

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Energimarknadsinspektionen vid
Statens energimyndighet
Box 310
631 04 ESKILSTUNA

Uppdrag att analysera elmarknadens funktionssätt

Regeringens beslut

Energimarknadsinspektionen vid Statens energimyndighet (EMI) ges i uppdrag att analysera elmarknadens funktionssätt med tonvikt på konkurrensen och prisbildningen på el på elmarknaden. EMI skall med utgångspunkt i analysen överväga behovet av eventuella åtgärder för att säkerställa en väl fungerande konkurrens och en effektiv prisbildning.

Uppdraget skall redovisas i samråd med Konkurrensverket och efter samråd med Affärsverket svenska kraftnät och Finansinspektionen. EMI skall även inhämta synpunkter från näringslivet samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2006.

Bakgrund

Elmarknadsreformen 1996–2005

Den 1 januari 1996 trädde ett nytt regelverk för elmarknaden i kraft (prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2). De nya reglerna innebar att konkurrens infördes i elhandel och elproduktion. Syftet var bl.a. att införa valfrihet för elanvändarna och skapa förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress inom elförsörjningen. Regleringar som hindrade handel med el avskaffades medan nätverksamhet, som är ett naturligt monopol, även fortsättningsvis regleras och övervakas. Detta innebar att elpriset skulle sättas i konkurrens men inte nättariffen. En ny myndighet, nätmyndigheten, fick i uppgift att bl.a. utöva tillsyn av ellagens efterlevnad utom i frågor som rör elsäkerhet och driftsäkerheten hos det nationella elsystemet.

Riksdagen beslutade under hösten 1998 om vissa smärre ändringar i ellagen som krävdes för genomförandet av EU:s nya elmarknadsdirektiv. Därutöver beslutades om vissa ändringar i ellagen syftande till att förbättra elmarknadens funktionssätt (prop. 1997/98:159, bet. 1998/99:NU4, rskr. 1998/99:53).

Därefter har reglerna för elmarknaden ändrats i flera omgångar. Den 1 november 1999 avskaffades kravet på timvis mätutrustning för de flesta elanvändare. I stället infördes en schablonbaserad beräkning av elförbrukning. Systemet med leveranskoncession upphävdes samtidigt (prop. 1998/99:137, bet. 1999/2000:NU4, rskr. 1999/2000:1). Samtliga elanvändare gavs därmed möjlighet att fritt byta elleverantör och elhandelspriserna släpptes helt fria. Elhandeln kom därmed att i huvudsak falla utanför ellagens reglering.

I propositionen *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143) lämnade regeringen förslag för att öka kundernas rörlighet på marknaden och därigenom öka konkurrensen på elmarknaden. I propositionen föreslogs också vissa förändringar i ellagen som rörde tariffsättning på regionledningar, anvisning av balansansvarig och anvisning av elleverantör samt icke koncessionspliktiga nät.

År 2003 trädde flera nya bestämmelser som avser el från förnybara energikällor i kraft. Lagen (2003:113) om elcertifikat trädde i kraft den 1 maj 2003 och lagen (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el den 1 oktober 2003.

Den 26 juni 2003 antogs det s.k. inre marknadspaketet av Europaparlamentet och rådet. Paketet syftar till att skapa likvärdiga konkurrens- och marknadsvillkor inom el- och naturgassektorn och består av två direktiv och en förordning. I proposition (2004/05:62) *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.*, lämnade regeringen förslag till hur de nya direktiven skall genomföras i nationell lagstiftning. Det inre marknadspaketet genomfördes i nationell lagstiftning den 1 juli 2005.

Den 13 februari 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare (El- och gasmarknadsutredningen) med uppdrag att se över behovet av ytterligare förändringar av lagstiftningen på el- och naturgasmarknaderna. Den 11 december 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare (Regelutredningen) med uppdrag att utvärdera ett antal regelreformerade marknader, däribland elmarknaden. El- och gasmarknadsutredningen och Regelutredningen lämnade sina respektive slutbetänkanden i januari 2005. Utredningarna har remissbehandlats och bereds för närvarande i regeringskansliet.

Utvecklingen på elmarknaden

Den ökade konkurrensen och regelreformen på elmarknaden har inneburit stora strukturförändringar både bland elnätsföretagen och elhandelsföretagen. Den svenska marknaden integreras alltmer med övriga nordiska och nordeuropeiska länders elmarknader.

Koncentrationen av ägande i elproduktionen har ökat kraftigt sedan elmarknadsreformen 1996 och elproduktionen i Sverige är nu i hög grad koncentrerad. De tre största producenterna, Vattenfall, Sydkraft och Fortum, stod 2003 för cirka 87 procent av elproduktionen i Sverige. I ett nordiskt perspektiv utgjorde de tre största svenska producenternas marknadsandelar 35 procent av den samlade nordiska produktionen. Hur dominerande de tre största svenska elproducenterna är beror således på vilken geografisk marknad som betraktas som den relevanta, Sverige eller Norden.

Inom elhandeln är koncentrationen av ägandet inte riktigt lika stor. De tre stora bolagen hade trots detta 2003 en gemensam marknadsandel i Sverige på drygt 55 procent. De dominerar således även elhandelsverksamheten, men trenden har de senaste två åren varit att koncentrationen har minskat. Deras marknadsandel har minskat från en marknadsandel på 70 procent 2000.

På elmarknaden finns integrerade koncerner i vilka det bedrivs såväl elhandel som produktion eller nätverksamhet. Ellagen stadgar att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte samtidigt får bedriva produktion eller handel med el. Koncerner med både elhandel och elproduktion har vissa fördelar jämfört med företag som inte är vertikalt integrerade. En fördel för en koncern med både handel och produktion kan vara större möjlighet att hantera vissa typer av risker inom koncernen, t.ex. prisområdesrisker.

I rapporten *Hantering av begränsningar i det svenska överföringsnätet för el, ett nordiskt perspektiv* (STEM 2004) konstaterades att handelskapaciteten reduceras av de nordiska stamnätsföretagen vid bl.a. interna överföringsbegränsningar. Detta har vid vissa tillfällen fått konsekvenser för prisbildningen på spotmarknaden och kan ha skapat prisdifferenser på den nordiska elmarknaden. Rapporten har remissbehandlats.

Det pågår ett arbete på nordisk bas för att fortsätta utveckla den nordiska elmarknaden så att bl.a. konkurrensen kan stärkas. För att minska förekomsten av s.k. flaskhalsar genomförs nu en större förstärkning av överföringskapaciteten i Norden. Vidare tas nu steg av de nordiska systemansvariga och de nordiska reglerarna för att öka samarbetet mellan länderna och i förekommande fall ta bort hinder för ökad konkurrens i Norden. Detta arbete skall redovisas till de nordiska energiministrarna i början av mars 2006.

Sedan början av 2005 omfattas el- och värmeproducenter inom EU av ett system för handel med utsläppsrätter avseende utsläpp av koldioxid från fossila bränslen och vissa processutsläpp. Systemet syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att EU uppfyller sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet. Handeln etablerar ett pris på utsläpp av koldioxid vid kraftproduktion baserad på fossila bränslen. Utsläppshandeln innebär att fossilfri kraftproduktion erhåller en konkurrensfördel.

Priserna på utsläppsrätter har sedan handeln inleddes i början av året varierat med en stigande tendens från omkring 5 euro per ton eller 4,5 öre per kilo koldioxid till närmare 25 euro per ton motsvarande 23 öre per kilo koldioxid i början av september. Under samma period har de internationella oljepriserna stigit med ungefär 50 procent. Även gaspriserna, som ofta är direkt länkade till oljepriserna, har stigit kraftigt. Marknaden för utsläppsrätter är fortfarande under utveckling. Likviditeten påverkas av att flera medlemsstaters register inte deltar i handeln med utsläppsrätter ännu. Sambandet mellan prisbildningen på utsläppsrätter, bränslen och elkraft behöver mot denna bakgrund analyseras ytterligare.

Nord Pools roll

En viktig del av den nordiska elmarknaden utgörs av den nordiska elbörsen Nord Pool som är en organiserad handelsplats för el. Under 2004 omsattes omkring 42 procent av all el som förbrukades i Norden via elbörsen, en ökning med 10 procentenheter från 2003. En anledning till uppgången var det ökade antalet nya aktörer på börsen. Aktörerna på elbörsen består av kraftproducenter, distributörer, industriföretag och andra slutförbrukare samt portföljförvaltare. Antalet aktörer på Nord Pools marknader vid årsskiftet 2004/05 var 397 stycken, en ökning med 13 procent från samma tid föregående år.

Nord Pool tillhandahåller en spotmarknad för fysisk handel med el och en derivatmarknad samt en clearingfunktion. Nord Pool Spot AS är en marknadsplats för handel med el för fysisk leverans under det kommande dygnet. Nord Pool ASA är en börs för finansiell handel. Nord Pool Clearing ASA är motpart i alla finansiella kontrakt som omsätts på börsen samt sådana bilaterala finansiella kontrakt som parterna önskar clara via börsen. Nord Pool ASA har tillstånd att agera som fullvärdig börs enligt norska börsregler. Nord Pool Spot AS har tillstånd (koncession) från Norges Vassdrags- och energidirektorat.

Svenska kraftnät blev delägare i elbörsen 1996. I dag ägs Nord Pool ASA till 50 procent av Svenska kraftnät och 50 procent av norska Statnett, vilka är systemoperatörer i Sverige respektive Norge. I Nord Pool ASA ingår utöver den finansiella handeln de helägda dotterbolagen Nord Pool Clearing och Nord Pool Consulting. Nord Pool Spot AS ägs av Nord Pool ASA, Svenska Kraftnät, Statnett, Fingrid och Energinet.dk med vardera 20 procent.

Handeln på Nord Pool ökade stadigt mellan 1996 och 2002, men föll sedan tillbaka kraftigt under 2003. Den fysiska handeln har legat på i stort sett samma nivå under senare år, medan den finansiella handeln och clearingverksamheten ökade i omsättning fram till 2003. Därefter minskade handeln under två år för att åter öka. Handeln sker både för nästkommande dag och för längre perioder. De dagliga affärerna görs upp på elspotmarknaden. Långsiktig handel sker på terminsmarknaden. Elpriset på Nord Pool är offentligt och publiceras dagligen. Det utgör därför en prispreferens för den nordiska elmarknaden.

Det genomsnittliga priset 1996 var i Sverige 26,0 öre per kWh. Därefter sjönk priset kraftigt ända fram till slutet av 2000 då priset var 12,0 öre per kWh. Prisfallet kan främst förklaras av riklig nederbörd under dessa år, men också av ökad konkurrens på den gemensamma elmarknaden. Under våren 2001 vände trenden och priset steg till 21,1 öre. Det högsta genomsnittspriset sedan avregleringen inföll under 2003 då priset var 33,3 öre per kWh. Under 2004 vände trenden och genomsnittspriset sjönk till 25,6 öre per kWh. Under perioden januari–juli 2005 har det genomsnittliga systempriset varit 25,5 öre per kWh.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt EMI att analysera den svenska och nordiska elmarknadens funktion med tonvikt på konkurrensen och prisbildningen. Uppdraget omfattar att:

- övergripande analysera utvecklingen av elpriset sedan 1996. Analysen skall omfatta prisbildningen på såväl spotmarknaden som den finansiella marknaden. I uppdraget ingår att identifiera vilka bakomliggande faktorer som påverkar dagens prisbildning samt att kartlägga de viktigaste konsekvenserna för marknadens aktörer. EMI bör även belysa prisbildningen på slutkundmarknaden.
- analysera om konkurrensen på elspotmarknaden och den finansiella marknaden fungerar väl samt bedöma effektiviteten av prisbildningen på de båda marknaderna.
- analysera hur en eventuell indelning av Sverige i elspotområden skulle påverka konkurrensförutsättningarna i Norden och i Sverige. Effekterna för den svenska slutkundmarknaden bör belysas.
- överväga behovet av eventuella åtgärder för att säkerställa en väl fungerande konkurrens och en effektiv prisbildning på elmarknaden.

Uppdraget skall redovisas i samråd med Konkurrensverket och efter samråd med Affärsverket svenska kraftnät och Finansinspektionen. EMI

skall även inhämta synpunkter från näringslivet samt övriga berörda myndigheter och organisationer och även i de övriga nordiska länderna.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2006.

På regeringens vägnar

Mona Sahlin

Ulf Sävström

Kopia till

Affärsverket svenska kraftnät
Finansinspektionen
Konkurrensverket
Konsumentverket
Nord Pool
Statens energimyndighet

