurrensverket sin syn på riskerna med samäganden.

Efter en översikt av elmarknaden utvecklas problembeskrivningen och motiven för att vidta åtgärder. Därefter lämnas konkreta förslag till åtgärder.

Den svenska och nordiska elmarknaden

Produktions- och råkraftsmarknaden

De tre största producenterna svarade år 2006 tillsammans för cirka 85 procent av elproduktionen i Sverige – Vattenfalls andel uppgick till 45 procent medan E.ON Sverige och Fortum svarade för 21 respektive 19 procent. Dessa företag äger även produktionskapacitet gemensamt. Det gäller främst kärnkraftverken, men även vissa vattenkraftverk. Därutöver finns ett samarbete om vattenkraft i s.k. vattenregleringsföretag i älvar där det finns kraftverk med olika ägare.

Kärnkraftsföretagen i Sverige ägs gemensamt av två eller flera företag.⁴ Huvudägaren av verket fungerar som produktionsledande företag. Detta innebär att företaget sköter produktionsledningen för kraftverket i samverkan med respektive verk och övriga delägare. Produktionsledande företag är också balansansvarigt gentemot Svenska Kraftnät och ansvarar för viss rapportering av driftförhållanden till Nord Pool. Produktionsledare för Ringhals och Forsmark är Vattenfall, medan E.ON är produktionsledare för OKG.

På den svenska råkraftsmarknaden finns ett fåtal, vertikalt integrerade aktörer som tillsammans har så stor marknadsmakt att konkurrensen är beroende av en fungerande nordisk handel. Även den nordiska marknaden utmärks av ett fåtal stora företag och det statliga ägarintresset är stort – i Vattenfall, Fortum (Finland), Statkraft (Norge) och Dong (Danmark). Tillsammans med E.ON Sverige, där Statkraft äger ca 45 procent av aktierna, svarar dessa företag för närmare 60 procent av produktionen på den nordiska marknaden.

Elhandeln

Antalet elhandlare i Sverige som säljer el till slutkunder har halverats sedan regelreformen år 1996. Antalet företag år 2006 uppgick till ca 130. Endast ett tjugotal av dessa är fristående/oberoende från de tre stora energikoncernerna.

⁴ Forsmarks Kraftgrupp AB ägs av Vattenfall (66 procent), Fortum (22 procent), E.ON (10 procent) och Skellefteå Kraft (2 procent). Ringhals AB ägs av Vattenfall (70 procent) och E.ON (30 procent). OKG ägs av E.ON (55 procent), Fortum (43 procent) och Karlstad Energi (2 procent).



Minskningen av antalet företag beror bl.a. på att många kommuner av olika skäl beslutat att inte agera på den konkurrensutsatta elhandelsmarknaden. Verksamheterna har ofta sålts eller på annat sätt knutits till någon av de stora energikoncernerna, främst Vattenfall, Fortum eller E.ON.

Elhandelsföretagen levererar el till slutkunderna som de antingen producerat själva, köpt direkt från en elproducent eller köpt in på Nord Pool. Priset på Nord Pool styr även priserna i den bilaterala handeln – en effektiv elhandelsmarknad förutsätter därför att prisbildningen på Nord Pool fungerar väl.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att komma in på marknaden som nytt elhandelsföretag, eller för ett existerande företag att expandera, är att kunderna utnyttjar möjligheten att vara aktiva på marknaden och överväger att byta elleverantör. Rörligheten hos kunderna var till en början mycket låg, men har ökat de senaste åren. I början av år 2007 hade drygt 55 procent av kunderna bytt elleverantör eller tecknat nytt avtal med sin tidigare leverantör. Större kunder är normalt mer aktiva än mindre. Uppskattningsvis torde 70–80 procent av försäljningsvolymen till slutkunder ske enligt andra avtal än tillsvidareavtal och därmed vara tecknade efter att konsumenterna gjort aktiva val.

Prisbildningen

Elprisets nivå och utveckling påverkas i grunden främst av förhållandet mellan produktionskapacitet (utbud) och elförbrukning (efterfrågan). Elpriset påverkas därutöver bl.a. av priset på utsläppsrätter, bränslepriser och produktionsskatter. Sedan år 1996 har skillnaden mellan produktionskapacitet och elförbrukning successivt minskat vilket drivit priserna uppåt. Om utbudet i stället ökas genom att ny produktion tillförs marknaden eller om efterfrågan på el kan minskas genom besparingar och energieffektiviseringar skulle elpriset, allt annat lika, pressas nedåt. I ett kortare perspektiv varierar priserna på elbörsen utifrån flera andra utbuds- och efterfrågepåverkande faktorer – i första hand av hydrologiska förhållanden och temperatur.

Även de strukturella förhållandena på elmarknaden – marknadskoncentration, samäganden och höga inträdeshinder för att bygga nya produktionsanläggningar – kan ha effekter på börspriset, främst genom utövande av marknadsmakt.

Marknadens karaktär gör att risken för utövande av marknadsmakt kan variera betydligt mellan olika perioder. Denna risk är normalt sett liten under perioder med liten efterfrågan (låglastperioder). Däremot kan det på samma marknad finnas en potential för utövande av marknadsmakt under topplastperioder. Detta beror främst på att när efterfrågan stiger över en viss nivå blir såväl transmissions- som produktionskapaciteten för konkurrenter uttömd. Om ytterligare el



efterfrågas kan den ofta levereras av endast en eller ett fåtal stora producenter. På den nordiska marknaden, med stort beroende av vattenkraft, förstärks denna effekt av tillgången till vatten. Vid liten vattentillgång minskar den möjliga produktionen, vilket i sig har en liknande effekt som en ökning av efterfrågan. En kombination av hög efterfrågan och ett minskat utbud kan därför i vissa situationer öka risken för utövande av marknadsakt.

Elpriset påverkas även av ett stadigt ökat handelsutbyte och en successivt större integrering av de svenska och nordiska marknaderna med de nordeuropeiska, främst den tyska, som har en generellt högre prisnivå. Elpriserna i Sverige påverkas också av om det uppstår flaskhalsar i överföringsförbindelserna mellan de nordiska länderna och andra grannländer. Den ökade handeln med angränsande länder har ökat förekomsten av flaskhalsar eftersom utbyggnaden av det nationella elnätet och överföringsförbindelserna inte har varit tillräcklig.

Under år 2005 höjdes börspriserna kraftigt. Prisuppgången sammanföll med att det inom EU infördes ett system för handel med utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser (koldioxid) samt med ett högre oljepris. Utsläppsrätterna är en viktig förklaringsvariabel till elprisets utveckling de senaste två åren. Prisökningen för hushållskunder under den senaste tioårsperioden förklaras, förutom av det underliggande börsprisets utveckling, till stor del av ökade elskatter. Sammantaget har elskatten stigit med 190 procent under perioden mellan åren 1996 och 2006.

Vissa konkurrensproblem på elmarknaden

Väl fungerande marknader innebär en effektiv prisbildning och konkurrens där konsumenternas preferenser och den marginella produktionstekniken styr priserna. Uppgången i priser på elmarknaden under den senaste tioårsperioden kan i sig inte sägas vara ett tecken på ineffektiva marknader eller en bristande konkurrens. Däremot finns bakom de strukturella förhållanden som råder på elmarknaden ett antal problem vars lösningar skulle förbättra konkurrensen och effektiviteten på marknaden.

Flera av de konkurrensproblem och tillkortakommanden som Konkurrensverket identifierat på den svenska marknaden har även uppmärksamats i Europeiska kommissionens s.k. sektorstudie om förhållandena på de europeiska el- och gasmarknaderna. Bl.a. noterar kommissionen att koncentrationen på många marknader är betydande, att den vertikala integrationen skapar konkurrensproblem, att investeringar i produktion och överföringsförbindelser varit otillräckliga, att

inträdeshindren är höga samt att alla marknadsaktörer inte har samma tillgång till viktig marknadsinformation.⁵

Mot bakgrund av den av Konkurrensverket genomförda granskningen av samägandet av kärnkraftverken finns anledning att åtgärda de risker för informationsutbyte som samägandet innebär och motverka att nya liknande arrangemang utvecklas på den svenska elmarknaden.

Samägande innebär risker för informationsutbyte - Begränsa samägandet

Inom svensk elproduktion finns ett utbrett samägande och andra former av samarbeten. Detta innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens mellan ägarföretagen, vilket kan påverka prisnivån såväl i Sverige som på den nordiska marknaden.

Samägandet ger företagen potentiella möjligheter att få kännedom om sina konkurrenters strategiska planer och produktionsförutsättningar vilket kan hämma konkurrensen på elmarknaden. I vart och ett av de delägda kärnkraftsföretagen är huvudägaren, dvs. Vattenfall eller E.ON, produktionsledande företag och balansansvarigt gentemot Svenska Kraftnät. Detta ger dessa företag ett informationsövertag gentemot övriga delägare och mot övriga marknadsaktörer.

Som redovisats ovan innebär samägandet mellan konkurrerande företag latent risker för alltför långtgående informationsöverföring. Särskilt i situationer av förändrade produktions- och distributionsförhållanden kan informationsöverföring leda till en koordinering mellan företagen och skapa möjlighet att utöva marknadsmakt.

En fundamental förutsättning för att elbörsen ska vara en effektivt fungerande marknadsplats är att det finns en rimlig och utmanande grad av osäkerhet hos producenterna beträffande såväl utbuds- som efterfrågesituationen i samband med budgivningen. Samägandet och övrig branschsamverkan kan eliminera mycket av denna osäkerhet i marknaden, främst vad gäller konkurrenters förväntade beteende. Förtroendet hos övriga aktörer för elmarknadens funktion påverkas därför negativt av samägandet.

Frågor kring samägande, intressekonflikter, prisbildning och förtroende på elmarknaden har av Finansinspektionen behandlats bl.a. i rapporten "Marknads-

⁵ Utredning i enlighet med artikel 17 i förordning (EG) nr 1/2003 av de europeiska gas- och elsektorerna (Slutrapport) {SEK(2006) 1724}



tillsyn 2006”⁶, såvitt gäller den finansiella elmarknaden. Denna marknad är en integrerad del av elmarknaden och är därför av relevans i detta sammanhang. I rapporten gjorde FI följande analys.

”God tillgång till relevant information för alla marknadsdeltagare, liksom en genomtänkt och väl fungerande hantering av de intressekonflikter som kan uppstå i handeln är viktigt för att finansiella marknader ska fungera på ett bra sätt. FI kunde i rapporten ”Den finansiella elmarknaden”⁷ dock konstatera tecken på brister i dessa avseenden.

Det problem som står i centrum är de motstridiga intressen som uppstår när man inom en koncern både producerar el och deltar i den finansiella handeln – och det är de stora elproducerande koncernerna som starkt dominerar också den finansiella elhandeln. De stora producentererna har därigenom en direkt och tydlig påverkan på det elpris som uppkommer på marknaden, och detta pris blir i sin tur utgångspunkten för den finansiella elhandeln - - - Bilden kompliceras ytterligare av att de stora svenska elproducerande bolagen dessutom äger vissa elproduktionsanläggningar gemensamt, framför allt kärnkraftverken.

Att hantera de roll- och intressekonflikter som en sådan marknadsstruktur medför är en svår och grannlaga uppgift, och FI:s rapport redovisade klara indikationer på brister både när det gäller identifiering av intressekonflikter och när det gäller hanteringen av dessa.”

Den av FI gjorda analysen bekräftar den problembild som har aktualiserats.

Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att regeringen, särskilt i sin roll som ägare till marknadens största företag, Vattenfall, bör ta initiativ till att begränsa risker och effekter av samäganden inom svensk elproduktion.

Flera alternativa lösningar kan övervägas för att skapa en kärnkraftsmarknad utan inbyggda risker för insyn i konkurrenters produktionsförutsättningar. Ett första och bästa alternativ är att samägandet inom kärnkraftsproduktionen helt löses upp. De tre huvudägarna skulle i stället fördela existerande reaktorer mellan sig och driva verksamheterna i tre separata kärnkraftsföretag.

Ett andra alternativ är att samägandet ändras på så sätt att de delägda kärnkraftsföretagen görs mer självständiga gentemot ägarna och deras övriga verksamheter. Nuvarande delägare skulle kvarstå som ägare, men kärnkraftsföretagen skulle drivas frikopplade från och oberoende av moderföretagens verksamhet. Del-

⁶ ”Marknadstillsyn 2006” (2006:4).

⁷ ”Den finansiella elmarknaden” (2005:6)



ägarna skulle inte längre ha kontroll över produktionen motsvarande sin ägarandel. Kärnkraftverken skulle i stället ha eget balansansvar mot Svenska Kraftnät och agera som självständiga säljare på Nord Pool. Ägarna till dessa "nya" kärnkraftsföretag skulle därmed inte kunna samplanera kärnkraftsproduktionen med övrig produktion. I stället skulle en fristående ledning för respektive kärnkraftsföretag producera och sälja el på Nord Pool med utgångspunkt att optimera verksamhet och vinst enbart utifrån kärnkraftsföretagets konkurrensförutsättningar.⁸

Ovan skisserade alternativ skulle båda kunna kombineras med att regeringen säljer ut delar av statens ägande i Vattenfall för att ge möjlighet för nya ägare i kärnkraftsföretagen utanför den existerande kretsen av elproducenter, exempelvis elintensiv industri. Nya delägare i svensk kärnkraftsindustri skulle kunna bidra till att minska riskerna för olämplig samordning och utbyte av känslig information mellan övriga delägande elproducenter. Detta skulle i sin tur öka förtroendet för prisbildningen på Nord Pool. Regeringen kan även överväga möjligheterna att dela upp Vattenfalls elproducerande enheter i flera företag med eget resultatansvar, exempelvis ett för vattenkraftbaserad produktion och ett eller flera företag för övriga produktionsslag.

Dessa åtgärder skulle väsentligt kunna öka konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden. Ett mer självständigt samägt kärnkraftsföretag som beskrivs ovan skulle naturligen ta över det fulla ansvaret för att ge samtliga marknadsaktörer, inklusive delägande företag, samtidig information om driftförhållanden, incidenter m.m. via Nord Pool⁹. För närvarande är detta ansvar delat mellan det produktionsledande majoritetsägande företaget och kärnkraftsföretaget. Detta kan i vissa situationer riskera att ge handlande enheter inom det produktionsledande företaget ett informationsövertag gentemot övriga marknadsaktörer. Oavsett om åtgärder vidtas för att göra kärnkraftsföretagen mer självständiga på det sätt som Konkurrensverket här föreslår eller ej, bör ansvaret för informationsgivning till marknaden om driftförhållanden m.m. tas över av kärnkraftverkets ledning.

⁸ Det finns stordriftfördelar i nuvarande ordning med många typer av anläggningar inom samma balansansvar. Eventuellt ökade balanskostnader torde dock uppvägas av de positiva effekter som en bättre fungerande konkurrens och effektivare prisbildning till följd av mer självständiga kärnkraftsföretag medför.

⁹ S.k. UMM, Urgent Market Messages

Denna problematik uppmärksammades för övrigt i samband med en incident vid kärnkraftverket Forsmark i februari 2007. Information om att Statens kärnkraftinspektion, SKI, bl.a. förbjudit Forsmark att återstarta en reaktor nådde vid detta tillfälle inte marknadens aktörer samtidigt. I samband med denna händelse framkom även krav från marknadsaktörer att beslut och annan information från SKI med möjlig påverkan på kärnkraftsföretagens produktion regelmässigt bör delges marknaden via Nord Pools etablerade informationsvägar.¹⁰ Konkurrensverket delar denna uppfattning.

Effektreserven bör upphandlas av Svenska Kraftnät tills en marknadslösning införs
För närvarande bereds frågan om hur den s.k. effektreserven ska hanteras. Det finns i samband därmed en risk för att ett med samägandet liknande problem kan uppstå. Enligt den tillfälliga lagen om effektreserv¹¹ ska Svenska Kraftnät upphandla en tillgänglig kapacitet på högst 2 000 MW. Effektreserven kan bestå både av produktionskapacitet och av reduktion av förbrukning. Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2003, gäller till utgången av februari 2008, då Svenska Kraftnäts ansvar för effektreserven upphör och en fullständigt marknadsmässig lösning beträffande effektbalansen har förutsatts kunna ta vid.

Svenska Kraftnät har i en rapport som överlämnades till regeringen den 18 april 2006 föreslagit en ordning där Svenska Kraftnät inte längre upphandlar effektreserven. Förslaget är i stället att branschen själv, under en övergångsperiod på fem år, gemensamt köper upp en effektreserv bestående av både produktion och bortkoppling av förbrukning. Den branschgemensamma upphandlingen planeras ske inom ramen för någon form av gemensamt bolag/organ. Därefter förutsätts en marknadslösning kunna ta vid.

Det krävs normalt statliga insatser i form av regelverk etc. för att på ett effektivt sätt hantera marknadsmisslyckanden. Branschsamverkan är sällan det mest effektiva sättet att lösa marknadsmisslyckanden, och inrymmer samtidigt stora risker för att konkurrensproblem skapas. Risker förstärks i detta fall av att samverkan och samägande även i övrigt är omfattande på elmarknaden. Till sin konstruktion bygger förslaget således på en samverkan mellan konkurrerande företag som kan ifrågasättas utifrån målet att få en väl fungerande elmarknad.

¹⁰ Skrivelse från Telge Kraft AB, 2007-02-15, till bl.a. Konkurrensverket.

¹¹ Lag (2003:436) om effektreserv

Den långsiktiga lösning som förefaller vara mest effektiv är en marknadsmässig hantering där företagen själva tvingas ta ett individuellt ansvar för att kunna leverera den el som företaget säljer. Den lösning som föreslås utgör inte på något sätt ett steg närmare en fungerande marknadslösning. I avvaktan på att det bedöms finnas förutsättningar för en helt marknadsbaserad lösning och att spelregler för en marknadslösning har tagits fram är det svårt att se några egentliga vinster med ytterligare en övergångslösning i form av branschgemensam upphandling. Särskilt som föreslagen lösning innebär risker för negativ påverkan på konkurrensen.

Konkurrensverket förordar mot denna bakgrund att Svenska Kraftnät får ett fortsatt ansvar för upphandlingen av effektreserven fram till dess att förutsättningar för en marknadslösning där de enskilda företagen själva tar ansvar för att säkra sina leveranser föreligger.

Stimulera nytillträde och kapacitetsökningar

Koncentrationen är hög på flera av elspotområdena på Nord Pool. I kombination med att samägandet av kärnkraften innebär att de tre största producenterna i Sverige har en likformig produktionsmix medför detta risker för utnyttjande av producenternas marknadsmakt under de tidsperioder när den svenska marknaden inte är integrerad med resten av den nordiska marknaden. Eftersom transparensen på elmarknaden är hög finns risk för oönskat marknadsagerande. Genom att dra ner produktionen skulle elproducenterna kunna minska utbudet och därmed påverka prisbildningen på Nord Pool.

Riskerna för att produktionsneddragningar får effekter på elpriset är förhållandevis stora på grund av ett antal specifika förhållanden på denna marknad. Priset bestäms på en elbörs med marginalkostnadsprissättning och det finns betydande skillnader i produktionskostnader mellan de olika produktionslagen som utnyttjas inom systemet. Konsumenterna är relativt okänsliga för prisändringar och kraftbalansen har successivt försvagats de senaste tio åren, såväl i Sverige som i övriga Norden. Systemet måste vara i ständig balans samtidigt som elen inte går att lagra när den väl är producerad. El är dessutom en homogen produkt med få direkta substitut. Ett exempel på hur marknadsmakt kan utövas är att elproducenter, som äger såväl vatten- som kärnkraft eller fossilbaserade produktionsanläggningar i olika prisområden, genom sin produktionsplanering, kan påverka i vilken utsträckning fossilkraft belastad med kostnader för utsläppsrätter behöver utnyttjas och därmed på marginalen bli styrande för priset på Nord Pool.

Det finns höga inträdeshinder vid nyetablering på marknaden. För närvarande kan ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft tas i bruk i Sverige. Detta gör att elmarknaden inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad. Investeringar i nya produktionsanläggningar skulle verka återhållande på den långsiktiga prisutvecklingen och minska riskerna för utövande av marknadsakt. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion är det största enskilda konkurrenshindret på elmarknaden. Staten bör därför med tydlighet och långsiktighet i energipolitiken stimulera investeringar i elproduktion och etablering av nya företag.

Förslag till åtgärder för ökad konkurrens:

Det är mot denna bakgrund angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att begränsa samägandet av elproduktion, såväl inom kärnkraft som inom vattenkraft. Detta för att minska riskerna för otillbörligt informationsutbyte som kan begränsa konkurrensen och minska förtroendet för marknadsfunktionen.¹² Det är också viktigt att det inte skapas nya former av samägande och forum för samverkan och informationsutbyten på elmarknaden.

- Samägandet av kärnkraftsföretagen bör om möjligt helt lösas upp och nuvarande reaktorer fördelas mellan ägarföretagen.
- Om nuvarande samäganden inte helt kan upplösas bör kärnkraftsföretagen göras mer självständiga gentemot ägarföretagen med eget ansvar för försäljningen av el på Nord Pool och eget balansansvar gentemot Svenska Kraftnät.
- Regeringen bör överväga om några av Vattenfalls elproducerande anläggningar kan säljas ut eller få en bredare ägarkrets.
- Kärnkraftsföretagen bör även ansvara för att alla marknadsaktörer får samtidig information om kärnkraftverkens driftsförhållanden m.m. via Nord Pool.

¹² Konkurrensverket ser mycket positivt på de uttalanden som gjordes i höstens budgetproposition (prop. 2006/07:01) om att regeringen avser utreda dessa frågor.

- Regeringen bör så långt möjligt minska de restriktioner som för närvarande finns för investeringar i elproduktion och aktivt stimulera nyutbyggnad och möjligheter till kapacitetsökningar.
- Regeringen bör avstå från att initiera bildandet av ett nytt branschgemensamt organ/bolag för upphandling av effektreserven. Svenska Kraftnät bör i stället få ett fortsatt ansvar för upphandlingen till dess att en marknadslösning där de enskilda företagen själva tar ansvar för att säkra sina leveranser införs.

Claes Norgren