



Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2010/1043
MAB VEMA 478.0

Dato: 23.02.2011

Svar på høring - rapport fra Ekspertutvalget om driften av kraftsystemet

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev av 17. desember 2010, hvor Olje- og energidepartementet (OED) ber om Konkurransetilsynets eventuelle kommentarer til rapporten *Flere og riktigere priser – Et mer effektivt kraftsystem*, som er utarbeidet av Ekspertutvalget om driften av kraftsystemet. OED har innvilget Konkurransetilsynet utsatt frist til å svare på høringen.

1. Kort om funn og anbefalinger i rapporten fra ekspertutvalget

Ekspertutvalget peker på at det var flere årsaker som vinteren 2009/2010 førte til korte perioder med svært høye kraftpriser i hele Norden, med unntak av Sør-Norge og Jylland. Hovedårsakene kan sammenfattes å være rekordhøyt forbruk som følge av streng kulde, unormalt lav svensk kjernekraftproduksjon og lavere effektkapasitet i vannkraftverk, lavere tilsig enn normalt og høy vannkraftproduksjon som bidro til redusert magasinfylling, samt at det gjennom vinteren var begrensninger i kapasiteten i flere av overføringsforbindelsene både internt i Norden og mellom Norden og andre områder.

I tillegg blir det i rapporten pekt på at det var varierende bruk av de samlede effektreservene på 2 600 MW i Sverige i Finland. I tillegg var det i timene med pristopper betydelig nedregulering. Ubalansene som førte til nedregulering fant hovedsakelig sted i Sverige og Finland. Videre var prisene i Sør-Norge lave på tross av høyt effektuttak, som følge av kraftig reduksjon av overføringskapasitet mellom Sør-Norge og Sverige.

Det var for de ulike periodene en kombinasjon av begivenheter, hvor betydningen av hvert element var forskjellig, som førte til svært høye kraftpriser. Ekspertutvalget understreker at man ikke kun kan se på spesielle tiltak, men må fokusere på generelle tiltak for å fange opp de svakhetene som finnes i dagens kraftsystem.

Etter å ha sett på hvordan kraftsystemet fungerer, anbefaler ekspertutvalget flere tiltak. Forslagene til tiltak fra ekspertutvalget har som utgangspunkt at organiseringen av kraftsystemet skal oppfylle en rekke krav som utvalget definerer. Blant disse er krav om at en god organisering skal gi effektiv ressursbruk, systemet skal gi en sikker strømforsyning og aktørene skal gis prissignaler og investeringssignaler. Eventuelle imperfeksjoner bør i størst mulig grad internaliseres i markedsløsningene. Videre må ikke markedsgdesignet føre til høyere kostnader enn nødvendig eller en omfordeling av risiko på en uheldig måte, som fører til økte kostnader i systemet. Problemer av strukturell karakter bør møtes med langsiktige tiltak som kan påvirke eierstrukturene regionalt, eller ved investeringer i nett og produksjon. Det må tas hensyn til de internasjonale rammebetingelsene, men disse kan forsøkes påvirket i positiv retning.

De konkrete tiltakene ekspertutvalget foreslår knytter seg til driftssikkerhet og sikkerhetsmarginer, nett og flaskehalshåndtering, bruk av reservekraft, forbrukerfleksibilitet og informasjonstiltak.

2. Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet har i en årrekke prioritert det norske kraftmarkedet og har fulgt utviklingen i markedet tett. Ved en rekke anledninger har tilsynet uttalt seg om konkurransemessige utfordringer i det norske markedet og hvordan de kan avdempes.

Ekspertutvalgets rapport er omfattende og inneholder en rekke interessante analyser og vurderinger av årsakene til pristoppene vinteren 2009/2010, hvordan kraftmarkedet fungerer og hvordan markedet kan ytterligere effektiviseres og optimaliseres i fremtiden. En rekke av analysene og vurderingene er spesielt sentrale og interessante fra et konkurransemessig ståsted.

Konkurransetilsynet har gjennom å ha vært representert i referansegruppen til ekspertutvalget fått anledning til å presentere sitt syn på ulike problemstillinger direkte for utvalget. Som det fremgår av rapporten, svarer ikke medlemmene av referansegruppen for utvalgets vurderinger og konklusjoner. Konkurransetilsynet har likevel her valgt kun å kommentere enkelte av funnene og forslagene fra ekspertutvalget som er knyttet til grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet for kraft i høringsuttalelsen.

I det følgende vil tilsynet først omtale generelle forhold i det norske grossistmarkedet for kraft og sentrale forhold av betydning for kraftmarkedet og en effektiv konkurranse. Deretter kommenteres noen av ekspertutvalgets konkrete forslag knyttet til innføring av et nodeprissystem, økt forbruksfleksibilitet og tilrettelegging for tilgang til mer informasjon for kraftprodusenter.

2.1. Høy konsentrasjon i det norske engrosmarkedet for kraft

Ekspertutvalget viser til at i tilfeller hvor produksjonssiden ikke er effektiv, noe som i prinsippet kan forekomme når det er flaskehals, vil strukturelle tiltak kunne bedre effektiviteten. Som eksempler nevnes investeringer i produksjon og nett, og tiltak som kan påvirke eierstrukturene regionalt.

Utvalget peker på at både i modeller med områdepriser og nodeprising kan det oppstå effektivitetstap som følge av begrenset konkurranse og utøvelse av markedsrett, men incentivene for utøvelse av markedsrett kan være forskjellige i de ulike modellene. Uavhengig av om man har et system med prisområder eller et system med nodepriser, er markedsrettproblemer etter utvalgets vurdering noe som mest effektivt kan håndteres gjennom markedsstrukturelle tiltak.

Konkurransetilsynet har tidligere vurdert konkurransesituasjonen og markedsstrukturen i det norske engrosmarkedet for kraft. Markedet er preget av konsentrert eierskap, hvor Statkraft er den klart største aktøren, mens konkurrentene er relativt små. Et særtrekk ved det norske kraftmarkedet er at flere av de offentlige aktørene er vevd sammen i et nett av utbredt direkte og indirekte eierskap mellom selskapene. I tillegg til minoritetseierskap og krysseierskap mellom aktørene, noe som fører til at konsentrasjonen øker ytterligere, er mange av vannkraftverkene eid i fellesskap mellom to eller flere selskaper. Incentivene til å konkurrere kan reduseres ved disse typene eierskap.¹

Prisen i engrosmarkedet for kraft avgjøres av tilbudet og etterspørselen etter kraft, og konkurranseforholdene i markedet. Prisen på kraft i engrosmarkedet (spotprisen) gir en indikasjon på hvor den nedre grensen for prisene i sluttbrukermarkedet ligger. For å sikre en samfunnsøkonomisk riktig pris på kraft og en effektiv bruk av samfunnets ressurser, er det svært viktig med god konkurranse i grossistmarkedet.

¹ Konkurransforholdene i engrosmarkedet er nærmere omtalt på side 62 i rapporten *Konkurransen i Norge* (Konkurransetilsynet, 2009). Rapporten er tilgjengelig på Konkurransetilsynets hjemmesider: <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Publikasjoner/Ovrige-publikasjoner/Konkurransen-i-Norge/>

En aktiv politikk for å sikre et spredt offentlig eierskap vil kunne begrense konsentrasjonsgraden. Et mulig og svært effektivt virkemiddel, som Konkurransetilsynet også har foreslått flere ganger tidligere, ville være å splitte opp det offentlige eierskapet ved en deling av Statkraft. I tillegg bør det søkes å unngå konkurransedepende krysseierskap, både ved å hindre ytterligere krysseierskap og ved å avvikle nåværende krysseierskap. I tillegg bør det vurderes å redusere antall felleseide kraftverk.

Konkurranseloven § 16 annet ledd gir hjemmel for tilsynet til å gripe inn mot erverv av andeler av foretak, selv om ervervet ikke fører til kontroll. Markedsutviklingen vil bli fulgt tett av tilsynet også i fremtiden for å tilse at markedskonsentrasjonen ikke øker ytterligere som følge av at kraftselskaper erverver andeler i andre selskaper, enten disse andelene representerer minoritetsposter eller gir full kontroll.

2.2. Flaskehals i overføringsnett og prissignaler

Norge er en del av et nordisk marked for kraft. På grunn av flaskehals i overføringsnett i det nordiske kraftmarkedet, kan det oppstå situasjoner hvor overføringsnett ikke klarer å utligne forholdet mellom tilbud og etterspørsel i et gitt område. I slike tilfeller er Norden delt inn i ulike geografiske områder med ulike priser.

I et effektivt kraftmarked skal kraftflyten gå fra lavprisområder til høyprisområder. For at markedet skal fungere effektivt, er det derfor viktig at det gis riktige prissignaler. Som også ekspertutvalget påpeker, vil prisene i et effektivt og samfunnsøkonomisk optimalt tilpasset marked gjenspeile marginalkostnadene (herunder kapasitetsbegrensninger) til enhver tid. Prisene må derfor, som også ekspertutvalget påpeker, få lov til å variere over tid for å gjenspeile variasjoner i kostnader og variere mellom områder for å gjenspeile begrensningene i overføringskapasiteten mellom disse områdene.

Ved ulikhetene i pris blir prissignalene som gis til investeringsbeslutninger i de ulike delene av kraftsystemet og forbrukssiden riktige. Forskjellene i pris kan reduseres ved at prisene gir korrekte og synlige signaler om investeringer i økt nettkapasitet, investeringer i økt kraftproduksjon eller tilpasning av forbruk.

De nordiske konkurransemyndighetene har i en felles rapport sett på utfordringer i det Nordiske kraftmarkedet og anbefalt tiltak. Konkurransemyndighetene understreker i rapporten viktigheten av en effektiv utnyttelse av eksisterende overføringskapasitet og samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging av ny overføringskapasitet.² Videre vil riktige prissignaler gi et bedre grunnlag for ny investering i produksjonskapasitet.³

2.3. Nodeprismodell

Ekspertutvalget foreslår at det startes opp et arbeid med tanke på å implementere en nodeprismodell for den norske delen av Nord Pool Spot. Utvalget omtaler ulike mulige måter å praktisk utforme en nodeprismodell, og går gjennom styrker og svakheter ved å gjøre en endring fra en løsning med prisområder til en løsning med nodepriser.

I dagens løsning med prisområder med på forhånd fastsatte overføringskapasiteter, er det i følge ekspertutvalget en rekke svakheter og problemer. Blant annet er det svært vanskelig å fastsette overføringskapasiteten uten på forhånd å vite hvor produksjon og forbruk kommer til å skje. Dagens løsning med prisområder er enkel og oversiktlig, men områdemodellen utnytter et svært begrenset antall geografiske priser, og den inneholder verken informasjon om den detaljerte plasseringen av produksjon eller forbruk, og den tar ikke hensyn til nettets fysikk og topologi. Produsenter og sluttbrukere over store områder og i ulike deler av nettet får identiske prissignaler, selv om ulike priser kunne realisere et mer effektivt produksjons- og forbruksmønster. En løsning med nodepriser kan i

² Se blant annet side 56 i rapporten *Capacity for Competition*. (Report from the Nordic competition authorities, 2007). Rapporten er tilgjengelig på Konkurransetilsynets hjemmesider:

<http://www.konkurransetilsynet.no/no/Publikasjoner/Nordiske-rapporter/Capacity-for-Competition/>

³ Se blant annet side 59 i rapporten *Capacity for Competition*.

følge utvalget være lettere og mer forutsigbart for bransjen enn en ny plutselig inndeling i nye prisområder midt i en tappesong.

Utvalget mener at antall noder må fastsettes slik at nettets fysiske egenskaper hensyntas. Problemene med aggregering av linjer unngås og det blir muligheter for å gi detaljerte prissignaler ved et nodeprissystem. En løsning som optimerer samfunnsøkonomisk overskudd vil være kjennetegnet ved at prisene varierer mellom tilknytningspunkter eller noder.

Det er i følge utvalget ikke opplagt hvilket system som er å foretrekke om man ser på markedsmaktproblemer blant produsenter av kraft mer isolert. Som nevnt ovenfor vil incentivene for å begrense konkurransen kunne bli ulike innenfor ulike markedsordninger, men utvalget mener markedsmaktproblemer kan løses gjennom strukturelle virkemidler.

Nodeprismodeller har vært utprøvd i USA gjennom flere år, og har blitt benyttet i et stadig økende antall regioner. Utvalget peker på at Norge lenge har vært et foregangsland i forhold til å utvikle effektive kraftmarkedet og mener at Norge fortsatt bør ta sikte på å ligge i front.

Konkurransetilsynet stiller seg generelt positivt til en systemløsning med nodeprising. Samfunnsøkonomisk er et optimalt system med nodeprising gunstig, og sammenlignet med et system med områdeprising vil det gi bedre signaler i forhold til investering i overføring og produksjon. Samtidig ser tilsynet at det er en rekke utfordringer i forhold til praktisk gjennomførbarhet av en slik ordning. Det vil være behov for en grundig utredning, herunder av gjennomførbarheten, fordeler og ulemper (blant annet de som er omtalt av ekspertutvalget) før en eventuell systemløsning med nodeprising kan komme på plass.

2.4. Forbrukerfleksibilitet

Ekspertutvalget vurderer at det synes å være mer fleksibilitet i markedet enn det som kommer frem i elspotmarkedet. Et særlig moment i forhold til dette er at det var behov for kraftig nedregulering i perioder med høye priser, noe som delvis var forårsaket av at etterspørselen i etterkant viste seg å være lavere enn det som fremkom i markedet. Utvalget mener at det bør settes i verk tiltak som bringer fleksibiliteten frem i spotmarkedet.

Forslagene innebærer at sluttbrukere som har et forbruk på over 100 000 kWh i året (og som allerede har timesmåling) avregnes ved timesmåling, kontrakter med spotpris og timeavregning bør publiseres i Konkurransetilsynets kraftprisoversikt fordi denne siden i betydelig grad også brukes av små bedrifter og det bør stimuleres til bruk av priskontrakter med gitt kontraktsvolum. I tillegg har utvalget pekt på at blant annet kraftkrevende industri kan gjøre tilpasninger i tilfeller med pristopper ved å gjennomføre kortsiktige forbruksreduksjoner, men dette forutsetter at bedriftene må ha incentiver og et bevisst forhold til hvordan de agerer i spotmarkedet.

Ekspertutvalget mener at det er viktig å sørge for at forbrukerne i større omfang timesmåles og timesavregnes. Utvalget foreslår at timesmåling bør påskyndes spesielt i områdene hvor det er store problemer. En fremskynding vil også medføre at leverandørene får bedre informasjon om forbruk, og det kan bidra til å redusere antallet og omfang av ubalanser i regulerkraftmarkedet.

Konkurransetilsynets kraftprisoversikt er primært tenkt brukt av husholdningskunder. I dag publiseres avtaler om standard variabel kraftpris, markedskraft basert på spotpris og fast pris med ett eller tre års varighet. Det er viktig at de produktene som publiseres på kraftprisoversikten er direkte sammenlignbare for forbrukerne. Det er derfor nødvendig med entydige definisjoner av de avtalene som er publiseres. En forutsetning for publisering i dag er at avtalene bygger på den til enhver tid gjeldende standard kraftleveringsavtale med tillegg som er handlet av Energi Norge og Forbrukerombudet.

Det vurderes fortløpende hvilke produkter som skal publiseres på Konkurransetilsynets kraftprisoversikt. Skal nye produkter inn på oversikten, må de tilhøre en kategori av avtaler som er

sammenlignbare. Dagens kraftprisoversikt har for øvrig tekniske begrensninger som også kan ha betydning for hvilke avtaler som kan publiseres.

Konkurransetilsynet har blant annet i høringsuttalelser av 31. august 2009 og 2. februar 2009 uttalt seg om innføring av avanserte måle- og styringsystem (AMS).⁴ Konkurransetilsynet stiller seg i utgangspunktet positiv til innføring av avanserte målere. Gitt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør det innføres toveiskommunikasjonsløsninger som muliggjør timesavlesning og informasjon til sluttbrukerne om prisen på det tidspunktet de kjøper kraften. Etter tilsynets oppfatning vil økt transparens og bevissthet om energikostnader blant sluttbrukerne bidra til en mer effektiv utnyttelse av knappe energiressurser og således også ha betydning for oppnåelsen av klimapolitiske målsettinger. Konkurransetilsynet vil vurdere nærmere og eventuelt avgi en ny høringsuttalelse i forbindelse med høringsdokumentet om AMS publisert av Norges vassdrags- og energidirektorat 18. februar 2011.

2.5. Informasjon

I tillegg til forslag om bedret informasjon til forbrukerne som skal legge til rette for forbruksfleksibilitet, foreslår ekspertutvalget at det skal legges til rette for informasjonstiltak også på produksjonssiden.

En mer detaljert områdeinndeling vil etter ekspertutvalgets oppfatning kreve mer informasjon på detaljert nivå for å få en effektiv konkurranse. Utvalget peker på at i et vannkraftsystem er informasjon om magasinbeholdning av vann viktig for beregning av vannverdi og allokering av vann over tid. Utvalget peker også på at det antakelig er skjevhet i informasjonsmengden i store og mindre selskaper som kan avhjelpes med mer detaljert informasjon.

Informasjon kan, som utvalget peker på, ha potensielt stor verdi for markedsaktørenes optimalisering. Konkurransetilsynet vil, som utvalget også peker på, understreke at mer detaljert informasjon også kan utnyttes strategisk på en uheldig måte for konkurransen.

Særlig fare for strategisk utnyttelse kan foreligge i markeder hvor det kan foreligge incentiver til ikke å konkurrere hardt. Som det er vist til tidligere, er det norske grossistmarkedet for kraft preget av et konsentrert eierskap, hvor Statkraft er den største aktøren, mens konkurrentene er relativt små. I tillegg foreligger et utstrakt krysseierskap og en rekke kraftverk er felleseid. Før det legges til rette og gjennomføres tiltak for tilgang til mulig konkurransemessig sensitiv informasjon til kraftprodusentene må de potensielle negative effektene på konkurransen vurderes grundig.

Ut over dette har Konkurransetilsynet ingen merknader.

Med hilsen

Vegard Aandal (e.f.)
seksjonsleder

Rebekka Søvik
førstekonsulent

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo

Mottakere:

Olje- og energidepartementet Postboks 8148 Dep 0033 Oslo

⁴ Høringsuttalelsene er tilgjengelig på Konkurransetilsynets hjemmesider:
<http://www.konkurransetilsynet.no/no/Vedtak-og-uttalelser/Uttalelser/Horing--avanserte-male--og-styringsystem-AMS--forslag-til-endringer-i-forskrift/>