

Konkurrensläget på elmarknaden i ett kundperspektiv

Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren vid Elmarknadsdagarna 2005, den 9 november, Stockholm

DET TALADE ORDET GÄLLER

Tack för möjligheten att få komma hit och prata om konkurrensfrågor på Elmarknadsdagarna.

Jag har talat inför den här församlingen tidigare, och eftersom jag nu har blivit inbjuden en gång till så förmodar jag att konkurrensfrågor är någonting som i hög grad engagerar elbranschen. Den omställning som elmarknaden har haft under senare år, och den struktur som marknaden har, innebär att det fortfarande finns en hel del frågor att diskutera när det gäller konkurrens och hur den kan förbättras.

Jag ska här i dag ge min bild av el- och energimarknaderna och dessutom peka på några punkter där jag anger hur konkurrensen på elmarknaden skulle kunna förbättras.

Konsumenternas perspektiv

Den naturligaste utgångspunkten när man talar om elmarknaden bör ju vara kundens perspektiv. Elkonsumenterna har under senare år fått uppleva en genomgripande omställning från monopolleverantörer till en marknad där ett stort antal elbolag erbjuder olika villkor för elen.

Men detta är inte tillräckligt – mer behöver göras och alla har vi en roll och ett ansvar i att utveckla vår nyvunna *elmarknad*. Vi måste gå vidare och utveckla konsumentnyttan ännu mer.

Konsumenterna kan i dag ställa krav på sina elleverantörer, och de bör också göra det. Om inga krav ställs får vi inga förbättringar.

Men det krävs mer än så: Elleverantörerna måste i många fall få hjälp av nätföretagen för att kunna uppfylla kundernas krav. Politikerna behöver ändra lagar och regelverk. Och vi på myndighetssidan måste ta vårt ansvar genom tillsyn, men också genom att föreslå förbättringar.

Konkurrensverket anser att en ökad flexibilitet på efterfrågesidan måste till. Därför behövs en fortsatt utveckling av elmarknaden och regelverken som stödjer tekniska lösningar som möjliggör en sådan flexibilitet. Större flexibilitet kräver tätare mätning av elförbrukningen. Månadsmätning är ett steg i rätt riktning. Det lär bl.a. innebära slutet för preliminära och oläsliga elräkningar! Vi har redan sett detta där nya mätare finns på plats.

Men, alla fördelar med tätare mätning realiserar först om möjlighet till timmätning finns. Vi bör därför införa det. Då skulle vi också få nya avtalsformer där konsumenterna kan reagera på prisskillnader över tiden och anpassa sin förbrukning därefter – per timme, dag/natt, vardag/helg, vecka, etc.

Alla kunderna skulle kunna ge tydliga signaler till marknaden att ökade priser ger minskad försäljning. Det stärker kunden på en konkurrensmarknad! Priserna är ofta höga vid förbrukningstoppar med hård belastning på elnätet. En ökad flexibilitet hos elkunderna skulle därför vara positivt för effektbalansen, ge effektivare användning av nätet och därigenom minska behovet av utbyggt nätkapacitet.

Jag tror jag vågar lova, att det finns mycket goodwill att hämta för dem som är tidigt ute och erbjuder kunderna sådana lösningar. Många nätföretag har redan tekniken – varför inte tillsammans med intresserade elhandelsföretag se till att utöka utbudet på marknaden? Varför alltid vänta på krav via lagstiftning?

Vi har i dag en i många avseende fungerande nordisk råkraftmarknad, dvs. en producentmarknad. Vi har däremot inte på något sätt en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Denna viktiga fråga har dock uppmärksammats av Nordiska ministerrådet som bl.a. beställt utredningar från Nordel. Från Konkurrensverket välkomnar vi de ansträngningar som just nu görs för att fullborda ”den nordiska marknaden” så att den blir nordisk även för elkunderna.

Behov av långsiktighet

Energipolitik måste av naturliga skäl vara långsiktig. Men samtidigt kan förutsättningarna för energiproduktion eller energikonsumtion förändras blixtnabbt – rent bokstavligt.

Ett vanligt åskväder kan slå ut elnätet i en region på bråkdelen av en sekund. Orkaner och stormar kan på några timmar lamslå stora områden för lång tid. Oväder med namn som Gudrun, Katrina och Wilma kunde på några timmar ställa till med fullständigt sammanbrott över stora områden. En torr eller regnig sommar kan påverka el- och energipriser under många månader. Mer långsiktiga är de miljöeffekter som många forskare menar kommer från koldioxidutsläpp från fossila bränslen.

Men även om förändringar i energisystemet kan drabba oss mycket snabbt och utan förvarning är energiproduktion någonting mycket långsiktigt. De stora investeringar som behövs för energiproduktion kräver att det finns ett stort inslag av stabilitet i spelreglerna, inte minst på skatte- och miljöområdet. Det bolag som i dag står inför att göra stora investeringar måste i rimlig mån kunna förutse hur regelverket kan komma att se ut framöver.

Kända spelregler

En viktig förutsättning för en bättre fungerande marknad är att statsmakterna svarar för en långsiktig energipolitik och stabila spelregler. Den osäkerhet företagen möter inför framtiden är alltjämt stor. Förutom vad gäller kärnkraften finns oklarheter kring möjligheterna till naturgassatsningar, utsläppsrätterna, skatter m.m.

Klargöranden från statsmakterna i dessa frågor är framför allt viktiga för företagets beslut om framtida investeringar i produktion, eventuella satsningar på nya marknader m.m. Detta gäller i synnerhet när det är fråga om potentiella nya aktörer som överväger inträde på en ny marknad.

Omställningen påverkar förutsättningarna

Energisystemet är under omställning. Utsläppen av koldioxid påverkar klimatet globalt, och därför finns en internationell ambition att på olika sätt minska på utsläpp från användning av fossila bränslen. Regeringen har också inlett en avveckling av kärnkraften som påverkar såväl elmarknaden som energimarknaden i stort.

Samtidigt märker vi hur intresset för vindkraft ökar, och det finns planer på att dra gasledning från Ryssland ner till Europeiska kontinenten genom Östersjön,

strax intill svenska gränsen. Sådana planer kommer givetvis att påverka energimarknaderna även i Sverige – och därmed också konkurrensen.

Tillbakablick över energiåret 2005

Under det senaste året har ett antal energimarknadsfrågor varit aktuella.

Årets första större diskussion i medierna tog naturligt nog sitt avstamp i Gudruns framfart och huvudfrågan under en tid blev: När får konsumenterna el igen? Den diskussionen fokuserade på själva tillgängligheten och nätägarnas arbete med att få igång näten igen. Konsumenternas ställning vid avbrott och vilka konsekvenser ett längre avbrott får för våra vardagsliv fick stort utrymme i media.

Den efterföljande debatten om leveranssäkerhet rörde frågor som i princip sällan kommer på Konkurrensverkets bord. Under året har vi dock alla haft goda möjligheter att följa den efterföljande diskussionen och de förslag den gett upphov till.

Den andra större diskussionen som tagit fart under året rör prisutvecklingen på elmarknaden – ett ämne som i princip berör oss alla i vår vardag. En del av denna diskussion har fokuserats på de utsläpp som olika typer av verksamheter ger upphov till. På ett globalt plan har vi Kyotoprotokollet som inom Europa bland annat gett upphov till det system med utsläppsrätter som drogs igång vid årsskiftet.

Årets prisutveckling har inte helt motsvarat förväntningarna enligt de vanliga förklaringsmodellerna. Traditionellt har sommaren utgjort en period på året då priset legat på en lägre nivå. Under sommaren i år såg vi i stället en prisuppgång på elmarknaden. En viktig förklaring är att vi här kan se effekterna av det europeiska systemet med utsläppsrätter.

Utsläppsrätter

När handeln med utsläppsrättigheter inleddes i början av året låg priset på utsläppsrätterna på ca 5 €/ton. Priset ligger nu i november på ca 21-22 €/ton efter att ha varit upp och vänt på ca 30 €/ton under juli månad. Bedömningar som gjordes innan systemet infördes pekade mot ett pris på ca 10 €/ton.

Detta har gett upphov till en diskussion om systemet har fått andra effekter än förväntat. Jag kan i detta sammanhang konstatera att om man vill uppnå uppsatta miljömål så är denna typ av marknadskonforma styrmedel bra. Självklart blir det dyrare el från olje- och kolanläggningar om man lägger pålagor på koldioxidutsläpp. Det är ju meningen. Med dagens system har man satt en prislapp på vad utsläppen och miljöpåverkan kostar, och det är rimligt.

Men systemet har vissa "skönhetsfläckar" och även "barnsjukdomar". Framför allt begränsas systemets totala effektivitet av att det enbart är ett europeiskt system, medan problemet som ska lösas är globalt. Detta påverkar konkurrenskraften för de europeiska företagen. Nuvarande handelssystem har enligt Konkurrensverket också ett alltför begränsat omfång då viktiga områden med betydande utsläpp inte ingår, exempelvis transportsektorn.

Konkurrensverket ställer sig ytterst tveksamt till att utsläppsrätter tilldelas företagen gratis baserat på historiska utsläpp. Vår utgångspunkt är att fördelning bör ske efter s.k. riktmärken och man bör sträva efter att, i så stor utsträckning som möjligt, auktionera ut utsläppsrätterna.

En anledning till att priserna på rättigheterna har varit högre än vad som förväntats kan vara en hittills begränsad och avvaktande handel hos vissa av marknadens stora aktörer. Marknaden är ännu omogen och inom flera EU-länder finns ännu inte en etablerad och fungerande handel med rättigheter. Var nivåerna kommer att hamna vet vi inte, men det är sannolikt så att priserna kommer att stabiliseras inom den närmaste tiden. Det stora genomslaget på elpriset i Sverige, trots vår begränsade användning av fossilkraft, följer naturligen av den marginalprissättning som tillämpas på Nord Pool.

Regeringsuppdrag

En följd av diskussionerna kring prisutvecklingen blev att frågan ställdes om vad som skulle kunna göras för att få ner priserna. Detta har bland annat lett till de uppdrag som Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet lagt ut på Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten.

Uppdragen berör olika aspekter av prisutvecklingen och prissättningsmekaniserna på Nord Pool. Förvisso rör det sig om en marknad som varit föremål för en lång rad utredningar sedan omregleringen 1996 men Konkurrensverket ser fram emot att delta och se närmare på utveckling under senare tid, men jag kan givetvis inte här och nu föregripa vad som kan komma ut av dessa uppdrag.

Koncentrationen stark

I dag kan konsumenterna välja mellan elleverantörer, även om det är ett fåtal mycket stora aktörer som dominerar marknaden. När det gäller svensk elproduktion är situationen annorlunda. Konkurrensverket har alltsedan marknaden öppnades 1996 varnat för den höga koncentrationen på denna marknad. Redan då påtalade vi nödvändigheten av att få till stånd en gemensam nordisk marknad. Då, liksom senare, har Konkurrensverket därför bl.a. föreslagit förstärkta överföringsförbindelser. Investeringar i de fem prioriterade snitten som Nordel beslutat om välkomnas därför.

Samägandet av svensk kärn- och vattenkraft oroar också. Det innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens mellan ägarföretagen vilket i förlängningen kan påverka prisnivån såväl i Sverige som på den nordiska marknaden. Samägandet utgör en möjlig grund för bristande förtroende för marknadsfunktionen. Staten bör i sin roll som ägare av marknadens största företag överväga att renodla ägandet inom svensk elproduktion.

Koncentrationen på elmarknaden är alltså hög, och det oroar Konkurrensverket. Vi och europeiska kommissionen har som en uppgift att pröva koncentrationer som överskrider vissa tröskelvärden och som kan påverka konkurrensen negativt. Jag vill i sammanhanget framhålla att Konkurrensverket då har att följa och tillämpa de lagar, regler och praxis som gäller i Sverige och i EU.

Jag kan för övrigt nämna att en större koncentration på danska marknaden just nu är föremål för prövning av kommissionen, nämligen Dongs köp av Elsam och E2. Kommissionen har gått in i en fördjupad så kallad fas 2-prövning i detta ärende (besked 6 mars 2006). Den del av affären som innebär att Vattenfall tar över knappt 25 procent av Elsam/E2:s elproduktion i Danmark hanteras i ett särskilt ärende (besked 25 nov, om inte fas-2 prövning).

Ny elproduktion och nya aktörer behövs

Systemet med utsläppsrätter har fördyrat fossilbaserad kraft med höga koldioxidutsläpp. Det är helt enligt plan, eftersom syftet är att ge ett incitament till ökad produktion med metoder som leder till lägre utsläpp. I dagsläget finns det dock vissa stötestenar för en sådan utveckling genom att det, i vart fall på kort och medellång sikt, finns mycket begränsade möjligheter att etablera produktion som ger lägre utsläpp och som samtidig är konkurrenskraftig.

Det finns också stor osäkerhet om vad som kommer att gälla framöver. Detta skapar osäkerhet kring framtida produktionskapacitet och om förutsättningarna för investeringar på marknaden.

Mot denna bakgrund bör staten med tydlighet och långsiktighet i energipolitiken stimulera nytillträde av konkurrenskraftig elproduktion och nya företag. Den nyligen tillsatta vindkraftsberedningen med uppgift att underlätta vindkraftsutbyggnad är ett bra initiativ, men skulle kunna utökas till att omfatta även andra intressanta produktionsteknologier – vattenkraft, naturgas, bioenergi m.m.

Till sist

Vi har under året sett hur den elintensiva industrin engagerat sig i marknaden genom att gå samman och skapa BasEl för att öka sitt handlingsutrymme på

marknaden. Detta är en intressant utveckling där nya aktörer, med olika ägarintressen, kan bidra till en dynamisk marknad.

Avslutningsvis kan konstateras att verksamheten på den nordiska marknaden och Nord Pool fortsätter att utvecklas. Ett nytt prisområde, Kontek, bildades i höst i Vattenfalls nätområde i norra Tyskland. Vårt handelsutbyte med elmarknaderna i norra Europa ökar successivt.

Detta är en utveckling i linje med EU:s strävan mot en integrerad europeisk elmarknad. Det är samtidigt ett faktum för svensk och nordisk del att denna utveckling leder till en anpassning, en konvergens, till den nordeuropeiska – och främst tyska – marknadens generellt högre prisnivå.

Tack för uppmärksamheten