



Konkurrensen på elmarknaden - det är dags att tänka på konsumenten

**Anförande av generaldirektör Claes Norgren på Svensk Energis
Elmarknadsdagar den 6 november 2003**

Det talade ordet gäller

Det har nu gått sju år sedan elmarknaden omreglerades. Det finns anledning att ställa frågor som: Hur lyckad har omregleringen och internationell integrering varit? Har effektiviteten ökat, kostnaderna sänkts, konsumenternas valmöjligheter ökat och - det som alla hoppades på - har priserna sänkts? Alla dessa frågor ställs nu också!

Låt mig direkt säga att min uppfattning är att reformeringen av elmarknaden var viktig och riktig och att den överlag har positiva effekter för såväl konsumenter som samhällsekonomin.

Inledningsvis, under perioden 1997-2000 måste reformen närmast betraktas som en succé om man enbart skulle se till elprisutvecklingen. Konkurrens i kombination med gynnsamt väder ledde till en kraftig prispress. De kunder som från början utnyttjade möjligheterna att vara aktiva har naturligtvis haft fördel av detta. Det gäller inte minst den elintensiva industrin i Sverige som uppnådde betydande fördelar av reformerna.

Den nordiska integreringen har tagit stora steg framåt. På relativt kort tid har det etablerats en gemensam marknadsplats, Nord Pool, där priserna styrs av gällande utbuds- och efterfrågesituation. Existensen av denna marknadsplats är central för en effektiv prisbildning och konkurrens.

Konsumenterna har fått ökad valfrihet. Sedan de initiala problemen med mätarkraven försvann, har konsumenterna i ökad utsträckning gjort aktiva val.

Alla de som arbetar med elmarknaden har därför mycket att vara stolta över. Vi har kommit en bra bit på väg men än finns omständigheter som oroar. Jag återkommer till dessa problem, men låt mig först beröra det som för tillfället är uppe för diskussion och det som oroar konsumenterna – nämligen elpriset.

1. Priserna

Enligt SCB motsvarar energikostnaderna för en genomsnittlig tvåbarnsfamilj i Sverige ca 4 procent av den genomsnittliga disponibla inkomsten. Det är därför inte konstigt att debatten är livlig nu när spotpriset är uppe i 34 öre/kWh samtidigt som man läser i tidningen om företagens höga vinster. Men låt oss då se vad priset innehåller och fråga oss varför det har blivit så högt och vad som kommer att hända i framtiden på en alltmer internationellt integrerad marknad.

Efter prisnedgången i samband med omregleringen har priserna ökat kraftigt, främst som en effekt av torrare väder, ökad konsumtion samtidigt som produktionskapacitet lagts i malpåse. Den 1 januari i år var elpriset för en villakund med elvärme i genomsnitt 51 % högre i löpande penningvärde jämfört med samma tidpunkt 2002.

Men för att ge en hel bild av priset mot kund måste man till det rena elpriset även ta hänsyn till skatter och nätavgifter. Elskatterna har ökat markant sedan omregleringen 1996. Även nätavgifterna har ökat. Enligt Energimyndigheten har medianen för nätavgiften mellan åren 1997 och 2003 ökat med 5 % för lägenhetskunder. Den största ökningen har skett för elintensiv industri där tariffnivån ökat med 15 %. Dessa kostnadsökningar försvårar bedömningen av omregleringens ekonomiska effekter.

Det faktum att vi kan se prisfluktuationer innebär dock inte att omregleringen misslyckats. En fungerande prisbildning innebär att priserna ska återspegla knappheten på en vara eller en tjänst. Därför är det en viktig signal när en minskad tillgång återspeglas i stigande priser. Denna signal har varit en del av de senaste årens prishöjningar. För att bedöma prisutvecklingen måste man dock se utvecklingen i ett längre

perspektiv samtidigt som man håller skattehöjningar och nätavgiftshöjningar i minnet. Målet är att en effektiv konkurrens på elhandelssidan skall ge konsumenterna valmöjligheten att välja den leverantör som bäst tillgodoser just hans behov av garantier mot oväntade prisfluktuationer. En positiv effekt av prischocken förra året, om än dyrköpt, är att fler konsumenter såg värdet av att teckna kontrakt med en leverantör.

Konkurrensverket är inte en prisreglerande myndighet. Vi varken kan eller ska normalt tycka något om företagens marginaler eller prisnivåer. Däremot är det naturligt för oss att följa med i hur prisbildningen på elmarknaden utvecklas. Höga priser kan ofta vara ett tecken på bristande konkurrens.

Här har Konkurrensverket kunnat notera att priserna mellan olika typer av elkontrakt för konsumenter varierat kraftigt under 2002 och 2003. Typiskt sett steg priserna på nya bundna kontrakt snabbt när spotpriserna steg till följd av vattenkraftsbristen. Priserna på s k tillsvidarekontrakt följde efter med eftersläpning. När sedan spotpriserna sjönk och de nya bundna priserna med dem släpade priserna på tillsvidarekontrakt efter. Det är här viktigt att priserna gentemot konsument fungerar väl och på ett rimligt sätt anpassar sig till marknadsförhållanden, alldeles oberoende av typ av kontrakt. Det finns ett kommunikationsproblem mellan säljare och konsumenter vad gäller innehållet av tillsvidarepriser, avtalade priser som följer börsen och bundna priser för längre eller kortare tid. Här krävs tydlighet från säljarnas sida. Man måste klart få veta vilken typ av avtal man ingår! Vet man inte det så är det svårt att hävda att valfriheten fungerar.

Framtiden – prisutjämning till följd av ökad handel?

Hur ser då den framtida prisbilden ut? En fråga som kan ställas är om inte Sverige, som haft ett stort utbud på el och låga priser, inte är dömt att få en strukturell höjning av elpriser som en följd av handeln över gränserna och reformerna på elmarknaden.

Sanningen är att man inte kan jämföra dagen situation med tiden före omregleringen då priserna bestämdes av kostnaderna plus en förutbestämd vinst; ett system, som med dagens förutsättningar, inte var långsiktigt hållbart. Den svenska energipolitiken har förändrats radikalt.

Den billiga kärnkraftens dagar är räknade om avvecklingsbesluten fullföljs, utbyggnadsmöjligheterna av vattenkraften i stort sett obefintliga – samtidigt ökar landets konsumtion. Marknadspriset på el styrs då av de dyrare energislagen. Prisuppgången är alltså ett resultat av bakomliggande fundamentala faktorer och inte ett resultat av att vi skapat en marknad för el.

En förutsättning för en effektiv elmarknad är då att vi kan importera el från andra länder. När även den norska vattenkraften sinar återstår import av den dyrare kolkraften och priset höjs. Att då stänga gränserna och gå tillbaka till vad som gällde förr är inget alternativ som står oss till buds.

Dagens system och priser kan endast jämföras med vad som vore ett alternativ i dag. Om vi jämför dagens priser med vad som är reella alternativ ser vi vinsterna av en ökad handel med el i form av den ökade flexibilitet vi får när vi måste räkna med att både kunna hantera perioder med överskottsproduktion och underskottsproduktion av el i Sverige. För att lösa detta till lägsta pris krävs det att Sverige kan handla över gränserna. El kommer på en internationellt integrerad marknad att köpas där kostnaden är som lägst. Det innebär att priserna i olika länder kommer att utjämnas och att vi får en ökad konkurrens mellan leverantörer och ökad leverenssäkerhet.

2. Fungerar konkurrensen – vad finns för problem?

Min uppfattning är att vi i dag har en i flera avseenden bättre elmarknad än tidigare. Det finns ett flertal konkurrerande företag som erbjuder slutkunderna olika priser och avtalsformer och alla kunder kan i dag utan kostnad byta elleverantör. Det finns en gemensam nordisk elbörs med ett stort antal aktörer som utgör en etablerad marknadsplats där priserna i allt väsentligt synes påverkas av gällande utbuds- och efterfrågesituation. För både allmänhet och de stora elanvändarna i industrin är detta en klar förbättring. Jag vill nu återkomma till de problem som jag i början antydde. Nämligen: den höga koncentrationen, samägandet, frågan om separation av nätverksamhet samt konsumenternas valmöjligheter.

(a) Hög koncentration

Som konkurrensmyndighet måste man fråga sig vilken betydelse en hög koncentration har på en marknad. Både för prisbilden och marknadens funktion i övrigt.

Den svenska elmarknaden är koncentrerad. På produktionssidan står tre företag för 90 procent av produktionen och på elhandelssidan står samma tre företag med till sig knutna företag för ca 70 procent av elhandeln (Vattenfall, Sydkraft och Fortum). En så hög koncentrationsgrad riskerar att påverka konkurrenssituationen på marknaden. Om det finns sådana brister återspeglas detta i prisbildningen på marknaden i form av en för hög prisnivå.

En marknad där det endast finns ett fåtal aktörer gör det typiskt sett lättare att direkt eller indirekt samordna sig för att uppnå en företagsekonomiskt sett mer fördelaktig prisnivå. En stark koncentration kan därför medföra bl.a. att risken ökar för medvetna produktionsneddragningar i syfte att hålla upp priserna. Här befinner sig naturligtvis både företag och hushåll i underläge såsom främst pristagare med ett kortsiktigt oundvikligt behov av produkten el.

Denna höga koncentrationsgrad ska också ses i ljuset av hur pass mycket av utländsk konkurrens som finns. En effektiv konkurrens kräver att elhandeln över gränserna fungerar. Därigenom kan den höga koncentrationen i Sverige lindras. Här kan noteras att utvecklingen visar att marknaden på el har blivit mer integrerad under senare år. Under 2003 har Sverige varit ett eget prisområde (marknad) mindre än 1 procent av tiden. Under resten av tiden har Sverige haft en gemensam marknad med en eller flera andra prisområden. Detta motverkar de eventuella negativa effekterna av en hög koncentration på den svenska marknaden.

Det är dock viktigt att inse att elmarknaden i Europa är mitt uppe i en process som innebär betydande strukturförändringar. Öppnandet av nationella marknader kan förväntas fortgå vilket leder till att allt fler företag inom Europa ställer marknadsmässiga avkastningskrav på sina investeringar. Regelverket kommer att harmoniseras eller samordnas och miljökrav kommer att ställa nya krav på investeringar och produktion av el. En fortsatt konsolidering av marknaden genom företagsförvärv och omstruktureringar kan därför förväntas. Sydkrafts förvärv av Gräninge kan i detta sammanhang ses som ett tecken i tiden samtidigt som de har väckt oro. Låt mig kort kommentera detta.

Sydkraft/Graninge

Ärendet har prövats av EU-kommissionen. Enlig Konkurrensverkets bedömning finns det risker med detta samgående. Mot denna bakgrund har vi både fört fram synpunkter och aktivt biträtt kommissionen i utredningen. T ex framförde vi att kommissionen måste göra en noggrann prövning som också skulle bedöma de risker med kollektiv dominans på den svenska marknaden.

Kommissionen har fattat beslut om att inte ingripa mot affären. Vi kan nu konstatera att de gjort en mycket noggrann undersökning bl a vad gäller frågan om kollektiv dominans. Vi menar därför att denna affär har prövats noggrant och i enlighet med praxis inom EU. Bedömningen som gjordes var att koncentrationen inte ger någon eller mycket liten effekt på konkurrensen. Enligt Konkurrensverkets bedömning är en ökad koncentration negativ, men sett till effekterna av koncentrationen var de så små att konkurrenslagen eller koncentrationsförordningen inte ger möjlighet att ingripa.

Ser vi framåt så är det viktigt att följa vilka möjligheter företagen har för att utöva marknadsmakt. Det är också viktigt med ett regelverk som uppmuntrar och stöder marknadsinträde av nya företag. Här har Konkurrensverket en roll genom sitt uppdrag att tillämpa konkurrenslagen, som förslagsställare när det gäller att ändra regelverk och genom uppgiften att verka för ett konkurrensinriktat synsätt.

Frågan om de problem som kan uppkomma i samband med ytterligare koncentrationer på den nordiska elmarknaden har tagits upp i en rapport av de nordiska konkurrensmyndigheterna. Enkelt uttryckt kan man säga att budskapet i denna var att se upp med ytterligare förvärv mellan stora aktörer på marknaden och gå vidare med att ytterligare förbättra möjligheterna för att öppna upp för en gemensam nordisk elmarknad.

Sammantaget måste dock den höga koncentrationen på den svenska elmarknaden anses olycklig från konkurrenssynpunkt. Trots en ökad internationalisering innebär den risker för effektiviteten i marknaden. Fortsatta aktiva åtgärder för att bibehålla konkurrenstrycket är därför nödvändiga. Inte minst måste handeln med el över gränserna stärkas ytterligare.

(b) Samägande

Det är inte bara så att marknaden domineras av ett fåtal aktörer. Marknaden präglas också av ett inte obetydligt samägande av produktionsresurser och då tänker jag framför allt på samägandet inom kärnkraftsindustrin.

Samägande av produktionsanläggningar väcker en rad betänkligheter från konkurrenssynpunkt, i synnerhet i en oligopolsituation. Detta eftersom företagen är konkurrenter till varandra och verksamma på samma marknad men äger en gemensam produktionsanläggning. En viss delägars produktion går inte att särskilja eftersom el är en homogen produkt. All el från en given produktionsanläggning produceras därmed under samma förutsättningar vilket innebär att de konkurrerande företagen får insyn i varandras produktions- och kostnadsförutsättningar. Det finns naturligtvis även en risk för att företagen samordnar sig kring produktionen och styr den på ett sådant sätt att företagen gynnas.

Konkurrensverket har berört frågan tidigare, senast i en rapport om konkurrensläget år 2002, och även Elkonkurrensutredningen ansåg att det fanns skäl (för staten som största delägare) att överväga om det är möjligt att undvika, eller starkt begränsa, nuvarande samägande i kärnkraftverken. Tyvärr kan de pågående diskussionerna och ambitionerna om ett avtal mellan staten och kärnkraftföretagen om en avveckling av kärnkraften enligt tysk modell riskera att försvåra en sådan utveckling.

(c) Separation mellan nät- och konkurrensutsatt verksamhet

Konkurrensverket ser alltså betydande problem med en otillräcklig separering mellan nätverksamhet och försäljning av el. Det finns risk för att medel inom energikoncerner överförs mellan nät- och fjärrvärmeverksamheter och konkurrensutsatt elhandelsverksamhet med konkurrenssnedvridningar som följd. Vidare omöjliggörs en effektiv tillsyn av nätavgifterna genom att nätverksamhet i dag får bedrivas tillsammans med annan verksamhet (fjärrvärmeservice etc.).

Det kan för det första konstateras att nuvarande prisreglering av nätavgifterna inte har varit tillfredsställande. Det beror bl.a. på en ineffektiv lagstiftning. Exempelvis har det kunnat ta upp till 5 år i domstol innan skäligheten i avgifterna slutligen har prövats. Förhoppningsvis kan Energimyndighetens tillämpning av den nya "Nätnyttomodellen" bidra till

en bättre ordning på detta område. Konkurrensverket ser också generellt positivt på den förändring mot en högre grad av "ex ante" reglering som krävs enligt det nya elmarknadsdirektivet.

Vidare utgör nätverksamhet ett monopol med bara ett företag inom varje geografiskt område. Samtidigt har alla elhandlare möjlighet att vara aktiva på hela den svenska marknaden. Flertalet nätföretag har systerföretag som ägnar sig åt elhandel. Dessa systerföretag skall konkurrera med alla andra elhandlare som är intresserade av att agera på marknaden. Det finns en klar risk att nätföretaget i olika lägen gynnar företag som ingår i samma koncern. Det finns även en risk för konkurrenssnedvridande korssubventionering mellan monopolverksamheten i nätföretaget och den konkurrensutsatta elhandelsverksamheten, t.ex. genom inköp av el till överpris, genom ekonomiska ansvarsförbindelser eller genom koncernbidrag.

En fråga som mot denna bakgrund aktualiseras är om inte även krav bör ställas på en ägarmässig separation mellan olika verksamheter på energimarknader, framför allt mellan nätmonopolet och annan verksamhet. Det optimala ur konkurrenssynpunkt vore naturligtvis ett helt skilt ägande. Jag konstaterar med stor tillfredsställelse att kommissionär Mario Monti är inne på samma tankar. I ett tal i Rom den 7 mars 2002 sa han att "The ideal solution would be to separate transport operations and supplier operations, which should be entrusted to two distinct, **separately owned** undertakings".

(d) Konsumenternas valmöjligheter

De initiala problemen för konsumenterna var att de hade svårigheter utnyttja den konkurrensutsatta marknaden, bl.a. till följd av det s.k. mätarkravet. Efter att det försvann har konsumenterna i ökad utsträckning gjort ett aktivt val.

Det är dock klart att valfriheten fortfarande inte är utan problem. Under den senaste tiden har mycket sagts om dessa. Inte minst har obegripliga elräkningar med rätta gisslats.

En viktig orsak till dessa problem är att konsumenterna betalar sina elräkningar i förskott. Detta har gjort att man får betala på basis av

uppskattad förbrukning och inte faktisk, vilket har lett till svårförståeliga räkningar och efterhandsjusteringar som framstår som obegripliga.

De kommande kraven på tätare avläsning (senast år 2009 minst månadsavläsning) är mot denna bakgrund välkomna förändringar. Det kommer att medföra att preliminärdebiteringen kan avvecklas. Elräkningarna kan därmed bli mer lättförståeliga för konsumenterna. Konsumenterna får även bättre möjlighet att bedöma sina påverkbara kostnader och kan lättare jämföra konkurrerande leverantörers erbjudanden. Detta skulle i sin tur skapa förutsättningar för en ytterligare ökad rörlighet på marknaden och därmed även en mer utvecklad konkurrens. Tätare avläsning och fjärravläsning av el kommer också att undanröja vissa av dagens problem i bytesprocessen som beror på eftersläpande mätvärdesrapportering. En mer direkt koppling mellan elpris och faktisk förbrukning främjar därför både effektivitet och konkurrens på marknaden. Det är glädjande att se att många bolag redan i dag har påbörjat investeringarna i ny mätutrustning.

Erfarenheterna på elmarknaden överensstämmer som jag ser det med erfarenheterna från andra konkurrensutsatta marknader. När valmöjligheterna ökar krävs en helt ny och kvalitativt bättre information. Här måste sektorsmyndigheter och Konsumentverket se över det framtida informationsbehovet och fortsätta att jobba aktivt med dessa frågor. En hel del har gjorts, men mer behövs. Exempelvis inrättandet av Elrådgivningsbyrån (drivs av Konsumentverket/Energimyndigheten och finansieras av Svensk Energi) och Konsumentverkets prisinformation på sin hemsida.

(e) Alternativa energislag – naturgas

Avslutningsvis vill jag nämna något om möjligheten att öka utbudet av energislag för produktion av el. En ekonomiskt intressant sådan är naturgasen.

Många förordar en satsning på naturgas. Gasen ger renare utsläpp men samma problem vad gäller koldioxidutsläpp. En ökad satsning på gas, i synnerhet om den inte bara skall ersätta olja utan även andra i dag använda energikällor, måste därför på något sätt kunna rymmas inom Kyotoavtalet.

Avsevärda investeringar behövs dock och det är en ändlig resurs med vissa miljökomplikationer. Samtidigt innebär den ett ytterligare alternativ på marknaden med vissa fördelar för många kunder. Gasen kan bidra till en ökad konkurrens på energimarknaden, främst mot bakgrund av de i praktiken obefintliga möjligheterna till utbyggnad av vatten- och kärnkraft.

Möjligheten till inträde av nya aktörer på marknaden för elproduktion skulle sannolikt underlättas med tillgång till naturgas. För att få verklig konkurrens på en naturgasmarknad, och mellan den och andra energikällor, krävs dock enligt Konkurrensverket att vi får ett tillräckligt utbyggt nät och ett flertal olika leverantörer på marknaden för att åstadkomma reell konkurrens mellan olika gasleverantörer. I de fall gas kan utgöra ett alternativ till el eller andra energikällor finns samtidigt en begränsning i det verkliga konkurrenstryck gasen sannolikt kommer att utöva, eftersom det i stor utsträckning är samma energikoncerner som är verksamma på naturgasmarknaden som på andra energimarknader.

Låt mig avsluta med att konstatera att vi idag har en engagerad och intressant diskussion om elmarknaden. Det visar på den vikt den har för konsumenterna och den svenska ekonomin. Reformerna på elmarknaden har inneburit viktiga steg i rätt riktning. Fundamentala frågor inom energipolitiken kommer också att prägla elmarknaden de kommande åren. Konsumenterna av el behöver en fungerande marknad. Att värna konkurrensen på elmarknaden är därför en fråga av största vikt. Det är dags att tänka på konsumenterna.