

Sammanfattning och förslag

Den 1 januari 1996 infördes i Sverige konkurrens i handel med och produktion av el, medan nätverksamhet alltjämt är ett reglerat monopol. Initialt byggde den avreglerade elmarknaden på att samtliga kunder som ville byta elleverantör var tvungna att låta installera utrustning som möjliggjorde timvis mätning av elförbrukningen. För merparten av hushållen innebar detta ett betydande hinder mot tillträde till den fria elmarknaden. För de flesta hushåll blev marknaden i praktiken tillgänglig först när kravet på timmätning togs bort den 1 november 1999.

Syftet med reformeringen av elmarknaden var att öka effektiviteten i produktions- och försäljningsledet genom att skapa valfrihet för elanvändarna. Konkurrens i handeln med el skulle skapa förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress inom elförsörjningen. Mot denna bakgrund har utredningens uppdrag varit att analysera prissättningen på elmarknaden och identifiera om det finns behov av kompletterande åtgärder för att en väl fungerande konkurrens med lika villkor för marknadens aktörer skall kunna upprätthållas. Vad beträffar prissättningen har uppdraget avsett den konkurrensutsatta delen av elmarknaden (produktion och handel), men däremot inte monopoldelen, nätverksamheten.

Utredningens arbete har bedrivits i två faser. I den första, som avrapporterades till regeringen i en särskild skrivelse den 30 november 2001, behandlades frågor om kundernas rörlighet på den avreglerade elmarknaden, problem med leverantörsbyten samt behov av ökad konsumentinformation. I arbetets andra fas, som det nu föreliggande betänkandet främst tar upp, har utredningen bl.a. behandlat frågor om prisbildning och konkurrens.

I detta kapitel sammanfattar utredningen sina slutsatser samt redovisar vissa förslag som syftar till att främja ökad konkurrens. Först görs en övergripande bedömning kring prisbildning och konkurrens på råkraft- respektive slutkundsmarknaderna. Därefter behandlas i tur och

ordning vissa övriga frågor som anknyter till elmarknadens utbudssida (elproduktion och råkraftmarknaden) respektive efterfrågesida (slutkundsmarknaden).

En fråga som bedömts ligga utanför utredningens uppdrag – bl.a. med hänsyn till att den för närvarande hanteras av utredningar i Svenska Kraftnäts regi där berörda parter finns representerade – är hur problemet med risk för effektbrist långsiktigt bör lösas. Denna bedömning har också givits stöd vid de möten utredningen haft med olika intressenter. I sammanhanget bör dock nämnas att även om elpriset stigit under 2001, så torde ett ännu högre pris långsiktigt krävas om ny kraftproduktion av mer betydande omfattning skall komma till stånd.

Underlaget för utredningens ställningstaganden finns redovisat i betänkandets kapitel 1-9 samt bilaga 2, i vilken utredningens skrivelse av den 30 november 2001 återges i sin helhet.

Övergripande bedömning av prisbildning och konkurrens

När man söker bedöma den avreglerade elmarknadens funktion är det väsentligt att ha i åtanke att de sex år som förflutit sedan elmarknaden öppnades för konkurrens är en relativt kort tid sett i perspektivet att vi före dess hade haft en reglerad marknad i närmare hundra år. Det är därför naturligt att utvecklingen sedan 1996 handlat om en, alltjämt pågående, anpassningsprocess som inneburit att aktörerna successivt lärt sig hur en konkurrensutsatt elmarknad fungerar och där regelverket löpande anpassats utifrån de erfarenheter som vunnits. Man bör därför inte förvänta sig att marknadens funktion ännu är perfekt.

Utredningen har emellertid inte funnit några fundamentala funktionsfel hos den avreglerade elmarknaden. Denna syn har också givits stöd vid de kontakter utredningen haft med ett stort antal av elmarknadens intressenter. Överlag har dessa ansett att en konkurrensutsatt elmarknad i grunden är bra. Ingen har sagt sig vilja gå tillbaka till den före 1996 existerande elmarknaden.

Råkraftmarknaden

Vi har idag en nordisk elmarknad, med bl.a. en gemensam elbörs i Nord Pool. Vad avser möjligheterna att utöva marknadsmakt kan

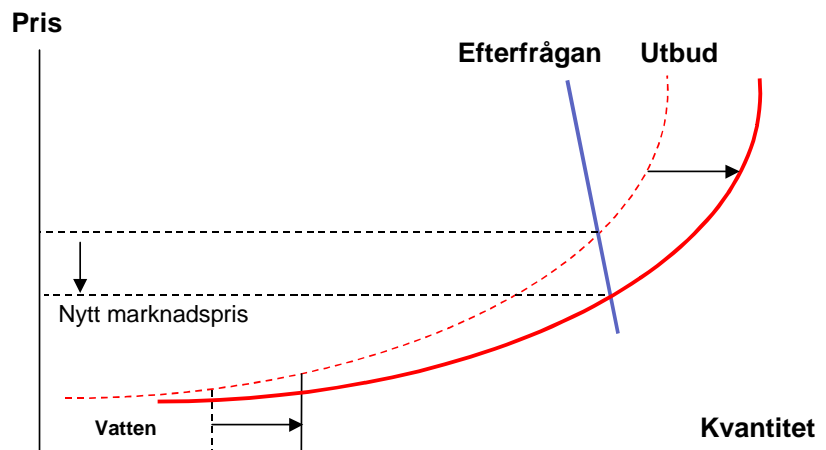
sägas att beträffande elproduktion har ingen aktör en dominerande ställning på den nordiska marknaden.

Den nordiska marknaden är dock relativt ofta uppdelad i prisområden, varvid Sverige i praktiken fungerar som en nationell råkraftmarknad. Den svenska elproduktionen är tämligen koncentrerad, med stora marknadsandelar för i synnerhet Vattenfall (ca 50 procent av Sveriges elproduktion), Sydkraft (ca 20 procent) och Birka Energi/Fortum Kraft (ca 20 procent). Koncentrationen på den svenska marknaden tenderar också att öka. Under 1996, det första året med avreglerad elmarknad, stod sju företag för drygt 90 procent av den svenska elproduktionen, genom fusioner som skett sedan dess är dessa nu nere i fem.

Såvitt utredningen kan bedöma styrs dock prisbildningen på råkraftmarknaden och elbörsen i huvudsak av fundamentala faktorer, och har så gjort sedan 1996.

Den enskilt viktigaste förklaringen till råkraftprisets utveckling på elmarknaden är vattentillgången (den hydrologiska balansen) i det nordiska systemet. Vattenkraften har lägst rörliga kostnader i det nordiska elförsörjningssystemet och är därför den produktionskälla som blir först utnyttjad. Med stigande efterfrågan på el och/eller minskat utbud av vattenkraft kommer sedan övriga kraftslag att tas i drift i stigande ”marginalkostnadsordning”. En förändring i hydrologin kommer härmed att skjuta utbudskurvan åt något håll, vilket innebär att andra anläggningar med andra marginalkostnader kommer att bli prissättande på marknaden. Av den anledningen kommer hydrologin att påverka prisbildningen i de flesta situationer, även om det sker indirekt i många fall. Resonemanget illustreras av figuren på nästa sida.

Figur 1. Förändring av utbudskurvan med ökad vattentillgång



Tillgången på vattenkraft, som av naturliga skäl styrs av mängden nederbörd, varierar mellan enskilda år. Detta innebär att elpriset i det nordiska systemet blir högt under torrår, som t.ex. 1996, och lågt under våtår, som t.ex. 2000. Sedan 1996 har, utöver de svängningar som skett mellan åren på grund av variationer i vattenkraftproduktionen, införandet av konkurrens haft en prissänkande effekt, samtidigt som också vissa förändringar skett som tenderat att successivt pressa upp råkraftpriset. Bland de senare, prishöjande omständigheterna kan nämnas att:

- *Energibalansen har försämrats.* Till detta har två samverkande faktorer bidragit. Dels har elförbrukningen ökat. Dels har det produktionsöverskott som tidigare fanns försvunnit genom att konkurrens och sjunkande priser lett till att elproduktionsanläggningar med höga kostnader lagts ned, samtidigt som också den första Barsebäcksreaktorn avvecklats. Den försämrade energibalansen medför ett ökande behov av att utnyttja de värmekraftverk (dvs. kärnkraft, kolkraft, oljekraft och andra kraftverk där man använder bränslen som energikälla) som används för att täcka den del av elförbrukningen som vattenkraften inte räcker till för. Härmed blir marginalkostnaden för att producera el i danska och finska, fossileldade kraftvärme- och kondenskraftverk allt oftare bestämmande för det svenska elpriset.
- *Kostnaderna för att producera värmekraft har ökat under senare år.* Till detta har bidragit höjda priser på fossila bränslen och

valutakursernas utveckling. Utvecklingen mot ökade kostnader har under 2001 också förstärkts av att den danska regeringen från den 1 januari 2001 infört ett tak för koldioxidutsläpp från elproduktion, utöver vilket en särskild avgift tas ut. Detta medför i praktiken en extra skattekostnad på motsvarande cirka 2,5 svenska öre/kWh för danska elproducenter.

Under 2001 har spotpriset på elbörsen ökat kraftigt jämfört med 2000. Såvitt utredningen kan bedöma förklaras detta dock av fundamentala faktorer av ovannämnda slag. Framför allt har under 2001 tillrinningen och vattenkraftproduktionen i Norge minskat jämfört med 2000. Detta innebär att vattenkraftproduktionen under 2001 minskat totalt sett i det nordiska systemet (minus ca 10 procent jämfört med 2000), trots att vattenkraftproduktionen i Sverige 2001 varit rekordartad.

Att prisbildningen på råkraftmarknaden och elbörsen i huvudsak styrts av fundamentala faktorer sedan avregleringen innebär i sin tur att utredningen sett få tecken på att producenterna skulle ha manipulerat prisbildningen. Undersökningar som utredningen låtit göra har endast påvisat ett tydligt exempel på att svenska producenter har utövat marknadsmakt, nämligen under enstaka timmar våren 2000 då extrema förhållanden rådde beträffande den hydrologiska balansen och kraftutbytet mellan de nordiska länderna, vilket skapade stora skillnader mellan det svenska områdespriset och systempriset. Förhållandena möjliggjorde för svenska producenter att under enstaka timmar sätta priset för område Sverige långt över marginalkostnad i de kraftverk som utnyttjades, vilket man också gjorde. Händelserna föranledde Nord Pool att begära in kompletterande uppgifter från några aktörer för att kunna granska förloppet. Granskningen föranledde dock inte Nord Pool att vidta några åtgärder. Utredningen har inte noterat några andra tillfällen med den typ av extrem prisbildningssituation som rådde under enstaka timmar våren 2000.

Slutkundsmarknaden

På den svenska slutkundsmarknaden för el är idag omkring 130 elhandelsföretag verksamma. Många företag som av kunden uppfattas som konkurrenter kan dock vara knutna till varandra på olika sätt, antingen genom hel- eller delägande eller genom olika inbördes avtalsrelationer. Undersökningar som utredningen låtit göra tyder på

att framför allt de större elproducenterna genom dessa typer av bindningar utgör olika ”sfärer” som i praktiken har en stor del av marknaden. Således kan Vattenfall-, Birka/Fortum- respektive Sydkraftsfärena tillsammans antas stå för ca 70 procent av slutkundsförsäljningen. Slutkundsmarknaden är dock inte lika koncentrerad som den svenska elproduktionen, och en kund som aktivt söker efter alternativ torde ha åtminstone flera tiotals, sinsemellan oberoende aktörer att välja mellan. Liksom inom elproduktionen minskar dock antalet fristående elhandelsföretag genom uppköp o.d.

Priserna på slutkundsmarknaden (i synnerhet till hushåll) har stigit relativt kraftigt under 2001 jämfört med 2000. Utredningen har emellertid inga indikationer på att prisbildningen på slutkundsmarknaden skulle vara manipulerad. För detta talar flera samverkande omständigheter. En är att kunderna, som sagts i föregående stycke, har förhållandevis många alternativa leverantörer att välja mellan. En andra omständighet är att prisbildningen på råkraftmarknaden såvitt utredningen kan bedöma styrs av fundamentala faktorer, varför också variationer i elhandelsföretagens inköpspriser rimligen i första hand styrs av fundamentala prisförändringar. En tredje omständighet är att elhandelsföretagens handelsmarginaler gentemot hushållskunder visserligen tycks ha ökat under 2001, men dock knappast kan sägas vara höga genomsnittligt sett. Spännvidden mellan olika företag är dock relativt stor. En fjärde omständighet är att differensen mellan de priser som betalas av hushållskunder som ännu inte varit aktiva på den fria elmarknaden (tillsvidarekunder) och de priser som betalas av hushåll som varit aktiva genom att antingen byta leverantör eller omförhandla sitt avtal med sin gamla leverantör (avtalskunder) tycks ha kontinuerligt minskat från hösten 1999 och fram till sommaren 2001, för att därefter öka något. Att denna differens minskat borde tala för att konkurrensen fungerar relativt väl.

Beträffande prisutvecklingen på slutkundsmarknaden bör för övrigt noteras att det totala elpriset sedan avregleringens början har sjunkit för industrikunder o.d., medan hushållens totala elpris (inklusive pris för elenergi, nätavgift och skatter) stigit. Det senare främst beroende på att elskatten ökat under perioden.

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att sätta kundens intressen i centrum. Enligt utredningen är det mot denna bakgrund av synnerlig vikt att åtgärder vidtas för att undanröja de hinder mot i synnerhet hushållskundernas rörlighet på elmarknaden som i praktiken förekommer, t.ex. på grund av förseningar i det nödvändiga

informationsutbytet mellan bl.a. elhandlare och nätägare i samband med leverantörbyten. Denna och liknande frågor har utredningen diskuterat i sin skrivelse av den 30 november 2001.

Utredningens övergripande slutsatser

På en övergripande nivå bedömer utredningen sammantaget att prisbildningen och konkurrensen på elmarknaden, givet de institutionella och andra grundläggande förutsättningar som råder, fungerar förhållandevis väl idag.

Det finns dock oroande tecken, såsom att antalet aktörer minskar både i produktion och elhandel, vilket medför ökad risk för maktkoncentration och utövande av marknadsmakt. Därtill finns vissa andra problem, dock ej av sådan fundamental karaktär att de skulle kunna tala för en återgång till en reglerad marknad av det slag som fanns före 1996, som det kan finnas skäl att åtgärda (se vidare nästföljande avsnitt).

Utredningen anser att statsmakterna bör vara vaksamma på de utvecklingstendenser som innebär att antalet aktörer minskar både i produktion och elhandel, och mer aktivt bevaka utvecklingen på den konkurrensutsatta delen av elmarknaden. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i den utökade expertroll för Energimyndigheten inom elhandelsområdet som utredningen föreslog i sin skrivelse av den 30 november 2001 bör ingå att kontinuerligt följa utvecklingen av prisbildning och konkurrens på elmarknaden, t.ex. hur antalet aktörer utvecklas och att slutkundspriserna framgent följer råkraftpriserna. Utredningen anser att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en årlig genomgång av konkurrensen på elmarknaden, något som eventuellt kan ske inom ramen för myndighetens årliga problemorienterade uppföljning av marknaden.

Enligt utredningen har också Konkurrensverket en viktig uppgift att följa utvecklingen av konkurrensen på elområdet. Utredningen har dock inte funnit att det finns skäl att införa t.ex. branschspecifika regler i konkurrenslagen i syfte att stärka konkurrensen på elmarknaden. Det generella konkurrensrättsliga regelverket torde vara tillräckligt.

I sammanhanget bör också poängteras att svenska staten som ägare av det största företaget på elmarknaden (Vattenfall) även i ägarrollen har möjlighet att värna konkurrensen. Motsvarande förhållanden gäller även i andra nordiska länder.

Vidare vill utredningen understryka att den aktör som önskar vara verksam på elmarknaden, med dess beroende av klimatet och vädrets växlingar, måste ha ett långsiktigt perspektiv. Oavsett om verksamheten avser produktion eller elhandel måste målsättningen vara att bolaget skall ha så uthållig ekonomi att det kan klara de stora variationer som förekommer mellan exempelvis kalla och milda vintrar respektive våtar och torrår.

Övriga slutsatser och förslag avseende utbudssidan

Utöver vad som ovan sagts om prisbildning och konkurrens vill utredningen framför allt lyfta fram följande iakttagelser beträffande förutsättningarna på råkraftmarknaden.

Eftersom överföringskapaciteten mellan de nordiska länderna inte alltid räcker till är börshandeln relativt ofta uppdelad i prisområden. Även i sådana situationer kan dock befintliga kabelförbindelser i de flesta fall överföra tillräckliga energivolymer för att endast smärre prisdifferenser skall uppstå mellan områdena, vilket t.ex. innebär att den genomsnittliga differensen mellan Sverigepriset och systempriset totalt sett sedan 1996 endast varit omkring +0,045 öre/kWh. När kapaciteten inte räcker till kommer dock stora prisområdesdifferenser ibland att uppstå. Detta skedde t.ex. periodvis under år 2000, vilket medförde stora kostnader för bl.a. svenska elhandelsföretag som köper kraft på spotmarknaden i prisområde Sverige för att fullgöra sina leveransförpliktelser, men däremot oftast gör sina finansiella terminsprissäkringar med systempriset som underliggande pris.

Enligt utredningens mening är det viktigt att på den gemensamma, nordiska elmarknaden begränsa uppkomsten av prisområden så långt som möjligt. Därmed minskar bl.a. risken för utövande av marknadsmakt, eftersom ingen enskild producent har en dominerande ställning på nordisk nivå. Detta talar för att överföringskapaciteten mellan länderna bör byggas ut i högre grad än vad som redan sker. Samtidigt måste dock hänsyn också tas till kostnaderna för investeringar i ny överföringskapacitet. T.ex. är det inte samhällsekonomiskt lönsamt att genom utbyggnad av överföringskapaciteten eliminera samtliga de flaskhalsar som leder till uppdelningen i prisområden.

Ett alternativ (eller komplement) till utbyggnad av överföringskapacitet kan vara ökat utnyttjande av motköp på nordisk basis. De nordiska systemoperatörerna har under 2001 bedrivit en försöksverk-

samhet med motköp på nordisk basis. Någon form av ytterligare försök tycks också kunna komma att ske under kommande år, låt vara med annan utformning.

Uppdelningen i prisområden genererar flaskhalsintäkter för systemoperatörerna. Enligt utredningens mening borde dessa intäkter strikt användas för åtgärder som reducerar flaskhalsarna. Visserligen kan vi från svensk sida knappast ha några synpunkter på hur övriga nordiska länder väljer att förfara med dessa intäkter. Men utredningen föreslår att åtminstone de intäkter Svenska Kraftnät genererar på grund av flaskhalsarna bör öronmärkas för utbyggnad av överföringskapacitet, alternativt – om detta befinns vara en lämplig åtgärd – för ökade motköp på nordisk basis. Intäkterna bör därvidlag särredovisas och inte ligga till grund för kommande avkastningskrav genom ökat eget kapital. Principiellt överensstämmer detta förslag med EU-kommissionens förslag till förordning avseende gränsöverskridande handel med el (COM (2001)125 final).

I sammanhanget vill utredningen också uttrycka sin mening att utlandsförbindelserna så långt möjligt bör vara offentligt ägda och förvaltade av systemoperatörerna, samt ställas till förfogande för handeln på spotmarknaden. Detta är idag fallet beträffande förbindelserna till Finland, Norge och Danmark, men inte beträffande förbindelserna till Tyskland och Polen. Om förbindelserna till Tyskland och Polen utnyttjades på motsvarande sätt som förbindelserna till de nordiska grannländerna skulle aktörerna få tillgång till en större marknad. Denna och annan typ av harmonisering skulle enligt utredningen underlättas om det bildades en nordisk, gemensamt ägd systemoperatör.

För närvarande utreder de nordiska systemoperatörernas organisation Nordel om en ny prisområdesindelning bör införas i Norden. Utgångspunkten är att prisområdesgränserna eventuellt bör bestämmas av flaskhalsar i överföringssystemet istället för som nu av nationsgränser. Arbetet skulle enligt de ursprungliga planerna redovisas i december 2001, men har förlängts till mars 2002. Utredningen anser att det är väsentligt att tidplanen hålls, eftersom det för många aktörer på den nordiska elmarknaden är viktigt att denna fråga får en lösning. Enligt sina direktiv skall Elkonkurrensutredningen bedöma lämpligheten i Nordels förslag, men till följd av förlängningen finns ännu inte något förslag att ta ställning till. Utredningens mening är dock att konkurrensförhållandena är viktiga att beakta i överväganden om en eventuell annan prisområdesindelning. En uppdelning som skulle leda till att konkurrensen i någon

del av Sverige blev ytterligare begränsad vore inte lämplig, vilket t.ex. synes kunna bli fallet om området söder om det s.k. snitt 4 bildade ett prisområde.

Utredningen menar också att frågan om effekter på konkurrensen av en eventuell annan prisområdesindelning bör ses i ett vidare perspektiv, som även tar in andra i sammanhanget relevanta aspekter som t.ex. förutsättningar för utökad mothandel m.m. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att samlat värdera effekterna på konkurrensen såväl av de nordiska systemoperatörernas arbete kring eventuell annan prisområdesindelning som deras försök med motköp på nordisk basis. Ett sådant utredningsuppdrag till Energimyndigheten bör enligt utredningens mening bedrivas skyndsamt och ske i samråd och i samarbete med företrädare för berörda parter.

Beträffande elbörshandeln har ett flertal intressenter till utredningen framfört att aktörerna på Nord Pool måste ges samtidig tillgång till relevant information av olika slag, såsom information om avställningar av kraftverk o.d. Såvitt utredningen kan bedöma bör dock Nord Pools regelverk, i synnerhet med de skärpningar som sker i samband med den börsauktorisering som nu pågår, rimligt väl tillgodose dessa önskemål, förutsatt givetvis att regelverket följs. Vidare har vissa intressenter framfört till utredningen att produktutbudet på Nord Pool behöver breddas, framför allt har efterlysts bättre möjligheter att prissäkra bort prisområdesrisker. Enligt utredningens mening kan det finnas skäl för Nord Pool att närmare analysera om det föreligger behov av ett breddat produktutbud. Att föreskriva att så skall ske kan dock knappast vara en uppgift för statsmakterna.

Många elmarknadsaktörer har till utredningen framfört att man ser risker i balansansvarsrollen som kan leda till att företag kan komma att hoppa av balansansvaret eller att vissa aktörer (t.ex. stora förbrukare inom industrin) inte vågar ta på sig eget balansansvar. Den kritik som framförts har i huvudsak kretsat kring följande teman:

- *Utformningen av den svenska balansavräkningen.* T.ex. har hävdats att s.k. enprisavräkning skulle vara att föredra framför den s.k. tvåprisavräkning som idag används, samt att stora och/eller kraftproducerande aktörer skulle ha konkurrensfördelar jämfört med elhandlare utan egen produktion respektive större kunder.
- *Konsekvenser av de åtgärder som vidtagits för att möta den ökade risken för effektbrist.* Under kalla vinterdagar med effektbrist och

hotande bortkoppling av förbrukning råder höga priser på balanskraft, bl.a. i syfte att ge ekonomiska incitament till balansansvariga företag att värna mer om sin egen effektbalans. Enligt balansansvariga som framfört kritik till utredningen kan därvid i synnerhet aktörer som saknar egen kraftproduktion komma att bli sittande med en stor finansiell risk i sina åtaganden gentemot Svenska Kraftnät.

- *Eftersläpning i nätföretagens mätvärdesrapportering.* Till följd av att en sådan eftersläpning förekommer har hävdats att de balansansvariga får svårare att planera sin verksamhet, varigenom risken för att hamna i obalans ökar.

Utredningen menar att den ovan refererade kritiken utgör en signal som det finns skäl för statsmakterna att uppmärksamma. T.ex. är det enligt utredningens mening illavarslande att flera stora förbrukare (processindustrier o.d.) till utredningen har framfört att man med dagens modell för balansavräkning inte anser sig våga ta risken att bli balansansvarig. Enligt utredningens mening är det nämligen av väsentlig betydelse att också förbrukarsidan finns representerad i exempelvis börshandeln.

Utredningen har emellertid med den korta tid som givits för arbetet inte med säkerhet kunnat avgöra i vilken mån den kritik som framförts också i alla delar avspeglar problem av sådan dignitet att de kräver att åtgärder vidtas. Att problemen med eftersläpande mätvärdesrapportering behöver rättas till har utredningen visserligen inte skäl att ifrågasätta. Men däremot är exempelvis synpunkten att stora och/eller kraftproducerande aktörer skulle ha konkurrensfördelar jämfört med elhandlare utan egen produktion respektive större kunder knappast en berättigad kritik mot den svenska modellen för balansavräkning som sådan, utan torde snarare i första hand avspegla det faktum att verksamhetens förutsättningar av naturliga skäl är väldigt olika för stora respektive små aktörer. Det kan också konstateras att Svenska Kraftnät till utredningen angivit goda skäl som talar för att den svenska modellen för balansavräkning (med tvåprisavräkning) i grunden kan vara riktig, liksom goda skäl för att de kritiserade konsekvenserna av de åtgärder som vidtagits för att söka minska risken för effektbrist kan vara en oundviklig sideeffekt av i övrigt nödvändiga åtgärder.

Med hänsyn till hur pass ofta utredningen i sitt arbete mottagit kritiska synpunkter kring risker i balansansvarsrollen menar dock utredningen att det är väsentligt att dessa frågor fortsatt analyseras i

lämpligt sammanhang. Vad beträffar eventuella behov av att ändra balansavräkningens utformning kan detta förslagsvis analyseras genom att regeringen skyndsamt ger ett uppdrag till Svenska Kraftnät att utreda frågan, i samråd och i samarbete med företrädare för berörda parter. Därvid kan eventuellt de idéer om möjliga modifieringar av den svenska balansavräkningen som Svenska Kraftnät presenterat för utredningen bilda utgångspunkt, t.ex. har Svenska Kraftnät framfört att bevarad tvåprisavräkning med s.k. vingelmån för mindre obalanser skulle vara att föredra framför enprisavräkning.

Ett flertal aktörer har till utredningen framfört misstankar om att de kraftbolag som samäger de svenska kärnkraftverken i dessa bedriver konkurrenshämmande samarbeten av olika slag. De större kraftbolagens samägande av de svenska kärnkraftverken har delvis historiska förklaringar, men har också förstärkts genom Barsebäcksuppgörelsen varigenom Sydkraft och Vattenfall kom att samäga Barsebäcks- och Ringhalsverken. Utredningen har inte fått några konkreta indikationer på att delägarna skulle samverka på ett för marknadens funktion negativt sett, t.ex. tycks delägarna var för sig självständigt besluta om sina respektive produktionsvolymerna o.d. Så länge samägandet existerar torde dock misstankar finnas om att det förekommer oegentligheter angående t.ex. prissamverkan. För att minska utrymmet för misstankar kan finnas skäl att överväga någon form av renodling av ägandet i kärnkraftverken. Därvidlag kan det finnas skäl för regeringen att närmare analysera frågan, t.ex. om det vore möjligt att dela upp ägandet per reaktor.

Övriga slutsatser och förslag avseende efterfrågesidan

Utöver vad som ovan sagts om prisbildning och konkurrens vill utredningen vad beträffar efterfrågesidan lyfta fram vissa förslag som redovisades i skrivelsen av den 30 november 2001. Där konstaterade utredningen att det efter avskaffandet av timmätningsskravet den 1 november 1999 inte finns några formella hinder mot att byta elleverantör, t.ex. är bytet inte förenat med några kostnader, men att vissa praktiska omständigheter ändå kan försvåra i synnerhet hushållskunders leverantörsbyten. Följande problem togs upp:

- Svårigheter i samband med själva genomförandet av leverantörsbytet, framför allt att det informationsutbyte som måste ske mellan bl.a. elhandlare, nätägare och hushåll för att bytet skall kunna ske i tid inte alltid fungerar.

- Svårigheter att göra relevanta jämförelser mellan olika leverantörers erbjudanden, i synnerhet beträffande priser.
- Svårigheter kopplade till att konsumenterna inte anser sig vara tillräckligt informerade om den avreglerade elmarknadens förutsättningar.

I syfte att motverka de problem som iakttagits föreslog utredningen i skrivelsen bl.a. att om en nätägare förorsakar att ett leverantörsbyte inte kan ske i tid, så skall denne inte få ta ut någon nätavgift av kunden från det datum bytet var tänkt att ske fram tills dess det verkligen kommit till stånd. Vidare föreslog utredningen att det skall krävas särskilt tillstånd för att få vara elhandlare (en "omsättningskoncession"), vilket bl.a. bör innefatta en skyldighet att till av regeringen utsett organ (förslagsvis Energimyndigheten) regelbundet rapportera vissa elprisuppgifter. Utredningen föreslog också att Energimyndigheten inom elhandelsområdet bör få en utökad roll som expertmyndighet i olika avseenden, samt att krav bör ställas på att tjänsten som anvisad elleverantör alltid skall upphandlas i konkurrens.

Konklusioner

Utredningen har inte funnit några fundamentala funktionsfel hos den avreglerade elmarknaden. Utredningen har haft kontakter med ett stort antal av elmarknadens intressenter. Dessa har överlag ansett att en konkurrensutsatt elmarknad i grunden är bra. Ingen har sagt sig vilja gå tillbaka till den före 1996 existerande elmarknaden.

Givet de institutionella och andra grundläggande förutsättningar som råder bedömer utredningen att prisbildningen och konkurrensen på elmarknaden fungerar förhållandevis väl idag. Utredningen har dock identifierat vissa behov av kompletterande åtgärder för att en väl fungerande konkurrens med lika villkor för marknadens aktörer skall kunna upprätthållas. Inom ramen för den korta utredningstiden har emellertid inte funnits möjlighet att uttömmande analysera samtliga dessa frågor. För att få fram ett bredare beslutsunderlag föreslår utredningen därför att regeringen initierar följande, fortsatta utredningsuppdrag:

- Statsmakterna bör vara vaksamma på de utvecklingstendenser som innebär att antalet aktörer minskar både i produktion och elhandel, och mer aktivt bevaka utvecklingen. Utredningen föreslår därför att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att kontinu-

erligt följa utvecklingen av prisbildning och konkurrens på elmarknaden och lämna en årlig lägesredovisning till regeringen.

- Enligt utredningen är det väsentligt att anlägga ett helhetsperspektiv på frågan om effekter på konkurrensen av en eventuell annan prisområdesindelning. Energimyndigheten bör därför ges i uppdrag att samlat värdera effekterna på konkurrensen såväl av de nordiska systemoperatörernas arbete kring eventuell annan prisområdesindelning som deras försök med motköp på nordisk basis. Uppdraget bör bedrivas skyndsamt och ske i samråd och i samarbete med företrädare för berörda parter.
- Svenska Kraftnät bör ges i uppdrag att analysera om det med hänsyn till konkurrens- och marknadsaspekter finns skäl att förändra balansavräkningens utformning. En ambition bör därvid vara att finna en modell som förbättrar förutsättningarna för stora förbrukare (processindustrier o.d.) att ta eget balansansvar. Uppdraget bör bedrivas skyndsamt och ske i samråd och i samarbete med företrädare för berörda parter.