



Konkurrens på elmarknaden

Anförande vid Elmarknadsdagarna den 8 november 2006 i Stockholm
Claes Norgren, generaldirektör Konkurrensverket

Det talade ordet gäller

Tack för att jag har fått möjligheten att komma hit och tala om konkurrens på elmarknaden.

El- och energifrågorna står i dag högt på dagordningen och är ett hett ämne i den allmänna debatten. Så har det i viss mån varit länge men debatten är nu särskilt intensiv. Det märks bland annat genom det så kallade eluppropet som finns bland deltagarna här på konferensen. Elkonsumenterna har gjort sina röster hörda allt tydligare i debatten. Den elintensiva industrin pekar också på risken för att den måste flytta produktion utomlands om inte elpriserna sjunker. Pappersindustriarbetarna uppvaktade näringsministern i förra veckan. Alltfler reagerar nu mot att kostnaderna för el och energi ökar.

Byter vi perspektiv så upptäcker vi att dessa ökade kostnader inte är något unikt för svensk del. Energimarknaden är i många avseenden en global marknad där det råder knapphet på fossila bränslen, vilket driver upp priserna och påverkar en rad nationella marknader. Energipolitik kan därför inte längre ses som en nationell fråga. För hundra år sedan byggde svenska kommuner egna vattenkraftverk för sina egna behov. Elkunderna gick ihop i föreningar och satte upp stolpar och ledningar. I dag lever vi i en värld där fri handel och fri rörlighet över gränserna råder.

Om vi vidgar perspektivet ytterligare så ser vi att frågorna kring energi är nära sammankopplade med miljöfrågorna. För en dryg vecka sedan fick vi ta del av den brittiska så kallade Stern-rapporten där man räknat ut vad miljöförstöringar kostar i pengar. Det är ofantliga summor det handlar om. Det intressanta med

Adress [Postnr Ort]
Besöksadress [Besöksadress]
Telefon [Växel]
Fax [Fax]
[E-post]

denna rapport är att den riktar sig direkt till dem som styr kapitalet och investeringarna – inte till de redan frälsta miljövännerna. Energipolitiken har en omedelbar påverkan på miljön. Samtidigt är energi en del av den globala ekonomin. Miljöpolitiska styrmedel i kombination med knapphet på energi driver upp priserna, vilket direkt påverkar konsumenterna.

Frågorna kring elmarknaden har således blivit alltmer komplexa men innebär samtidigt att vi inte får slå oss till ro. Jag ska först kort kommentera vad som för närvarande pågår inom EU på energiområdet för att sedan förklara varför jag anser att frågorna kring elmarknaden bör ses ur ett bredare konkurrenspolitiskt perspektiv. Därefter ska jag diskutera tre kärnfrågor som jag anser bör leda till åtgärder för att förbättra situationen på elmarknaden.

I. EU:s energimarknad

Under flera av de senaste åren har Sverige varit nettoimportör av energi. Vi har genom aktiva politiska beslut skapat en situation som innebär att vi på marginalen är beroende av utländsk energi. Det gör att vi sitter i samma båt som EU som helhet som måste importera energi från omvärlden. Samtidigt har el- och energimarknaderna i Europa integrerats alltmer vilket gör det väsentligt att se den svenska elmarknaden ur ett europeiskt perspektiv.

Arbetet pågår för närvarande med att utveckla en inre marknad för energi i Europa. Ett tecken på detta är den så kallade grönbok som Europeiska kommissionen publicerade förra vintern. Där fokuserar man bland annat på frågor som investeringar i ny kapacitet, ökat samarbete mellan medlemsländerna och energieffektivitet. I början av nästa år förväntas kommissionen presentera en rad förslag, bland annat för att förhindra alltför långtgående vertikal integration, samt hur kundrörligheten kan underlättas.

Parallellt med detta har vi sett hur en del länder sökt skydda sina nationella energiföretag mot en ökad konkurrens genom sammanslagningar vilka driver upp koncentrationsgraden på ett antal nationella marknader innan de öppnas upp för konkurrens. Denna tendens att värna så kallade national champions måste bekämpas och här är det viktigt att Sverige stöder EU-kommissionen i detta.

I arbetet med att skapa en europeisk marknad är det av central betydelse att dessa tendenser till konkurrenshinder elimineras, vilket kräver aktiva åtgärder både av strukturell natur och genom att aktivt tillämpa konkurrensreglerna.

II. Konkurrenspolitisk strategi

Svensk ekonomi möter i dag helt nya utmaningar från konkurrenter på en global marknad. Detta gäller i stort såväl som på energimarknaden. Felaktiga val och

isolering kan leda till höga samhällsekonomiska kostnader. För att möta de utmaningar som detta innebär är det viktigt att en politik bedrivs som skapar dynamik och effektivitet. Den bästa garanten för detta är att öppna upp för konkurrens och därmed säkerställa ett högt omvandlingstryck i ekonomin.

Målet för en sådan strategi bör vara att uppnå konsumentnytta och en hållbar tillväxt med väl fungerande marknader. Inom ramen för en sådan strategi bör åtgärder vidtas för att göra det lättare för nya företag att ta sig in på marknaden, att garantera lika konkurrensvillkor på väl fungerande marknader, att snedvridningar och hinder i den offentliga sektorn inte skapar hinder samt att en konkurrenskultur råder på marknaden.

När det gäller elmarknaden anser jag att den väl illustrerar på hur en sådan strategi skulle kunna bidra till förbättringar och kunna bota en del av de problem som diskuteras i den allmänna debatten. Jag ska här i dag redogöra för några av de problem jag ser beträffande konkurrensen på elmarknaden och peka på några möjliga lösningar.

III. Sverige

De kärnfrågor som kan identifieras på den svenska elmarknaden kan relateras till inträdeshinder och nyinvesteringar, brister i marknadseffektiviteten eller möjligheter för konsumentpåverkan. Jag tänkte därför kommentera dessa i tur och ordning.

- Inträdeshinder och nyinvesteringar

Det är i dag svårt för nya aktörer att ta få tillträde till marknaden. Stora och kostsamma investeringar krävs och ett antal politiska ställningstaganden gör att restriktioner finns för att bygga ut de billiga formerna av produktion i Sverige. Det tar också väldigt lång tid från ett beslut till att produktion kan komma igång. Det finns en riksdagsmajoritet som säger att vi inte ska bygga mer kärnkraft, snarare lägga ned. Det finns ett grundmurat motstånd mot utbyggnad av vattenkraft, och motstånd mot fossilkraft.

Dessa omständigheter innebär att de höga vinster som genereras på elmarknaden inte som på andra marknader, kan nyinvesteras i nya produktionsanläggningar vilket skulle verka återhållande på priserna. De höga vinsterna sticker i ögonen och vinsterna kan i viss utsträckning ses som så kallade "wind fall profits" från politiska beslut innebärande en marknadsimperfection. Detta gör att elmarknaden inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad.

Det bästa sättet att förbättra konkurrensen vore att få in fler aktörer som kan utmana de stora med nya investeringar i billig elproduktion. Vi vet att sådana nyinvesteringar kommer att ske i våra grannländer, till exempel i Finland, Estland och Lettland, däremot är det osäkert om det kommer att ske i Sverige. Den integration den svenska marknaden redan har innebär att vi kommer att kunna öka importen av el från Norge och några näraliggande EU-länder. Ett alternativ är naturligtvis att öka importen från exempelvis Ryssland. Det var ingen tillfällighet att Rysslands president Putin var inbjuden till EU:s ministermöte i Lahtis för ett par veckor sedan. Det pågår just nu intensiva förhandlingar om export av olja och gas från Ryssland till EU.

Min slutsats blir: bygg ut inhemsk produktion och slakta någon helig ko på vägen! Genom detta kan konkurrensen öka på produktionsmarknaden. Det är det viktigaste som kan göras för att dämpa priserna.

- Brister i marknadseffektiviteten

Väl fungerande marknader innebär en effektiv prisbildning och konkurrens där konsumenternas preferenser och produktionsteknologin styr priserna. Uppgången i priser kan i sig inte sägas vara ett tecken på ineffektiva marknader eller en bristande konkurrens. Däremot finns bakom de strukturella förhållanden som råder ett antal problem vars lösning skulle förbättra både konkurrensen och effektiviteten på marknaderna.

- Överföringskapacitet

Den nordiska produktionsmarknaden för el är i hög grad integrerad, men det föreligger fortfarande ett antal hinder för att de nordiska länderna skulle bli fullständigt integrerade. Problemet som denna bristande integration ger upphov till är att stora nationella marknadsaktörer delar av tiden kan utnyttja sin marknadsmakt och att priserna blir onödigt höga.

De kapacitetsproblem som finns innebär att det svenska kraftnätet är underdimensionerat när det måste utnyttjas för transit för el mellan södra och norra Norge eller mellan Själland och Jylland i Danmark.

Den åtgärd som är uppenbar, nämligen att bygga ut kapaciteten, har redan diskuterats mellan de nordiska ministrarna men som den finska regeringens utredare Matti Purasjoki nyligen konstaterat i sin rapport har ministrarna ännu inte gått från ord till handling. Det är nu dags att göra detta.



Vidgar vi perspektivet kan vi se att Norden också är integrerat med kontinenten. Inom EU pågår, som jag inledningsvis framhöll, nu ett aktivt arbete för att förverkliga en fungerande inre marknad för energi. Europeiska kommissionen har för avsikt att i början av nästa år presentera konkreta förslag för hur vi kan nå målen. Det är utmärkt om möjligheten för handeln med el kan öka. Då kan överskott i en region i Europa användas för att täcka ett underskott i en annan del. Vi ska dock vara medvetna om att en sådan utveckling leder till en anpassning av de svenska elpriserna till de priser som råder inom EU. Dessa priser baseras i allt väsentligt på fossilbaserad elkraft vilket gör att vi kan förvänta oss att priserna på sikt kommer att ligga på en högre nivå än vad vi historiskt varit vana vid.

Emellertid är inte EU en isolerad ö och EU som helhet är beroende av import av energi utifrån vilket gör det väsentligt att balansera de höga priserna i kontinentala Europa mot de lägre energipriser som råder utanför EU.

Slutsatsen måste därför bli att det inhemska nätet måste byggas ut och det måste också säkerställas att den inre Europeiska marknaden inte isoleras från omvärlden.

- Samägande/insyn

Ett särskilt problem är att de tre stora aktörerna i Sverige äger och driver produktionsanläggningar tillsammans, eller samverkar på annat sätt om produktion. Det gäller främst kärnkraft, men även vattenkraft. Att på detta sätt ha en potentiell möjlighet att få kännedom om konkurrenternas strategiska planer kan vara direkt hämmande för konkurrensen.

Från Konkurrensverket har vi länge pekat på de problem som finns med samägandet. Bara misstanken att sådant informationsutbyte skulle kunna äga rum borde få ägarna själva att reagera. Konkurrensverket utreder för närvarande dessa frågor inom ramen för en granskning som har till syfte att utröna huruvida detta samarbete har praktiserats på ett sätt som strider mot konkurrenslagen. Vi får återkomma till resultatet av denna granskning senare när den är klar.

I den senaste statsbudgeten pekar regeringen på att man är medveten om problemen med samägandet, vilket är bra. Låt mig hoppas att just detta konkurrensproblem ska kunna lösas inom kort. Staten har möjlighet att lösa upp detta samarbete som inte på något sätt är nödvändigt.

- Hög koncentration och vertikal integration



I Sverige har vi tre aktörer av betydelse, Vattenfall, Eon och Fortum, som äger och bedriver produktionen av el. Den kraftiga koncentrationen inom elproduktionen är i sig ett problem för att nå en fungerande konkurrens på marknaden. Emellertid är den svenska marknaden integrerad med resten av Norden vilket måste vägas in i en konkurrensanalys.

De tre stora producenterna är dessutom landets största nätdistributörer och är aktiva i handeln med el ända ner till slutkund. Denna vertikala integration innebär potentiella konkurrensproblem – korssubventionering, informationsutbyte, diskriminering men innebär även svårigheter vid nättillsynen.

Att helt separera infrastrukturen från övrig verksamhet, helst ägarmässigt, är en åtgärd som Konkurrensverket länge propagerat för. Det skulle renodla marknadsaktörernas roller, öka marknads trovärdighet och effektivisera tillsynen. Konkurrensen på elområdet skulle må bra av en sådan uppdelning. Denna övertygelse delas numera av många, inte minst av Europiska kommissionen.

På senare tid har även en diskussion med krav på en uppdelning mellan produktion och elhandel aktualiserats, i vart fall för de stora integrerade energiföretagen. Denna diskussion har främst sin grund i den lägsta prisgaranti som Vattenfall lovat sina kunder.

Flera av dessa potentiella konkurrensproblem är föremål för den granskning som Konkurrensverket för närvarande genomför. Oavsett om dessa förfaranden skulle kunna rubriceras som lagbrott eller inte så är det problem som måste adresseras.

Aktiva konkurrensfrämjande åtgärder behöver vidtas för att minska koncentrationen på den nordiska elmarknaden som domineras av ett fåtal stora och vertikalt integrerade energikoncerner.

- Miljöstyrmedel

Energiproduktionens inverkan på miljön har inneburit att ett antal miljöpolitiska styrmedel utvecklats i syfte att göra elproduktionen miljövänligare. Det gäller bland annat de olika skatter som medvetet drivit upp de svenska elpriserna under det senaste decenniet. Till dessa styrmedel räknas också elcertifikaten och de så kallade utsläppsrättigheterna som introducerades 2005. Miljöavgifter av olika slag har kommit för att stanna. Emellertid är det oerhört centralt att dessa styrmedel utformas på ett sådant sätt att konkurrensen på marknaderna inte snedvrids.

När det gäller utsläppsrättigheterna har dessa delats ut gratis, ett förfarande som närmast kan liknas vid investeringsbidrag för elproducenter. Effekten kan bli att

miljömässigt eller ekonomiskt mindre lönsamma investeringar gynnas på bekostnad av långsiktigt mer lönsamma. Ett auktionsförfarande för utsläppsrättigheter skulle vara att föredra.

Systemet för utsläppsrättigheter har inte fungerat väl och måste reformeras för att marknaden inte skall påverkas negativt.

- Möjligheter för konsumentpåverkan

För att marknaden ska fungera väl krävs att konsumenten har reella valmöjligheter och att produktionen effektivt kan styras och anpassas efter dessa val. Detta gäller energimarknaden såväl som andra marknader.

Ett första val är om man ska använda el eller andra energikällor. Här finns goda skäl att utveckla alternativ till el så att både företag och konsumenter kan byta ut dyr el mot andra energikällor.

Konsumenterna, de som elbolagen ytterst är beroende av, måste ges större möjligheter att påverka sin egen elräkning. Elleverantörer och nätbolag måste skapa möjlighet för konsumenterna att använda el när den är som billigast att producera, och avstå när det är som dyrast. Här måste det skapas möjligheter för timmätning av elkonsumention, samt information till kunderna hur de kan påverka sin elanvändning på mest effektivt sätt.

Slutsatsen blir: Öka möjligheterna för konsumenterna att välja. Skapa en nordisk konsumentmarknad med timmätning.

IV. Slutsatser

Jag vill nu avsluta med tre reflektioner som rör elmarknaden i Sverige:

Det är en marknad med många särdrag och en marknad som kräver tydliga spelregler från politikerna.

Elmarknaden är trots 10 år på nacken delvis en relativt outvecklad marknad, detta gäller till exempel marknaden för finansiella instrument - där borde både köpare och säljare ta initiativ.

Ge större makt till konsumenterna genom timmätning, vilket ger möjlighet till sparande och påverkan.

Tack för uppmärksamheten!