



Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep

0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: M3 478.1 ESSJ

Saksbeh.:

OSHA/
ESSJ

Dato: 26. mars 2003

2003/306

■ Tiltak for å bedre konkurransen i kraftmarkedet

Bakgrunn

I henhold til konkurranseloven § 2-2 d) er en av Konkurransetilsynets oppgaver å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen. I tildelingsbrevet av 7. mars 2003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet heter det blant annet:

"Oppfølgingen av handlingsplanen når det gjelder å sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser, er skissert i St. meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Det fremgår av meldingen at Regjeringen vil legge til grunn at salg av statlige virksomheter som en hovedregel skal skje på en slik måte at konkurranseloven kommer til anvendelse. Videre fremgår det at det ut fra konkurransehensyn kan være aktuelt å vurdere deling av selskaper før de enkelte deler privatiseres helt eller delvis. Videre gjør vi særskilt oppmerksom på følgende punkt i meldingen (s. 46):

"Konkurransemyndighetene vil på bakgrunn av sin rolle løpende kunne anmode eiermyndigheten eller Regjeringen om å vurdere deling av statlige heleide bedrifter ut fra konkurransehensyn selv om det ikke er aktuelt å privatisere virksomheten." "

Videre heter det i tildelingsbrevet at *"Når det gjelder saker som Konkurransetilsynet tar opp etter § 2-2 d, har tilsynet tidligere hatt instruks om å sende slike saker gjennom departementet når det er andre departementer som har vært mottakende myndighet. AAD ser ikke lenger behov for å opprettholde en slik instruks. Konkurransetilsynet kan i framtiden ta opp slike saker direkte med det aktuelle departement, med kopi til AAD."* Dette er bakgrunnen for at dette brevet stiles til Nærings- og handelsdepartementet.

Situasjonen i kraftmarkedet

I løpet av høsten og vinteren har vi hatt en ekstremsituasjon i det nordiske kraftmarkedet. Ifølge tall fra Norges vassdrags- og energidirektorat har det aldri vært en høst/vinter med lavere tilsig av vann til kraftmagasinene siden systematiske målinger ble startet opp i 1931. I tillegg har det vært kaldere vær enn normalt. Høyere priser er en følge av at markedsaktørene tilpasser seg knapphetssituasjonen. De høye prisene gir incentiver for kraftkjøpere til å redusere strømforbruket,

og reduserer sannsynligheten for offentlig strømrasjonering og systemsammenbrudd. Prisøkningene er i denne situasjonen uttrykk for at kraftmarkedet fungerer, snarere enn det motsatte. Dereguleringen av kraftmarkedet har i hovedsak vært en vellykket reform. Dereguleringen har blant annet gitt lavere kraftpriser, bedre kapasitetsutnyttelse, større valgfrihet og fleksibilitet for kraftbrukere.

Regjeringen har varslet at energiloven skal gjennomgås på bakgrunn av den vanskelige forsyningssituasjonen i vinter. I den forbindelse finner Konkurransetilsynet grunnlag for å peke på at konsentrasjonen og eierstrukturen i det norske kraftmarkedet kan være egnet til å begrense konkurransen. I dette brevet foreslår vi to tiltak for å bedre konkurransesituasjonen. For det første mener vi det bør vurderes om Statkraft SF bør organiseres på en ny måte. Dette er særlig aktuelt dersom planene om å gjøre selskapet til aksjeselskap gjennomføres. I tillegg mener vi det bør vurderes om staten, som eeneier i Statkraft, bør ta initiativ til å gjennomføre tiltak for å rydde opp i det omfattende krysseierskapet som finnes i den norske kraftsektoren. Nedenfor redegjør vi nærmere for disse forslagene.

Tiltak i forbindelse med en eventuell omgjøring av Statkraft SF til aksjeselskap

På et seminar om kraftbransjen den 15. januar i år uttalte nærings- og handelsministeren at Regjeringen vil foreslå å omgjøre Statkraft fra statsforetak til aksjeselskap. Statsråden antydte videre at det kan bli aktuelt med andre industrielle løsninger for Statkraft. Slik vi forstår ytringen innebærer dette at statens eierandel i Statkraft kan bli redusert. Dette er for øvrig i tråd med St. meld. nr. 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap (Eierskapsmeldingen)*.

I Eierskapsmeldingen redegjorde Regjeringen også for hvordan salg av statlige selskaper skal skje uten at det bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser. Det framgår av meldingen at Regjeringen vil legge til grunn at salg av statlige virksomheter som hovedregel skal skje på en slik måte at konkurranseloven kommer til anvendelse. Videre framgår det at det ut fra konkurransehensyn kan være aktuelt å vurdere deling av statlig eide selskaper før de enkelte deler privatiseres helt eller delvis. Som nevnt innledningsvis har Regjeringen uttalt at konkurransemyndighetene kan foreslå at deling av statlige heleide bedrifter vurderes.

Statkraft er en dominerende aktør i norsk kraftproduksjon. Analyser foretatt av Prosessindustriens Landsforening viser at Statkraft har direkte eller indirekte eierposisjoner i mer enn 60 prosent av den totale magasinkapasiteten og mer enn 50 prosent av den samlede produksjons- og effektkapasiteten i Norge¹. Ved Arbeids- og administrasjonsdepartementets vedtak i forbindelse med Statkrafts kjøp av andeler i Agder Energi og Trondheim Energiverk ble det slått fast at grensen er nådd for hvor stor Statkraft kan bli i Norge uten at konkurransen i kraftmarkedet blir vesentlig begrenset. En oppdeling av Statkraft i to eller flere produksjonsselskaper som forutsettes å opptre uavhengig av hverandre, vil bidra til en mer effektiv konkurranse. Det må forventes at dette vil gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Den rådende oppfatningen i forskermiljøene er at synergier i produksjon av vannkraft er små. Lokaliseringen bestemmes av naturgitte forhold, og drift av vannkraftverk er i liten grad arbeidskraftintensiv. De lave direkte variable kostnadene som er knyttet til produksjon av vannkraft, innebærer at en oppdeling av Statkraft i mindre enheter vil føre til begrenset tap av synergi- og samdriftsfordeler.

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranseloven § 3-11 gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn

¹ Analysene ble gjennomført i forbindelse med saken vedrørende Statkrafts erverv av Agder Energi og er basert på eierandeler over 33 prosent. Omfanget av Statkrafts eierposisjoner i magasinkapasitet er eksklusive eierpostene i HEAS (49,9%) og E-CO (20%) som Statkraft er blitt pålagt å selge.

mot erverv som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Konkurransetilsynet har imidlertid ikke hjemmel til å pålegge deling av selskaper. Vi ber derfor departementet ta initiativ til at det foretas en grundig vurdering av om Statkraft bør deles i mindre, uavhengige selskap. En slik oppsplitting kan gjøres uavhengig av spørsmålet om delprivatisering av Statkraft. Konkurransetilsynet vil imidlertid peke på at når to selskaper er organisert under samme eier, vil denne eieren ha mulighet til å koordinere atferden til selskapene. Det vil derfor virke konkurransefremmende om det sørges for at de to selskapene også har ulike eiere.

Omorganisering av eierskapet i norsk kraftproduksjon

Norsk kraftindustri har av historiske årsaker en eierstruktur som kan bidra til negative konkurransemessige virkninger og ineffektiv ressursbruk. Kraftprodusentene har krysseierskap på ulike nivåer. Mange kraftprodusenter har eierskap i andre kraftprodusenter, og mange kraftstasjoner eies i fellesskap av ulike kraftprodusenter.

Krysseierskap i kraftmarkedet er egnet til å redusere konkurransen på flere måter. Utbredt krysseierskap gjør at kraftprodusentenes incentiver til å konkurrere reduseres.² I tillegg fører krysseierskapet og ordninger med felleseide produksjonsanlegg til omfattende kontakt mellom aktørene. Eksempelvis vil produsentene få informasjon om hverandres atferd ved produksjonsstyringen av den enkelte kraftstasjon, og de vil måtte avholde møter for å planlegge driften av kraftstasjoner og reguleringsanlegg. En slik utveksling av informasjon mellom kraftprodusentene kan gi aktørene kjennskap til hvordan de andre aktørene i det samme vassdraget opptrer. Denne informasjonen kan øke faren for redusert konkurranse som følge av at selskapene settes i stand til å koordinere sine strategier, selv uten at det foreligger noen eksplisitt avtale om dette.

I Konkurransetilsynets vedtak om å gripe inn mot Statkrafts erverv av Agder Energi og Trondheim Energiverk, ga vi uttrykk for at konkurransen i henholdsvis Sør-Norge og Midt- og Nord-Norge er begrenset i de periodene det er overføringsbegrensninger inn eller ut av disse områdene. De siste månedenes utvikling i kraftmarkedet viser hvor følsomme prisene i dette markedet er for reduksjoner i produksjonstilbudet. Etter vår oppfatning skyldes vinterens mangel på kraft først og fremst uvanlig lite nedbør og lange kuldeperioder i store deler av landet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at de konkurranseproblemer som tilsynet her har pekt på, kan ha bidratt til å forsterke disse problemene.

Som nevnt har ikke Konkurransetilsynet mulighet til å pålegge omstrukturering av eierskapet i kraftnæringen. Vi vil imidlertid minne om at staten gjennom sine eierandeler i kraftverk og vassdrag over hele Norge har mulighet til å endre eierstrukturen.

Til orientering ble den tilsvarende mulighet påpekt i den svenske offentlige utredningen "Konkurrens på Elmarknaden" i 2002, nemlig at "*svenska staten som ägare av det största företaget på elmarknaden (Vattenfall) även i ägerrollen har möjlighet att värna konkurransen*" (SOU 2002:7 side 15). I utredningen pekes det på at det finnes grunner til å overveie en rendyrking av eierskapet i kjernekraftverkene. I punkt 6.3.3. i Konkurrensverkets rapportserie 2002:4 – Konkurrensen i Sverige 2002 – redegjøres det for den interessekonflikt som ligger i at foretakene på den ene siden er konkurrenter og på den andre siden har felles eierinteresser i en betydelig andel av produksjonsanleggene for elektrisitet. Konkurrensverket mener at det bør gjennomføres tiltak for å unngå sameie av energiproduksjonsanlegg.

Det er konkurransemessig gunstig med endringer i eierstrukturen innenfor kraftindustrien som reduserer omfanget av krysseie og felles eierskap til produksjonsanlegg. Konkurransetilsynet


² Se Nils-Henrik M. von der Fehr, Tore Nilssen, Erik Ø. Sørensen og Lars Sørgard (1998): Krysseie og eierkonsentrasjon i det norsk-svenske kraftmarkedet, SNF-prosjekt nr. 4345.


mener staten som eier bør starte en prosess hvor kraftselskapene bytter eierandeler, slik at det oppnås en eierstruktur i næringen hvor aktørene i større grad er atskilt fra hverandre. En forutsetning for dette må imidlertid være at omstruktureringen ikke medfører høyere konsentrasjon i lokale nettområder med begrenset overføringskapasitet. Som nevnt ovenfor mener vi snarere at markedskonsentrasjonen bør reduseres.

Konkurransetilsynets anbefaling

En mer hensiktsmessig eierstruktur i kraftindustrien vil kunne bidra til å sikre virksom konkurranse i kraftmarkedet. Konkurransetilsynet ber derfor om at Nærings- og handelsdepartementet tar initiativ for å få utredet statens eierskap i kraftsektoren. En opprydding i krysseierskap og deling av Statkraft bør være særlig aktuelt hvis selskapet skal delprivatiseres. Vi anbefaler at dette arbeidet gjøres i samråd med andre berørte instanser.

Med hilsen


Knut Eggum Johansen
konkurransedirektør


Birgit Løyland
fung. avdelingsdirektør

Kopi:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet, postboks 8004 Dep, 0030 Oslo
- Finansdepartementet, postboks 8008 Dep, 0030 Oslo
- Olje- og energidepartementet, postboks 8148 Dep, 0033 Oslo

Vedlegg:

- Konkurransetilsynets avgjørelse om ikke-inngrep mot Skagerak Kraft AS oppkjøp av fire kraftverk i Kragerøvassdraget. (A2002-13)
- Konkurransetilsynets pålegg om meldeplikt til selskapene i Statkraftalliansen