



Konkurranseloven § 3-11- Vedtak om inngrep mot Statkraft Holding AS' erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi AS

Offentlig versjon

Opplysninger unntatt offentlighet iht. offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2

1. Innledning	3
1.1 Frister	4
1.2 Beskrivelse av partene og avtalene	4
1.3 Høringsinstansenes vurderinger	5
2. Forholdet til konkurranseloven § 3-11	7
2.1 Foreligger det et bedriftserverv?	7
2.2 Kravet til årsakssammenheng mellom aksjeervervet og en eventuell konkurransebegrensning	8
2.3 Øvrige vilkår for inngrep	9
3. Innledning om markedsrett	9
4. Det relevante marked	11
4.1 Produktmarkedet	11
4.2 Geografisk omfang	14
4.2.1 Geografisk marked uten flaskehals	15
4.2.2 Geografisk marked ved flaskehals	15
4.2.3 Oppsummering om geografiske markeder	17
5. Markedskonsentrasjonen i de relevante markeder	17
6. Konkurransesvirkninger	21
6.1 Konkurransen i det nordiske engrosmarkedet	21
6.1.1 Konsentrasjonen blant aktørene	21
6.1.2 Betydningen av krysseie	22
6.1.3 Potensialet for stilltende samarbeid	24
6.1.4 Etableringsvilkårene	25
6.1.5 Konklusjon	27
6.2 Markedsrett og flaskehals	27
6.2.1 Flytting av produksjon mellom perioder	28
6.2.2 Kommentarer til Statkrafts anførsler	29
6.2.3 Markedsrett og finansielle kontrakter	30
6.2.4 Markedsrett ved spesialreguleringer	30



6.2.5	Betydningen av kapasitetsbeskrankninger	31
6.2.6	Betydningen av etterspørselens priselastisitet	32
6.2.7	Marginalkostnader i et vannkraftssystem	32
6.2.8	Betydningen av langsiktige fastpriskontrakter	33
6.2.9	Kontrollinstansenes rolle	33
6.2.10	Oppsummering	34
6.3	Konkurransesituasjonen i Sør-Norge.....	35
6.3.1	Konsentrasjonen	35
6.3.2	Oppsummering	37
6.4	Samfunnsøkonomiske kostnader	38
6.4.1	Effektivitetstap på kort sikt.....	38
6.4.2	Effektivitetstap på lang sikt	39
6.5	Oppsummering konkurransevirkninger.....	39
7.	Vurdering av effektivitetsgevinster som følge av ervervet.....	40
7.1	Generelt om effektivitetsgevinster	40
7.2	Statkrafts anførsler om synergier/effektivitetsgevinster ved ervervet.....	41
7.3	Høringsinstansenes vurdering av mulige synergier som følge av ervervet.....	41
7.4	Konkurransetilsynets vurdering av anførte effektivitets- og synergigevinster	42
7.5	Kort om betydningen av slagkraftige, nasjonale enheter	42
8.	Konklusjon og vedtak om inngrep.....	43

1. Innledning

Statkraft Holding AS (Statkraft) inngikk 26. september 2001 endelig avtale om erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi AS (Agder Energi). Ervervet ble samme dag meldt til Konkurransetilsynet i henhold til konkurranseloven (krrl.) § 3-11 syvende ledd.

Meldingen ble 5. oktober 2001 sendt på høring til et utvalg offentlige instanser, forskningsinstitusjoner og aktører i markedet. Konkurransetilsynet har mottatt 19 høringsuttalelser. Høringsinstansenes vurderinger er oppsummert under punkt 1.3.

Konkurransetilsynet varslet den 20. desember 2001 at inngrep mot ervervet kunne bli aktuelt. Den 23. januar 2002 fikk partene i henhold til forvaltningsloven § 16 et grunnlagt varsel om at Konkurransetilsynet vurderte å gripe inn mot Statkrafts erverv av Agder Energi, fordi ervervet vil medføre en vesentlig begrensning av konkurransen i kraftmarkedet. Konkurransetilsynet opplyste at det med hjemmel i konkurranseloven § 3-11 vurderte å forby Statkraft Holding AS' erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi AS.

Konkurransetilsynet ba om partenes tilbakemelding innen 10. februar 2002. Fristen ble senere utsatt til 15. februar 2002. I brev av 15. februar kommenterte Statkraft Konkurransetilsynets varsel. Nye opplysninger og korrigerende av faktiske forhold i saken er innarbeidet. Statkrafts øvrige anførsler vil bli kommentert fortløpende nedenfor.

Ifølge konkurranseloven § 3-11 femte ledd skal Konkurransetilsynet før det foretas inngrep ha forsøkt å komme fram til en minnelig løsning. I tråd med dette ba Konkurransetilsynet om at Statkraft og Agder Energi samtidig med kommentarene fremla eventuelle forslag til en alternativ løsning av saken, som tok hensyn til de konkurransemessige problemstillinger tilsynet hadde beskrevet.

I brev av 18. februar ga Statkraft uttrykk for at selskapet ikke anser vilkårene for inngrep for å være oppfylt, og at det derfor heller ikke vil være grunnlag for å komme med forslag til alternative løsninger.

På et møte mellom selskapet og Konkurransetilsynet den 12. mars 2002 fastholdt Statkraft at det ikke er grunnlag for inngrep. Det ble fremholdt at varselet ikke identifiserte de konkurransemessige problemene på en måte som gjorde det mulig å komme med forslag til avhjelpende tiltak. På møtet antydte Statkraft mulige tiltak ^[1] Konkurransetilsynet ga uttrykk for at de foreslåtte tiltakene ikke var tilstrekkelige til å avhjelpe de konkurransemessige bekymringene.

[²]

Konkurransetilsynet har på nytt vurdert forslagene til avbøtende tiltak. [³]

¹ Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

² Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

³ Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

Konkurransetilsynet har også mottatt innspill fra og avholdt møte med representanter for Agder Energi AS og eierkommunene. Innspillene fra disse kommenteres særskilt i den grad de avviker fra Statkrafts anførsler.

1.1 Frister

Ved melding om bedriftsserverv etter § 3-11 syvende ledd har Konkurransetilsynet en frist på tre måneder etter mottagelsen av meldingen til å varsle partene dersom det er aktuelt å gripe inn mot ervervet. Meldingen om ervervet ble mottatt hos Konkurransetilsynet 26. september 2001.

Den 20. desember 2001 varslet Konkurransetilsynet partene om at inngrep mot Statkraft Holdings erverv av aksjer i Agder Energi kunne bli aktuelt jf. krrl. § 3-11 syvende ledd. Varselet ble følgelig gitt innen fristen som var 26. desember 2001.

Etter krrl. § 3-11 sjette ledd må et eventuelt inngrep mot bedriftsserverv foretas innen 6 måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Denne fristen løper uavhengig av fristen i syvende ledd. Spørsmålet blir derfor når endelig avtale om erverv av aksjeposten i Agder Energi AS ble inngått mellom Statkraft Holding AS og Agder Energi AS.

Tilsynet har i sin praksis lagt til grunn at kravet om ”endelig avtale” innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det foreligger en avtalerettslig bindende avtale, f.eks. en intensjonsavtale. Kravet om at avtalen må være ”endelig”, innebærer at alle nødvendige selskapsrettslige godkjenninger må være på plass. En fusjonsavtale som krever godkjenning av de respektive generalforsamlinger, vil for eksempel ikke være ”endelig” før slike godkjenninger foreligger. Dette gjelder selv om det er truffet styrebeslutning om ervervet.

Lov om statsforetak (lov av 30. august 1991 nr. 7) § 23 gir styret ansvaret for forvaltningen av foretaket og plikt til å påse at virksomhetene drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer fastsatt av foretaksmøtet. Bedriftsforsamlingen har i henhold til statsforetaksloven kun en rådgivende funksjon ved investeringer av større omfang jf. lovens § 35. Styret i Statkraft ga i henhold til styreprotokoll fra møte 25. september 2001 tilslutning til ”at Statkraft SF inngår avtale om erverv av 45,53 prosent av aksjene i Agder Energi AS.” Styret ga administrasjonen fullmakt til å inngå slik avtale. Salget av aksjer som til sammen representerte 45,525 prosent av aksjene, ble godkjent av Agder Energis bedriftsforsamling 26. september 2001.

Fristen for inngrep etter krrl. § 3-11 er følgelig 26. mars 2001.

I brev av 20. mars 2002 har Statkraft argumentert for anvendelsen av ettårsfristen i krrl. § 3-11 femte ledd annet punktum. Konkurransetilsynet kan ikke se at slike særlige hensyn foreligger og har ikke funnet å etterkomme anmodningen.

1.2 Beskrivelse av partene og avtalene

Statkraft Holding AS

Statkraft Holding AS er et holdingselskap som er heleid av Statkraft SF. Statkraft SF er et statsforetak underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Statkraft er Norges største kraftprodusent med en årlig produksjon i et normalår på ca. 34 TWh (ikke medregnet

Statkrafts eierandeler i andre selskaper). Dette tilsvarer ca. 30 prosent av den samlede norske kraftproduksjonen. Statkraft eier helt eller delvis 91 kraftstasjoner, og har driftsansvar for 55 av disse.

Statkraft har faste leveranser til kraftkrevende industri i henhold til langsiktige avtaler vedtatt av Stortinget og i henhold til kommersielle avtaler. Ca. 21 TWh av Statkrafts årlige produksjon går til kraftkrevende industri og treforedling. Ca. 2,6 TWh av produksjonen er konsesjonskraft til kommuner og fylkeskommuner.

Statkraft har en eierandel på 66,2 prosent i Skagerak Energi AS (Skagerak)⁴, 49 prosent i Hedmark Energi AS (HEAS), 49,9 prosent i Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap AS (BKK). Sammen med Agder Energi er disse selskapene Statkrafts ”prefererte samarbeidspartnere” og inngår i den såkalte ”Statkraftalliansen”. Statkraft eier også 20 prosent i E-CO Vannkraft (E-CO)⁵, 35 prosent av aksjekapitalen i Sydkraft, samt 3,15 prosent av aksjene i Fjordkraft AS.

Agder Energi AS

Agder Energi AS ble etablert gjennom en fusjon av Vest-Agder Energiverk DA (VAE), Kristiansand Energiverk AS og Aust-Agder Kraftverk AS (AAK). De øvrige 54,475 prosent av selskapet eies av en rekke Agder-kommuner. Agder Energi AS er morselskap i Agder Energi-konsernet. Selskapet er et holdingselskap som forvalter ulike datterselskaps kraftproduksjon, nettvirksomhet og kraftomsetningsvirksomhet.

Produksjonsvirksomheten omfatter kraftproduksjon og handel i engrosmarkedet. Til sammen driver konsernet 29 heleide kraftstasjoner, og deltar i driften av ytterligere 16 kraftstasjoner gjennom ulike produksjonsselskaper. I 2000 var kraftproduksjonen på 9,1 TWh. Normal årsproduksjon er 7,4 TWh.

Innholdet i de inngåtte avtalene

I tilknytning til ervervet er det inngått en rekke avtaler. Avtaleverket består av en hovedavtale mellom Statkraft og alle andre som på avtaletidspunktet var aksjonærer i Agder Energi AS (”Hovedavtalen”) samt følgende vedlegg:

Aksjekjøpsavtale mellom Statkraft og de av Agder-aksjonærene som selger aksjer til Statkraft
Aksjonæravtale mellom Statkraft og de øvrige Agder-aksjonærene (”Aksjonæravtalen”), og
En industriell samarbeidsavtale mellom Statkraft og Agder Energi AS (”Samarbeidsavtalen”).

De øvrige Agder-aksjonærene har i tillegg inngått en avtale seg imellom med henblikk på samordnet opptreden som aksjonærer i Agder (”Samordningsavtalen”). Innholdet i avtaleverket kommenteres nærmere under punkt 2.2.

1.3 Høringsinstansenes vurderinger

Konkurransetilsynet ba i brev av 5. oktober 2001 en rekke høringsinstanser om synspunkter i forbindelse med Statkrafts erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi AS. I høringsbrevene ble det lagt ved kopi av partenes notifikasjon. Tilsynet ønsket særlig synspunkter på partenes vurderinger av det relevante marked, måling og vurdering av

⁴ Tidligere Skiensfjordens kommunale kraftselskap AS (SKK) og Vestfold Kraft (VK)

⁵ Tidligere Oslo Energi Produksjon

eierkonsentrasjon, produsentenes muligheter til å utøve markedsrett og mulige synergigevinster som følge av ervervet.

Følgende har uttalt seg: Bergen Energi AS, E-CO Energi AS, Elkem ASA, Energibedriftenes Landsforening (EBL), Enron Nordic Energy (Enron), Forbrukerombudet, Lyse Energi AS, M3 Kraft AS, Nord Pool ASA, Nordisk krafthandlerforening (NAET), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Hydro Energi, Norske Energikjøperes Interesseorganisasjon (NEKI), Prosessindustriens Landsforening (PIL), Statistisk Sentralbyrå (SSB), Statnett SF, Statnettkundenes Fellesorganisasjon (SFO), Falconbridge Nikkelverk (FN) og Landsorganisasjonen (LO).

Flertallet av høringsinstansene uttrykker bekymring for Statkrafts erverv av Agder Energi. SSB, NAET og Nord Pool konstaterer at økt konsentrasjon gir grunn til bekymring for konkurransen, mens Enron, Lyse, Elkem, NEKI, PIL og Hydro Energi mener Konkurransetilsynet bør forby eller sette vilkår for ervervet.

Mange⁶ påpeker den regulerbare vannkraftens betydning for prisdannelsen. Det blir påpekt at Statkraft har høye markedsandeler i Sør-Norge når man tar utgangspunkt i den regulerbare produksjonen og andelen magasinkapasitet. Flere⁷ argumenterer sågar for at Statkraft får en betydelig markedsandel også innenfor det nordiske markedet i kraft av sin høye andel av den regulerbare produksjonen. Agder Energi blir fremhevet som en av de få gjenværende, selvstendige aktører med regulerbar vannkraft i Norge. I forbindelse med beregning av markedsandeler er mange opptatt av at Statkrafts bundne produksjon samt indirekte eierandeler i annen kraftproduksjon bør inkluderes ved beregning av markedsandeler. Noen påpeker også at Statkrafts eierandel i E-CO bør regnes med.

Flere høringsinstanser⁸ argumenterer for at flaskehalsen i overføringsnettene gjør det nødvendig å se på Sør-Norge som et eget relevant marked ved vurderingen av Statkrafts erverv av Agder Energi. Det påpekes at fremtidige importmuligheter til Sør-Norge er usikre.

Flere⁹ påpeker at markedsrett kan utnyttes for å unngå eksportbegrensninger og lave områdepriser i spotmarkedet. Videre kan markedsrett utnyttes til å skape underskuddsområder og høyere priser når importmulighetene inn til området er begrenset. Flytting av vann mellom perioder blir nevnt som en måte å utnytte markedsrett på, uten å forårsake spill av vann. Markedsrett kan også utøves i regulerkraftmarkedet. Markedsrett er vanskelig å avdekke. Flere mener at Statkraft kan ha incentiver til å unngå utnyttelse av markedsrett i en periode hvor selskapet befinner seg i en oppkjøpsfase.

Det er mange av høringsinstansene¹⁰ som argumenterer for at muligheten til å påvirke spotprisen også gir mulighet for å påvirke terminprisene i det finansielle markedet. Samordnet agering i spot- og terminmarkedet kan gi en dominerende aktør gevinster, men svekker tilliten til prisdannelsen og dermed effektiviteten i det finansielle markedet. Noen¹¹ påpeker også at mangelfull lovgivning åpner for at Statkraft kan utnytte kunnskaper om egen kraftproduksjon som innsideinformasjon i sin krafthandelsvirksomhet. Statkrafts nettverk av eierandeler gir

⁶ NAET, Hydro Energi, Lyse, Enron, Elkem og PIL

⁷ Enron, Hydro Energi, Elkem og PIL

⁸ Nord Pool, PIL, Elkem, Lyse, Enron, NAET og FN

⁹ SSB, Lyse, Elkem, NVE og PIL

¹⁰ NAET, Hydro Energi, Enron, Lyse, Elkem og PIL

¹¹ Enron, NAET, Nord Pool

selskapet informasjonsfortrinn i markedet.

EBL, E-CO, NVE og SFO argumenterer for at Konkurransetilsynet ikke bør legge vekt på midlertidige flaskehalsar. SFO påpeker at potensialet for utnyttelse av markedsrett først og fremst bør løses ved å forbedre den nordiske driftskoordineringen for å unngå flaskehalsar og opphav til markedsrett. EBL legger til grunn en betydelig økning i overføringskapasiteten i tiden fremover. LO hevder bl.a. at det nordiske marked langt på veg er ett marked og at Konkurransetilsynet bør ta hensyn til selskapets forpliktelser i fastkraftkontrakter som reduserer mulighetene for utøvelse av markedsrett.

EBL og E-CO fremhever betydningen av at norske bedrifter får muligheten til å oppnå en viss størrelse for å delta i et fremtidig deregulert europeisk energimarked. Av denne grunn må ikke norske myndigheter legge til grunn en snever geografisk definisjon av markedet.

Et mindre antall har uttalt seg om mulige synergier ved ervervet. En omtale av disse uttalelsene er gjengitt senere i avsnitt 7.3.

2. Forholdet til konkurranseloven § 3-11

Konkurranseloven § 3-11 første ledd gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot bedriftserving dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

2.1 Foreligger det et bedriftserving?

Det første vilkåret som må være oppfylt for at Konkurransetilsynet kan gripe inn, er at det foreligger et bedriftserving.

Ifølge krrl. § 3-11 annet ledd omfatter begrepet bedriftserving også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av bedrift. Det fremgår av forarbeidene at oppregningen er inntatt av informative hensyn og ikke ment som en uttømmende definisjon av hvilke transaksjoner som skal anses som et "bedriftserving" i lovens forstand.

Det fremgår av praksis fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet at ethvert erverv av eierandeler må anses som et bedriftserving i konkurranselovens forstand. Vi viser her til Arbeids- og administrasjonsdepartementets begrunnelse til vedtak datert 19. mars 2001 vedrørende klage over Konkurransetilsynets vedtak V2000-20 (Felleskjøpene – Stormøllen/Statkorn) og Konkurransetilsynets avgjørelse A2001-13 (Aker Maritime – Kværner).

Statkrafts erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi må etter dette anses som et bedriftserving i konkurranselovens forstand. Selv om ervervet av 45,525 prosent av aksjene består av en rekke enkelterverv, vil de bli vurdert som et samlet erverv i forhold til krrl. § 3-11.



2.2 Kravet til årsakssammenheng mellom aksjeervertet og en eventuell konkurransebegrensning

Det andre vilkåret som må være oppfylt for at Konkurransetilsynet kan gripe inn, er at aksjeervertet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen.

Ved vurderingen av om ervertet vil føre til eller forsterke en vesentlig konkurransebegrensning, må det innledningsvis tas stilling til hvorvidt aksjeervertet kan føre til at partene endrer sin markedstilpasning på en måte som gjør at konkurransen mellom partene reduseres vesentlig eller opphører på relevante virksomhetsområder. Med andre ord er spørsmålet hvorvidt ervertet er av en slik karakter og av et slikt omfang at det vil kunne føre til eller forsterke en eventuell vesentlig konkurransebegrensning (krav til årsakssammenheng).

Hvorvidt Statkrafts ervert vil gi partene incentiver til å endre markedstilpasningen på en måte som vil føre til eller forsterke en eventuell vesentlig konkurransebegrensning, vil i stor grad bero på hvilken grad av innflytelse eller kontroll Statkraft har oppnådd over Agder gjennom sitt aksjeervert. Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt Statkrafts aksjeervert vil gi tilstrekkelig innflytelse i Agder til at selskapene etter ervertet vil kunne opptre enhetlig og endre sin markedstilpasning i strid med konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I vurderingen må en i tillegg til eierandelens størrelse blant annet se hen til aksjonæravtaler eller underliggende avtaler, reell innflytelse på ledelsen (herunder styrerepresentasjon), finansielle bindinger, faglig kompetanse og markedskunnskap, den øvrige eierstruktur i selskapet og om det ellers vil skapes incentiver til varige endringer i bedriftenes tilpasninger i markedet.

En aksjepost på 45,525 prosent vil gi Statkraft negativ kontroll over Agder Energi.

[¹²]

Agder Energi og de selgende Agderkommunene har påpekt at negativ kontroll kun gir Statkraft begrenset innflytelse over selskapet og at kommunene fortsatt vil ha kontroll over Agder Energi. Agder Energis selvstendighet var et sentralt spørsmål under forhandlingene mellom Statkraft og Agderkommunene, og avtaleverket avviker i denne saken fra avtaler Konkurransetilsynet tidligere har vurdert. [¹³] Det anføres videre at ervertet ikke vil gi selskapene incentiver til å opptre samordnet i markedet. Agderkommunene og Agder Energi bestrider derfor at lovens krav til årsakssammenheng er oppfylt.

Konkurransetilsynet er ikke enig med Agderkommunene i dette spørsmålet. Eierandelens størrelse, sett i sammenheng med avtalene som er inngått i forbindelse med ervertet, og det faktum at Statkraft er den eneste aksjonæren i Agder Energi med betydelig innsikt i markedsf forholdene i kraftmarkedet, gir Statkraft betydelig innflytelse over Agder Energi. Statkrafts eierandel vil etter tilsynets oppfatning gi tilstrekkelig innflytelse i Agder til at selskapene vil kunne opptre enhetlig og endre sin markedstilpasning.

¹² Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

¹³ Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

[¹⁴]

Lovens krav til årsakssammenheng er således oppfylt. For ordens skyld påpekes at Statkraft er enig i dette jf. meldingens punkt 3.1.

2.3 Øvrige vilkår for inngrep

Konkurransetilsynet kan gripe inn mot et bedriftservedersom ervervet vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv ressursutnyttelse.

Alle bedriftservedersom vil ha betydning for strukturen i markedet. Gitt at de involverte selskapene er av en viss størrelse vil ervervet medføre en strukturell konkurransebegrensning gjennom økt markeds konsentrasjon. Dette vil for det første kunne legge forholdene til rette for utøvelse av markeds makt. For det andre vil høyere markeds konsentrasjon øke sannsynligheten for prislederskap og opptreden i samforstand (stilltiende eller uttrykkelig). På den annen side vil bedriftservedersom kunne medføre samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster (f.eks. stordriftsfordeler).

Inngrep mot bedriftservedersom vil kunne være et inngripende tiltak. Vilkåret i krrl. § 3-11 om at tilsynet kan gripe inn når det finner at et erverv ”vil føre til eller forsterke en vesentlig konkurransebegrensning”, innebærer at det må sannsynliggjøres at konkurransebegrensende virkninger oppstår, og at disse må være av en viss betydning. Dette stiller krav til begrunnelsen for inngrep og innebærer at et vedtak må underbygges av grundige økonomiske analyser.

3. Innledning om markeds makt

For at et erverv skal føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, må ervervet medføre at partene får markeds makt eller at deres markeds makt øker. Teoretisk sett har en tilbyder markeds makt dersom prisen på tilbyderens produkt kan økes uten at salget forsvinner. En tilbyder med markeds makt har altså mulighet til å påvirke markeds prisen gjennom sin tilpasning. Et avgjørende moment for konkurranseanalysen er hvorvidt aktøren ved ervervet får en mulighet å utøve markeds makt, eller at muligheten for å utøve markeds makt forsterkes. Utøvelse av markeds makt innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand siden markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den kunne ha vært.

Det er flere forhold som kan påvirke aktørenes muligheter til å utøve markeds makt, blant annet konkurranseform, etableringsmuligheter og antall konkurrenter. Markeds makt kan utøves ensidig av en enkelt aktør eller kollektivt av flere aktører. Kollektiv markeds makt trenger ikke være et resultat av et avtalt samarbeid mellom aktørene, men kan også skyldes en felles markedsatferd, dvs. en form for stilltiende forståelse av atferd (i det følgende betegnet som stilltiende samarbeid), jf. drøftingen i kap. 6.1.3.

¹⁴ Unntatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2

For å vurdere hvorvidt Statkraft som følge av ervervet får mulighet til å utøve markedsrett eller om muligheten til å utøve markedsrett forsterkes, og dermed om dette ervervet vil medføre en vesentlig begrensning av konkurransen, er det nødvendig å vurdere produsentenes tilpasning i markedet. I denne sammenheng er det naturlig å anta at den enkelte produsenten tilpasser seg slik at dennes fortjeneste blir størst mulig.

Når en produsent skal vurdere til hvilket kvantum og hvilken pris det er mest lønnsomt å produsere, må produsenten se hen til sin residuale etterspørselskurve. Den residuale etterspørselskurven er gitt ved den totale etterspørsel i markedet minus tilbudet til de andre produsentene ved hvert prisnivå, og viser sammenhengen mellom den pris produsenten velger og den omsetning produsenten får. Muligheten til å utøve markedsrett vil avhenge av elastisiteten til residualetterspørselen. Jo mer uelastisk residualetterspørselen er, desto sterkere vil redusert produksjon slå ut i økt pris og desto større markedsrett vil produsenten ha. Formen og beliggenheten på kurven avhenger dels av den underliggende etterspørselen og dels av konkurrentenes atferd og produksjonsmuligheter. Følgende faktorer trekker i retning av en lite prisfølsom residualetterspørsel: En lite prisfølsom markedsetterspørsel, begrenset produksjonskapasitet for konkurrentene, importbeskrankninger (det vil si kapasitetsbeskrankninger i overføringsnett), samt svak konkurranse mellom produsentene. Selv om totaletterspørselen er lite prisfølsom, kan altså residualetterspørselen hver produsent står overfor, være prisfølsom.

Det sentrale spørsmålet for drøftelsen nedenfor er derfor om elastisiteten til den residualetterspørsel produsenten står overfor, er liten eller stor (lite prisfølsom eller prisfølsom), og om den blir mindre som følge av ervervet. Dersom Statkraft etter ervervet av Agder Energi står overfor en mindre elastisk residualetterspørsel, er det et uttrykk for at produsentens mulighet til å utøve markedsrett har økt. Den økte markedsretten kan skyldes at ervervet fører til at den samlede produksjonskapasiteten til konkurrentene reduseres, og/eller at incentivene til å konkurrere blir svakere.

I kraftoverføringsnett kan det tidvis oppstå flaskehalser med tilhørende lokale områder med ulike priser. I perioder hvor importen inn til et område er tøydd til kapasitetsgrensen, vil den residualetterspørsel produsenten står overfor, bli mindre elastisk. En reduksjon av kvantum fra en av produsentene i området vil ikke motsvares av økt import, slik det normalt vil være tilfelle når det ikke er press på importkapasiteten. Elastisiteten vil selvsagt avhenge av hvordan de andre produsentene i området reagerer på at én produsent reduserer sitt kvantum. Spørsmålet er om de andre produsentene har evne og vilje til å øke sin produksjon i den aktuelle perioden. Viljen vil avhenge av hvor godt konkurransen fungerer, mens evnen vil avhenge av om produksjonen lett lar seg regulere opp.

I det følgende vil vi derfor vurdere forhold som er av betydning for konkurrentenes atferd og den underliggende etterspørselen. Disse forholdene avhenger igjen av infrastrukturen i markedet, som vil bli diskutert i de påfølgende kapitlene. I kapittel 4 avgrenses de markeder som er relevante for den etterfølgende analysen.

Markedsavgrensningen er i konkurranseretten blant annet et redskap for å beregne markedsandelene, som gir et mål for markedskonsentrasjonen. Konsentrasjonen i markedet er et utgangspunkt for den økonomiske analysen av konsekvensene av ervervet. Markedskonsentrasjonen beregnes i kapittel 5.

I kraftmarkedet som i andre markeder, vil også en rekke underliggende faktiske forhold være av betydning for konkurranseforholdene, og dermed for vurderingen av om ervervet vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. Disse vil bli drøftet i kapittel 6. Til slutt drøftes i kapittel 7 mulige effektivitetsgevinster (synergier) som følge av ervervet.

4. Det relevante marked

For å kunne vurdere ervervets konkurransemessige virkninger, avgrenses det relevante marked. Avgrensningen skjer ut fra en vurdering av kjøpernes muligheter til å velge alternative tilbud. Generelt vil en kjøper velge tilbyder på bakgrunn av egenskaper ved produktene og tilbyderens lokalisering. Det relevante markedet kan derfor deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. Et relevant marked må ha en produktmessig og geografisk størrelse som gjør at det er mulig å utøve betydelig markedsrettet makt hvis markedet monopoliseres.

4.1 Produktmarkedet

Utgangspunktet for avgrensningen av det relevante produktmarkedet er i hvilken grad etterspørerne, til dekning av et bestemt behov, anser varer eller tjenester som substituerbare. Jo bedre substitutt en vare eller tjeneste er til produktet eller tjenesten vi ser på, desto større sannsynlighet er det for at varen eller tjenesten inkluderes i det relevante produktmarkedet. Substituerbarheten angir i hvilken grad en kjøper, for sin behovstilfredsstillelse, vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktenes egenskaper, bruksområder og priser.

Markedet for fysisk krafthandel

Vertikalt skiller vi mellom to nivåer ved salg av elektrisk kraft. Første omsetningsledd er *engrosmarkedet*, hvor handelen foregår mellom kraftprodusenter og store kraftkjøpere som energiverk, tradere og større sluttbrukere. Neste ledd er *sluttbrukermarkedet*, der leverandører selger kraft til forbruk. Etterspørerne i sluttbrukermarkedet omfatter husholdninger, bedrifter, offentlige institusjoner og annet.

Tradisjonelt har aktørene i engrosmarkedet handlet kraft gjennom bilaterale, fysiske kontrakter av kortere eller lengre varighet. Utviklingen etter dereguleringen har gått i retning av at de bilaterale, fysiske¹⁵ kontraktene løpetid er blitt redusert. I bilaterale fysiske kontrakter kan det avtales faste priser, eller prisen kan knyttes til den løpende prisen i spotmarkedet. Alternativt kan aktørene basere sin handel på kjøp og salg i de organiserte markedene. Kraft kan kjøpes og selges i spotmarkedet, eventuelt med tilhørende prissikring i det finansielle markedet. En stadig større del av omsetningen kanaliseres gjennom spotmarkedet.

Elsport er Nord Pools markeds plass for fysisk krafthandel (spotmarkedet). Omsetningen i Elspot dekker ca. 25 prosent av kraftforbruket i Norden, og i Sør-Norge mer enn 40 prosent, resten dekkes av energibrukernes egen produksjon og bilateralt kjøp og salg (otc-handel).

¹⁵ Med fysiske kontrakter menes kontrakter der kraften fysisk leveres, i motsetning til finansielle kontrakter som ikke innebærer fysisk levering.

I spotmarkedet handles kontrakter hver dag for levering neste døgn. Kontrakter inngås for hver time og handles i form av en auksjon. Prisen som klarerer hele markedet, kalles systempris. Dersom det oppstår flaskehals i overføringsnettet, klareres spotmarkedet ved hjelp av en kapasitetsavgift. Dette medfører at spotmarkedet deles inn i områder med forskjellige priser. Det er 208 aktører på Nord Pools Elspot, og disse er produsenter, distributører, industribedrifter, større sluttbrukere og tradere. Omsetningen i Elspot var i år 2000 på 96,6 TWh¹⁶.

Regulerkraftmarkedet

Momentan balanse mellom produksjon og forbruk sikres ved hjelp av regulerkraftmarkedet, som er et redskap for Statnett SF (Statnett) som systemoperatør. Etter at priser og kvanta er fastlagt i elspotmarkedet, innhenter Statnett norske anmeldelser for opp- og nedregulering. Slik regulering må skje på kort varsel, f.eks. ved uventede endringer i etterspørselen.

Markedet for finansiell krafthandel

For å sikre seg mot prissvingninger i det fysiske markedet for kraft, kan aktørene inngå finansielle kontrakter. Eltermin er Nord Pools terminmarked og er en markedsplass for finansielle derivater. I dette markedet omsettes det standardiserte terminkontrakter for fremtidig levering. Det inngås også finansielle kontrakter direkte mellom ulike aktører i kraftmarkedet. Dette er bilaterale kontrakter som ofte blir inngått via en kraftmegler. Terminmarkedet er et finansielt marked uten fysisk leveranse ved kontraktsforfall, og er således et instrument for prissikring og risikostyring for aktørene i markedet. Systemprisen er referansepris for de finansielle kontraktene.

Det relevante produktmarked

I avgjørelsen A2000-26 om Statkrafts erverv av eierandeler i SKK og Vestfold Kraft (VK) ble virkningene av ervervet analysert med utgangspunkt i engrosmarkedet for fysisk krafthandel. Årsaken var blant annet at det først og fremst er i produksjon at Statkraft har sin hovedvirksomhet. Gjennom kjøp av eierandeler i BKK, HEAS, Skagerak (VK, SKK) og Agder Energi, samt opprettelsen av selskapet Fjordkraft, har Statkraft økt sin innflytelse i sluttbrukermarkedet. Konkurransetilsynet har til nå ikke vurdert konsentrasjonsøkningen i sluttbrukermarkedet som et vesentlig problem. En rekke energiverk og krafthandlere (tradere) tilbyr kraft i sluttbrukermarkedet. Etableringsmulighetene for denne type virksomhet er gode, og forbrukerne står fritt til å skifte leverandør. Det er også mulig å inngå kontrakter knyttet til spotprisen. Ved å velge dette produktet, vil detaljprisene følge prissvingningene i engrosmarkedet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dersom forbrukerne er prisbevisste i forhold til kraftprisene og benytter sine muligheter til å skifte leverandør, vil konkurransen i sluttbrukermarkedet fungere tilfredsstillende. Vi vil av denne grunn ikke vurdere virkningene av ervervet i sluttbrukermarkedet¹⁷.

Etterspørselen etter elektrisk kraft er lite prisfølsom på kort sikt (fra time til time). Først ved priser som er betydelig høyere enn dagens prisnivå, kan enkelte industribedrifter finne det lønnsomt å redusere sin etterspørsel. Også på mellomlang sikt – i løpet av en sesong eller noen måneder – er prisfølsomheten begrenset. Det betyr at det vil være mulig for en

¹⁶ Oppgitt av Nord Pool Elspot.

¹⁷ Selv om konkurransen i sluttbrukermarkedet fungerer tilfredsstillende, kan markedsmakt i engrosmarkedet medføre høyere engrospriser, og dermed høyere priser i sluttbrukermarkedet.

hypotetisk monopolist som kontrollerer tilbudet av elektrisk kraft, å utøve vesentlig markedsrett ved engrossalg av elektrisk kraft.

På denne bakgrunn avgrenses det relevante produktmarkedet til engrosmarkedet for elektrisk kraft. Vi drøfter dessuten betydningen av ervervet i markedene for finansiell krafthandel og regulerkraftmarkedet i punkt 6.2.

Betydningen av bunden produksjon

Statkraft har argumentert for at kraft som er bundet opp i langsiktige kontrakter, skal holdes utenfor ved vurderingen av markedsposisjon. Statkraft betrakter følgende kontrakter som bunden (captive) produksjon: stortingspålagte kontrakter, markedskontrakter, konsesjonskraftforpliktelser og kraftutvekslingsavtalen med det nederlandske selskapet SEP.

Konkurransetilsynets vurdering er at det bare er de stortingspålagte kontraktene som må underlegges en særskilt vurdering. Statkrafts stortingspålagte kontrakter er inngått med kraftintensiv industri og med treforedlingsindustrien. Prisene¹⁸ i disse kontraktene er bestemt av Stortinget uavhengig av markedsutviklingen.

Statkrafts markedsbestemte kontrakter er kommersielt fremforhandlet, og plikt til å avstå konsesjonskraft gjelder for de fleste kraftverk. Kraftutvekslingsavtalen med SEP er en netto eksportforpliktelse som gjelder flere norske selskaper - forpliktelsene ligger også frem i tid. Prisene i de kontraktene som er fremforhandlet på vanlige, kommersielle vilkår, henger nært sammen med prisene i spotmarkedet.

Statkraft hevder at alle de ovennevnte kontraktene skal holdes utenfor ved vurderingen av markedsposisjon i engrosmarkedet. Et slikt standpunkt er slik Statkraft ser det, i overensstemmelse med praksis fra Europakommisjonen, og det vises i denne sammenheng til kommisjonssak Case No. IV/M.931 Neste/IVO.

Saken gjaldt fusjon mellom IVO/Neste og IVO¹⁹. IVO er det største, finske selskapet innenfor energisektoren, og IVO/Neste et holdingselskap etablert for å implementere fusjonen

¹⁸ Utgangsreisen er fastsatt av Stortinget og prisklausulene er utformet etter følgende hovedregel:

- 1950-kontraktene indeksreguleres hvert 10. år med 60% av indeks for førstegangsomsättning innenlands.
- 1960-kontraktene indeksreguleres hvert 5. år med 60% av samme indeks.
- 1996-kontraktene indeksreguleres hvert år med samme indeks, dog maks 6% og en realjustering på 1,5033%.
- For 2 TWh-kontraktene er det oppgitt prisbaner som justeres med endringer i prisindeks for førstegangsomsättning innenlands.

Kontraktsvolumet tas ut ved at kontraktspartene hver fredag sender en prognose for planlagt uttak kommende uke. Kvantumet for kommende døgn kan endres innen 2 timer før børsen stenger. I noen få kontrakter kan kvantumet endres helt ned til 2 timer før levering. Uttak for kommende uke kan variere mellom 0 og angitt effekt for kontraktene.

¹⁹ Om avgrensningen av det relevante markedet uttaler kommisjonen:

”On the basis of the above, it can be concluded that there are separate relevant markets for natural gas and electricity. In addition, on the electricity market it is necessary to make a *distinction between electricity, which is produced for the open market, and electricity that is produced mainly by industry and municipalities for their own consumption* [vår uthevelse]. Since the latter, captive production, has no impact on the conditions of competition on the open market, it must be excluded from the relevant market for wholesale sales of electricity.” (punkt 21).

mellom de to statseide selskapene. Når det gjelder spørsmålet om hva som skal anses som bunden produksjon, skiller Kommisjonen mellom kraftproduksjon til det åpne marked og kraft som produseres av selskapet selv (eller kommuner) til eget forbruk. Kommisjonens grunnleggende vurdering er imidlertid knyttet til hvorvidt produksjonen kan påvirke/ha virkninger for konkurransen på det åpne markedet.

Den del av Statkrafts produksjon som brukes av Statkraft selv, dvs. produksjon til pumpekraftverk, er allerede trukket ut i Statkrafts tall.

Statkraft oppgir at volumet for de stortingspålagte kontraktene i Norge er ca. 18 TWh pr. år. Dette tilsvarer ca. 33 prosent av Statkraftalliansens middelproduksjon i Norge i dag. Kontraktenes utløpsdato varierer. Ved utløpet av 2006 utgjør volumet på disse kontraktene ca. 9 TWh (ca. 16 prosent av middelproduksjonen) og ved utløpet av 2010, kun 1,5 TWh (3 prosent av middelproduksjonen). Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en ikke bør legge vesentlig vekt på disse kontraktene i vurderingen av et bedrifts serverv som innebærer en varig strukturendring, da volumet på kontraktene reduseres betydelig allerede i slutten av 2006 og bare omfatter et lite volum ved utløpet av 2010.

Betydningen av langsiktige fastpriskontrakter for agering i spotmarkedet er omtalt i 6.6.2.

4.2 Geografisk omfang

Det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i kjøpernes substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Jo høyere transportkostnadene er i forhold til produktprisen, desto mindre er vanligvis det relevante geografiske markedet.

Særtrekk ved kraft som produkt gjør at den tradisjonelle tilnærmingen med hensyn til geografisk avgrensning må nyanseres. Siden kraften må produseres samtidig som den skal leveres, må en i kraftmarkedet se på de faktiske transportmulighetene, og kapasitetsbegrensninger i overføringsnettet er derfor av betydning for hvilke produsenter som er tilbydere til enhver tid, og hvordan konkurransen i kraftmarkedet foregår.

På grunn av de fysiske kapasitetsbegrensningene i overføringsnettet (flaskehalser) kan kraftmarkedets struktur variere fra time til time, på døgn-, uke-, og sesongbasis i årets 8760 timer. Kapasitetsbegrensninger mellom ulike, geografiske områder kan skape til dels store forskjeller mellom prisene som klarerer de ulike markedene. Konkurransetilsynet finner det derfor riktig å analysere det relevante markedet med og uten flaskehalser:

Videre uttaler Kommisjonen under den konkurransemessige vurderingen at:

”The investigation suggests, however, that IVO’s share of the “free” wholesale market is considerably higher than 40 %. Based on the wholesale to distributors and industry, IVO’s market share of electricity is close to [...]%. This difference can be explained by captive production: industry generates *electricity for local distribution and IVO distributes its electricity mainly to its owner, selling only about 20 % of the production to others*. Comments from third parties have also confirmed that this captive production is *not traded on the market* [våre uthevelser] and that IVO, with its [...]% market share of the open market, has a considerable degree of market power on the wholesale level.

4.2.1 Geografisk marked uten flaskehals

Historisk har det ved avgrensning av det geografiske markedet blitt tatt utgangspunkt i det norsk-svenske engrosmarkedet. I St. melding nr. 11 (1995-96) ble rammene for et norsk-svensk kraftmarked lagt. Daværende Nærings- og energidepartementet (NOE) gikk inn for å oppheve grensetariffene for handel mellom de to landene. Det ble bestemt at det norske systemet med områdepriser skulle legges til grunn ved håndtering av flaskehals i overføringssystemet mellom Norge og Sverige. I 1996 ble Nord Pool etablert som felles kraftbørs og i 1998 sluttet også Finland seg til handelen på Nord Pool. I Konkurransetilsynets avgjørelse A2000-26 ble Norge, Sverige og Finland definert som det relevante markedet i perioder uten flaskehals, ettersom systemprisen i perioder uten flaskehals vil gjelde overalt i disse landene.

Det har i det siste året skjedd en utvikling i Danmark. Kablene mellom Norge og Vest-Danmark (1000 MW) ble tidligere brukt av produsentene Statkraft i Norge, Elsam i Vest-Danmark og E.ON Energie i Tyskland. Denne utvekslingen var regulert av langsiktige kraftutvekslingsavtaler. Januar 2001 ble disse erstattet av finansielle avtaler. Det betyr at disse selskapene ikke lenger har eksklusive rettigheter til å utveksle kraft over kablene. Kraftutvekslingen blir i dag basert på Nord Pools områdepriser ut fra samme prinsipper som gjelder for utveksling mellom Norge, Sverige og Finland. Grensetariffen mellom Norge og Danmark er fjernet. Øst-Danmark er knyttet til det nordiske markedet gjennom overføringsforbindelser til Sverige (Øresund). Fra 1. oktober 2000 har Øst-Danmark vært eget elspotområde på Nord Pool. Grensetariffen på 2 øre pr. kWh mellom Danmark og Sverige er nylig fjernet. Danmark har overføringsforbindelser til Europa.

På bakgrunn av dette avgrenses det relevante geografiske markedet uten flaskehals til Norden (unntatt Island). For ordens skyld påpekes at Konkurransetilsynet og Statkraft er enige om dette.

4.2.2 Geografisk marked ved flaskehals

Ved flaskehals i det nordiske overføringsnett klareres spotmarkedet ved hjelp av en kapasitetsavgift, som igjen medfører at spotmarkedet deles inn i flere, ulike områder med forskjellige priser (prisområder). For en nærmere beskrivelse av håndteringen av flaskehals se vedlegg 1.

Norge er for tiden delt i to prisområder: NO1 (Sør-Norge) og NO2 (Midt- og Nord-Norge). De andre prisområdene på Nord Pool er Sverige, Finland, Øst-Danmark og Vest-Danmark. NO1 er fysisk knyttet til NO2, Sverige (ved Hasle) og Vest-Danmark via overføringsforbindelser. At Norge er delt opp i to prisområder, har sammenheng med at flaskehals mellom område NO1 og NO2 antas å være vedvarende og skyldes nettets struktur og varierende magasinifilling. Over landegrensene blir alle flaskehals håndtert ved oppdeling i prisområder.

Som nevnt kan det skapes til dels store prisforskjeller mellom de ulike prisområdene når det oppstår begrensninger i overføringsnett. Det betyr at det vil være potensial for en hypotetisk monopolist som kontrollerer omsetningen av kraft innenfor et prisområde, til å utøve vesentlig markedsrett. Som det vil framgå senere, anser Konkurransetilsynet at det også vil være mulig å utøve markedsrett i form av tilpasninger som opphever begrensningene i overføringsnett. Det betyr at et prisområde kan være et relevant geografisk marked selv i

perioder hvor kapasiteten i overføringsnettene ikke er fullt utnyttet, se for øvrig drøftelsen i punkt 6.2.1.

Gjennom sitt erverv av aksjer i Agder Energi får Statkraft eierandeler i Agder Energis kraftverk. Disse kraftverkene er konsentrert i Aust-Agder og Vest-Agder. Konkurransetilsynet finner det derfor nødvendig å vurdere særskilt konkurranseforholdene i perioder hvor Sør-Norge må anses som det relevante marked.

Da det også innenfor dette området kan være flaskehals i visse perioder, kunne det være ønskelig å vurdere konsentrasjonen bak disse flaskehalsene. Kritiske snitt innenfor dette området er Sørlandssnittet, Flesakersnittet og Vestlandssnittet (se omtale i vedlegg 1). Man kan altså tenke seg 2-3 områder innenfor NO1. Disse flaskehalsene håndteres med spesialreguleringer, og markedsrett vil i disse tilfellene bli utøvd mot Statnett som kjøper i regulerkraftmarkedet. Markedsrett utøvd i regulerkraftmarkedet, vil bli diskutert nærmere i punkt 6.2.3.

Statkraft er også lokalisert i Midt- og Nord-Norge (NO2), og er gjennom sin eierandel i Sydkraft også lokalisert i Sverige. Hvorvidt flaskehals oppstår mellom NO1 og henholdsvis NO2 og Sverige, kan også avhenge av Statkrafts tilpasning i disse områdene. Det er derfor også nødvendig å vurdere aktørenes tilpasning i andre elspotområder som tidvis er felles prisområde med Sør-Norge.

Det vil altså være flere temporære, geografiske delmarkeder.

Statkraft bestrider at det må skilles ut mindre delmarkeder ved flaskehals, fordi Sør-Norge historisk ikke har vært utskilt som eget prisområde ofte og lenge nok. Statkraft argumenterer med at det ikke vil være mulig for et hypotetisk kartell innenfor Sør-Norge å tilpasse seg periodene med flaskehals for å gjennomføre en varig prisøkning.

Ifølge beregninger fra Statkraft har Sør-Norge i perioden 1996 til 2001 i gjennomsnitt vært eget prisområde i 36 prosent av tiden. Av dette har Sør-Norge vært lavprisområde i 21 prosent av tiden og høyprisområde i 15 prosent av tiden. Ifølge beregninger fra Nord Pool har Sør-Norge i 2001 vært felles prisområde med Jylland²⁰ i ca. 6 prosent av tiden.

Hvor lenge og hvor ofte det har vært flaskehals, kan som nevnt ikke benyttes som kriterium ved vurdering av det relevante marked. Produsenter kan innenfor et område tilpasse seg slik at flaskehals akkurat unngås, for å opprettholde en høy pris i et område som ellers ville blitt overskuddsområde. Utøvelse av markedsrett i et delmarked kan altså medføre at prisområder utskilles mindre hyppig.

Statkraft anfører videre at det også må tas hensyn til økt fremtidig importkapasitet til området.

Selv om Konkurransetilsynet i utgangspunktet er enig i dette, anser tilsynet at planene for fremtidig importkapasitet må være relativt konkrete og ikke ligge for langt inn i fremtiden dersom de skal bli tatt hensyn til. Vi viser i denne sammenheng til opplysninger fra Statnett om at det ikke er planer om vesentlige endringer i importkapasiteten til Sør-Norge de første

²⁰ Konkurransetilsynet har ikke beregnet konsentrasjonen i dette felles prisområdet. Dette felles delmarkedet vil uansett være mer konsentrert enn Sør-Norge fordi Jylland i seg selv er meget konsentrert, da Elsam alene dominerer prisområdet.

fire årene.²¹ Statnett har foretatt beregninger som viser at overføringsbehovet trolig vil øke mindre enn kapasiteten i det kommende tiåret. Disse beregningene er basert på forutsetninger om at det bygges gasskraftverk og at kablene til England og Nederland blir realisert. Som nevnt under punkt 6.1.4 er det uklart hvorvidt konsesjonærene vil finne det lønnsomt å bygge gasskraftverkene med dagens kraftpriser. Det er også uklart når og hvorvidt kabelforbindelsene foreligger.

Utgangspunktet for vurderingen må derfor være kapasitetssituasjonen slik den foreligger i dag. Det må også vektlegges at forbruket og handelen er økende, og at flere, ikke færre, flaskehals er forventet. Investering i ny overføringskapasitet er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt før flaskehals opptrer så hyppig at gevinstene ved utvidet kapasitet er større enn kostnadene ved investeringen. Det er derfor grunn til å forvente at flaskehals fortsatt vil inntreffe.

4.2.3 Oppsummering om geografiske markeder

Selv om markedet for salg av elektrisk kraft på engrosnivå i utgangspunktet er nordisk, vil man på grunn av overføringsbegrensningene i nettet ha flere temporære relevante geografiske delmarkeder. Konkurransetilsynet har i denne sammenheng valgt å analysere disse delmerkene med utgangspunkt i prisområdene på Nord Pool. Når det er kapasitetsbegrensninger, vil Sør-Norge, og Sør-Norge sammen med elspotområder som tidvis er felles prisområde med Sør-Norge, være relevante markeder.

Flaskehals i nettet åpner for at markedsrett kan utøves innenfor et prisområde, gjennom at produsentene i området ser seg tjent med å heve prisen eller begrense tilbudet i større grad enn det som er nødvendig for å skape markedslivevekt i de lokale prisområdene. Likeledes kan utøvelse av markedsrett gjøre at det ikke oppstår flaskehals på tidspunkter der slike kapasitetsbegrensninger skulle/burde inntre. Produsentene kan tilpasse seg slik at flaskehals akkurat unngås, for å opprettholde høy pris i et område som ellers ville blitt overskuddsområde (lavpris). Dette kan gjøres ved å holde tilbake produksjon, og vil bli drøftet nærmere i kapitlet om de konkurransemessige virkningene av ervervet, jf. pkt. 6.2.1 nedenfor.

5. Markedskonsentrasjonen i de relevante markeder

Nedenfor følger en oversikt over aktørenes markedsandeler i Norden, Sør-Norge og Norge som helhet. Statkrafts oversikt over andeler av produksjon, installert effekt og magasinkapasitet er lagt til grunn.

Den norske kraftproduksjonen er nesten utelukkende basert på vannkraft, i motsetning til produksjonen i de øvrige nordiske landene. I vannkraft skiller en mellom tre former for kapasitet: effektkapasitet, energikapasitet og magasinkapasitet.

Effektkapasitet (installert effekt - MW) angir systemets maksimale produksjon per tidsenhet og er en form for produksjonskapasitet. Effektkapasiteten er bestemt av fallhøyde, dimensjonen på de rør som fører frem til turbinene og av antallet og størrelsen på turbinene.

²¹ Pr. 15.5.02 er kapasiteten over Haslesnippet økt med 200 MW.

Energikapasitet (MWh) angir systemets evne til å produsere over et gitt tidsrom. Effektkapasiteten setter en øvre grense for energikapasiteten. Ingen produsent vil imidlertid produsere på effektgrensen hele tiden. Energikapasiteten er derfor i realiteten bestemt av vanntilsiget, som igjen avhenger av nedbør, og hvor mange bekker og elver som er tilknyttet systemet.

I kraftmarkedet består varelageret til en vannkraftprodusent av et råvarelager; vann i magasiner. Ikke alle produsenter har magasiner. Et elvekraftverk kan bare produsere når det er tilsig, mens de kraftverk som har magasiner, kan frikoble tilsig og produksjon. Slike verk kan lagre vann i perioder med lave kraftpriser og dermed utsette produksjonen til perioder hvor forventet kraftpris er høyere. Størrelsen på magasinet måles i hvor mye energi som kan produseres av den vannmengden som maksimalt kan lagres i magasinet. Magasinkapasiteten bestemmer hvor fritt kraftverket står med hensyn til å planlegge produksjon uavhengig av tilsigsforhold.

Flere av høringsinstansene²² har foreslått å benytte begrepet magasinjustert effekt²³ som måltall for å vurdere konsentrasjonsøkningen og samtidig ta hensyn til den faktiske regulerbarheten. Dette måltallet gjør at det i mindre grad tas hensyn til installert effekt i kraftverk med lav magasinkapasitet og omvendt. For eksempel vil et verk med dobbelt så stort magasin som årsproduksjon få dobbelt så stor magasinjustert effekt som installert effekt. På denne måten vil effekten til elvekraftverk (uten magasiner) få liten betydning.

Statkraft har kommet med sterke innvendinger mot å benytte dette målet. Konkurransetilsynet er enig med Statkraft i at målet kan være noe mangelfullt ved måling av regulerbarheten av produksjon, fordi målet i for stor grad tillegger størrelsen på magasinene vekt i forhold til den faktiske regulerbarheten. For eksempel vil et kraftverk med lav brukstid bli tillagt stor vekt hvis det har et flerårsmagasin, selv om produksjonen ikke nødvendigvis er mer regulerbar av den grunn.

Konkurransetilsynet er i likhet med flere av høringsinstansene opptatt av produksjonens regulerbarhet. Dette er nærmere begrunnet under punkt 6.2. Produsentenes reguleringsevne gjennom magasinkapasitet og installert effekt er derfor av betydning for Konkurransetilsynets vurdering av potensialet for markedsrett på tilbudssiden i engrosmarkedet. Konkurransetilsynet anser disse størrelsene for å være tilstrekkelige som konsentrasjonsmål ved beregning av markedsandeler.

Markedsandelene for effekt er ikke justert i forhold til tilgjengelig vinterkapasitet. Effekt knyttet til elvekraftverk vil ikke kunne belastes fullt ut om vinteren. Statkraft har relativt liten eierinteresse i elvekraftverk. Dersom tilgjengelig vinterkapasitet legges til grunn, vil Statkrafts markedsandeler i forhold til andre selskaper være noe høyere enn markedsandelen gjengitt nedenfor.

Markedsandelene er heller ikke justert for Statkrafts stortingspålagte kontrakter, jf. for øvrig drøftingen i forrige kapittel. De stortingspålagte kontraktene utgjør en samlet årlig produksjon på 18 TWh for hele Norge.

²² PIL, Elkem, Lyse Energi og Nordisk Krafthandlerforening.

²³ Effektkapasitet*(Magasinkapasitet/middelproduksjon)= magasinjustert effekt.



Markedsandelene er videre ikke justert for importkonkurransen slik Statkraft mener bør gjøres. Årsaken er at i de tilfeller da importkapasitet til Sør-Norge er fullt utnyttet, er det ikke lenger trussel om importkonkurransen.

Tabell 1. Norden

Selskap	Produksjon		Installert effekt		Magasinkapasitet	
	TWh	%	MW	%	TWh	%
Statkraft ²⁴ inkl.						
BKK, HEAS og Skagerak	47,2	12%	11562	13%	35,5	29,5%
Agder Energi	7,4	2%	1780	2%	5,0	4,2%
Samlet ²⁵	54,6	14%	13342	15%	40,5	33,6%
Vattenfall	80,2	21%	14324	16%		
Fortum/Birka Energi	43,5	15%	12599	14%		
Sydkraft ²⁶	27,5	7%	5878	7%		
Elsam	16,8	4%	3924	4%		
PVO	14,3	4%	3360	4%		
Energi E2	14,2	4%	4200	5%		
E-CO Vannkraft ²⁷	8,9	2,3%	2521	2,8%	6,4	5,3%
.....						
Sum	380		87264		120,5	

²⁴ Statkrafts stortingspålagte kontraktsforpliktelser er ikke trukket ut av produksjonstillene.

²⁵ Statkraft, BKK, HEAS, Skagerak og Agder

²⁶ Statkraft har en eierandel på 35,5%

²⁷ Statkraft har en eierandel på 20%



Tabell 2. Sør-Norge (NO1)

Selskap	Produksjon		Installert effekt		Magasinkapasitet	
	TWh	%	MW	%	TWh	%
Statkraft ²⁸	19,6	23%	5390	26%	17,8	31%
Statkraft inkl. BKK, HEAS, og Skagerak	32,6	38%	8558	42%	24,8	43%
Agder Energi	7,4	9%	1780	9%	5,0	9%
Samlet ²⁹	40,0	47%	10338	50%	29,7	52%
E-CO Vannkraft ³⁰	8,9	10%	2521	12%	6,4	11%
Norsk Hydro	8,5	10%	1683	8%	5,4	10%
Lyse Energi	5,9	7%	1780	9%	5,0	9%
Akershus Energi	2,4	3%	531	3%	1,0	2%
Hafslund ³¹	2,7	3%	504	2%	0,5	1%
Buskerud Energi ³²	2,2	3%	438	2%	1,2	2%
Østfold Energi	1,6	2%	338	2%	0,9	1%
Elkem	1,7	2%	266	1%	0,8	1%
Sunnhordland Kraftlag ³³	1,4	2%	335	2%	0,7	1%
Sogn og Fjordane Energiverk ³⁴	1,1	1%	229	1%	0,5	1%
Norske Skog	0,9	1%	140	1%	0,4	1%
Eidsiva Energi ³⁵	0,3	0,3%	51	0,2%	0,1	0,1%
.....						
Sum	85,4	100%	20605	100%	57,1	100%
Importkapasitet			3000			
Sum m/import			23605			

²⁸ Statkrafts stortingspålagte kontraktsforpliktelser er ikke trukket ut av produksjonstillene.

²⁹ Statkraft, BKK, HEAS, Skagerak og Agder.

³⁰ 20 % av aksjene i E-CO Vannkraft eies av Statkraft.

³¹ 26,5 % av aksjene i Hafslund eies av Sydkraft hvor Statkraft har en eierandel på 35,1 %.

³² 30 % av aksjene i Buskerud Energi eies av E-CO Vannkraft hvor Statkraft har en eierandel på 20 %.

³³ 33,4 % av aksjene i Sunnhordland Kraftlag eies av BKK.

³⁴ 39,2 % av aksjene eies av BKK

³⁵ 49,9 % av aksjene i Eidsiva Energi eies av HEAS.



Tabell 3 Midt og Nord Norge (NO2)

Selskap	Produksjon		Installert effekt		Magasinkapasitet	
	TWh	%	MW	%	TWh	%
Statkraft ³⁶	14,6	45%	3004	44%	14,2	52%
Trondheim Energiverk ³⁷	3,2	10%	746	11%	1,9	7%
Nord Trøndelag El. verk	2,6	8%	562	8%	1,0	4%
Trønder Energi	1,5	5%	334	5%	0,7	3%
Salten Kraftsamband	1,3	4%	315	5%	1,3	5%
Troms Kraft	1,1	3%	239	4%	0,7	3%
Tafjord Kraftproduksjon ³⁸	1,0	3%	277	4%	0,7	3%
Elkem NO2	1,0	3%	200	3%	0,8	3%
Helgelandskraft	0,9	3%	203	3%	0,4	1%
.....						
Sum	29,2	100%	6287	100%	24,1	100%

6. Konkurransesvirkninger

6.1 Konkurransen i det nordiske engrosmarkedet

6.1.1 Konsentrasjonen blant aktørene

Statkraft har gjennom sine erverv av eierandeler i norske kraftselskap gradvis økt sin innflytelse i det nordiske markedet i de senere år. Med utgangspunkt i årlig middelproduksjon (TWh) har Statkraft inkludert Agder Energi en markedsandel på 14 prosent. Ervervene av mellomstore, norske kraftprodusenter har hver for seg gitt små utslag på konsentrasjonen når Norge, Sverige, Finland og Danmark ses under ett, men de senere års omstruktureringer har likevel gjort Statkraft til den nest største kraftprodusenten i Norden.

I avgjørelsen A2000-26 om Statkrafts erverv av aksjer i SKK og VK, la Konkurransetilsynet til grunn at ervervet var for lite til å gi utslag på konsentrasjonen i det nordiske engrosmarkedet, og at det nordiske markedet er lite konsentrert. I avgjørelsen ga tilsynet likevel uttrykk for at konkurranseforholdene i dette markedet gir grunnlag for bekymring. De store kraftprodusentenes eierandeler i andre kraftselskaper og i hverandre gjør at

³⁶ Statkrafts stortingspålagte kontraktsforpliktelser er ikke trukket ut av produksjonstillene.

³⁷ Statkraft har kjøpt 100% av aksjene i Trondheim Energiverk, men venter på Konkurransetilsynet behandling av saken.

³⁸ 43,16% av aksjene i Tafjord Kraftproduksjon eies av BKK.

konkurransen kan dempes, og øker mulighetene for at de store selskapene vil koordinere sin atferd i markedet.

Svenske Vattenfall er den største aktøren i det nordiske markedet, med en andel av årlig middelproduksjon på 21 prosent. I utgangspunktet har de fire største aktørene i markedet - Vattenfall, Statkraft³⁹, Fortum⁴⁰ og Sydkraft - en samlet andel av produksjonen på nær 57 prosent. Statkraft har etter ervervet en produksjonsandel på rundt 14 prosent. Statkrafts eierandel i svenske Sydkraft er 35,5 prosent. Statkraftalliansen og Sydkraft har etter ervervet til sammen 22 prosent av produksjon og effekt i Norden.

Statkrafts muligheter for å magasinere vann gjør at selskapet har større muligheter enn sine utenlandske konkurrenter til å regulere volumet på sin produksjon, jf. drøftelsen i kapittel 5. Den svenske vannkraften består i langt større grad av elvekraftverk som ikke gir samme mulighet for å spare på vannet. Selv om størrelsen på magasiner i seg selv ikke er et korrekt mål på regulerbarhet, har det en viss betydning å se hen til Statkrafts andel av magasinkapasiteten, som er på ca. 34 prosent i Norden etter ervervet av Agder. Av denne grunn har Statkraft en større innflytelse i markedet enn produksjonsandelen tilsier.

Også i et nordisk marked kan det derfor ha konkurransebegrensende virkninger når Statkraft kjøper kraftselskaper som i nordisk sammenheng har små produksjonsandeler, men hvor produksjonen er regulerbar. Alle de sør-norske selskapene Statkraft har ervervet eierandeler i, har produksjon som er regulerbar, og dette gjelder også Agder. Ved Statkrafts erverv av Agder øker Statkraft sin andel av magasinkapasiteten med 4 prosent i Norden. Ervervet betyr også at det blant de resterende konkurrentene er én mindre som har regulerbar produksjon.

I den svenske utredningen SOU 2002:7 "Konkurrencen på elmarknaden"⁴¹ er det blant annet gjort en studie av konkurransen og prisdannelsen på det nordiske engrosmarkedet. Utredningen konkluderer med at begge deler fungerer forholdsvis bra i dag. I utredningen påpekes det likevel at myndighetene bør være vaksomme overfor de utviklingstendenser som innebærer at antall aktører reduseres i produksjon⁴².

6.1.2 Betydningen av krysseie

Krysseie mellom konkurrerende selskaper vil kunne bidra til å dempe konkurransen i markedet. Når et selskap eier en andel i et konkurrerende selskap, er det naturlig at selskapet vil ønske å opptre på en slik måte at det maksimerer summen av selskapets profitt og den profitt som selskapet får fra eierandelen i det konkurrerende selskapet. Selskapet vet at dersom det opptrer aggressivt og på den måten stjeler markedsandeler fra konkurrenten, vil det få lavere inntekt fra sin eierandel i det konkurrerende selskapet. Krysseie vil dermed trekke i retning av dempet konkurranse. Et annet aspekt ved krysseie er at det gir mulighet for informasjonsutveksling mellom de involverte selskaper. Økt informasjon kan synes som et gode, men i en verden med ufullkommen konkurranse vil økt informasjon kunne medføre redusert konkurranse, jf. SNF-rapport 15/98.⁴³

³⁹ Statkraft inkl. BKK, HEAS, Skagerak og Agder Energi

⁴⁰ Inkl. Birka Energi som nå er 100% eid av Fortum

⁴¹ Utredningen ble avsluttet i januar 2002

⁴² s. 22

⁴³ Nils-Henrik M. von der Fehr, Tore Nilssen, Erik Ø. Sørensen og Lars Sørgard: "Krysseie og eierkonsentrasjon i det norsk-svenske kraftmarkedet", SNF-rapport 15/98.

Amundsen og Bergman (2000)⁴⁴ har foretatt beregninger som indikerer at store produsenter kan finne det lønnsomt å opptre strategisk ved å holde tilbake produksjon dersom de har eierinteresser i andre selskaper. Analysen er gjort med utgangspunkt i Norge og Sverige og forutsetter at det er kvantumskonkurranse i det felles markedet.

Amundsen og Bergman sammenligner situasjonen med og uten krysseie og kommer til at store produsenter som Statkraft kan finne det lønnsomt å redusere produksjonen selv om dette isolert sett gir lavere fortjeneste. Tapet for eget selskap mer enn oppveies av gevinsten som oppstår på Statkrafts andeler i deleide selskaper (dengang Sydkraft, BKK og E-CO). Analysen viser at under den konkurranseform som observeres i engrosmarkedet, er markedsmakt avhengig av størrelse, og den konkluderer blant annet med at konkurransemyndighetene bør være spesielt oppmerksomme på de største produsentenes erverv av eierandeler i andre selskaper.

Statkrafts eierandeler i annen kraftproduksjon i Norden

Siden Amundsen og Bergman gjorde sin analyse, har Statkraft kjøpt andeler i Vestfold Kraft, SKK, HEAS og Agder Energi. Også selskaper som Statkraft eier andeler i, har vært aktive på oppkjøpssiden de siste årene. Som eksempler kan nevnes at Oslo Energi Produksjon i 2000 ervervet eierandeler i Oppland Energi, og BKKs mange oppkjøp på Vestlandet. Også i Midt- og Nord-Norge har Statkraft eierinteresser i flere kraftverk. Statkraft eier 50 prosent av Kraftverkene i Øvre Namsen, og indirekte gjennom BKK andeler i Tafjord Kraft. I tillegg har Statkraft nylig kjøpt Trondheim Energiverk.⁴⁵ Videre har Statkraft økt sin eierandel i Sydkraft fra 17 prosent til 35,5 prosent.

I mellomtiden har også Finland og Danmark blitt innlemmet i det nordiske engrosmarkedet. Isolert sett tilsier denne utvidelsen av markedet at krysseie-effekten reduseres. På den annen side er disse markedene svært konsentrerte. Særlig gjelder dette i det danske markedet hvor to danske selskaper har monopol i henholdsvis Øst- og Vest-Danmark. Innlemmelsen av disse to landene gjør derfor ikke markedet mindre konsentrert. Statkraftalliansen har sammen med Sydkraft og E-CO en andel av installert effekt i Norden på 24,3 prosent.

Statkraft har nå en andel på 29 prosent av stemmene i Sydkraft. Tyske E.ON er største aksjonær i selskapet. Sydkraft er nest største aktør i Sverige, og nummer fire i Norden etter Vattenfall, Statkraft og Fortum. Da Statkraft første gang kjøpte aksjer i Sydkraft, begrunnet selskapet aksjeoppkjøpet med et ønske om å lære om en annen teknologi for produksjon av elektrisitet, og da særlig om produksjon av elektrisitet ved hjelp av vindkraft.⁴⁶ Statkraft har gjennom sin eierandel i Sydkraft fått innsikt i termiske produsenters agering i markedet. Sydkrafts agering i Sverige vil ha betydning for hvorvidt det oppstår flaskehals mellom NO1 og Sverige. Statkraft kan dermed i kraft av sin lokalisering ha innsikt i og innflytelse på flyten i det vesentligste av overføringslinjene inn og ut av Sør-Norge.

Sydkraft har også en eierandel på 26,5 prosent i Hafslund, som har en markedsandel i Sør-Norge på 3 prosent. Dette gjør at Hafslund ikke fremstår som en helt uavhengig konkurrent til Statkraft.

⁴⁴ Eirik S. Amundsen og Lars Bergman: "Will Crossownership Reestablish Market Power in the Nordic Power Market?", kommer i Energy Journal

⁴⁵ Ervervet er meldt til Konkurransetilsynet, som må ta endelig stilling til det innen 8. juli 2002.

⁴⁶ Jf. SNF rapport 15/98 s. 14.

I punkt 6.3.2 kommer vi nærmere inn på hvordan Statkrafts eierinteresser i andre selskaper og kraftverk påvirker konkurransen innenfor området Sør-Norge.

6.1.3 Potensialet for stilltiende samarbeid

I et marked med få tilbydere og stor gjennomsiktighet kan det være fare for at det oppstår et stilltiende samarbeid mellom aktørene. For at denne type markedstilpasning skal kunne initieres og opprettholdes, må aktørene kunne observere hverandres atferd for på den måten å kunne avsløre hvem som eventuelt bryter ut av samarbeidet. I tillegg er det nødvendig med en form for ”straff” for avvik fra samarbeidet.

Engrosmarkedet har flere egenskaper som gjør det sannsynlig at det kan oppstå et stilltiende samarbeid. At aktørene møtes daglig i spotmarkedet, gjør fristelsen til å bryte ut av et stilltiende samarbeid liten, siden slike utbrudd fra det stilltiende samarbeidet raskt blir avslørt og straffet. Straffen kommer i form av priskrig og har en disiplinerende effekt på aktørene. I samme retning trekker det at eierne av kraftproduksjon har langsiktige interesser og derfor i mindre grad er opptatt av kortsiktig profitt. Dette øker sannsynligheten for at en større produsent ikke vil bli møtt med skjerpet konkurranse dersom produksjon holdes tilbake i et forsøk på å heve prisen.

Siden aktørene i engrosmarkedet møtes daglig i markedet, trenger de ikke å kommunisere eksplisitt med hverandre; de lærer å kommunisere via markedsresultatet. Selv om ikke konkurrentenes budkurver kan observeres direkte, kan de tolkes indirekte ut fra likevektsprisen, fra offentlig tilgjengelige analyser av produksjonsflyten, varmekraftproduksjon mv.

Stokastiske forhold hos den enkelte aktør (tilsig, nedbør, etterspørsel, driftsstans mv.) skaper en usikkerhet som kan gjøre det vanskelig å etablere et stilltiende samarbeid. Likevel anses informasjonen om disse forholdene for å være god i kraftmarkedet, ettersom det hyppig offentliggjøres statistikk for de stokastiske forholdene på aggregert nivå. Dette er et synspunkt som Statkraft synes å dele. Stokastikken kan imidlertid gjøre det vanskeligere å etablere en entydig og perfekt samarbeidsløsning. Av samme grunn kan det være vanskelig å påvise at markedsutfallet er et resultat av et stilltiende samarbeid.

Statkraft er Norges største kraftprodusent med produksjon lokalisert mange steder i landet. Dette gir Statkraft en overlegen mulighet til å holde seg oppdatert om utviklingen i magasinnivåene i hele Norge. Kunnskap om magasinnivåene er viktig for å vurdere konkurrerende produsenters vannverdier og hvordan de vil regulere sin produksjon.

Statkraft hevder at ervervet av Agder ikke under noen omstendighet vil øke Statkrafts innsyn i magasinnyllingsnivåene og andre hydrologiske forhold, da Statkraft allerede har eierandeler i de selskaper hvor Agder har eierinteresser, enten direkte eller gjennom Skagerak. Statkraft viser i denne sammenheng til at Skagerak og Agder har felles ”grensesnitt” i nesten alle vassdrag de er representert, enten ved felles kraftverk eller kraftverk i samme vassdrag som gir omtrent samme informasjon. Der Skagerak ikke har dette grensesnittet mot Agder, har Statkraft det selv. Det eneste unntaket er Mandalsvassdraget som er relativt lite.

Konkurransetilsynet er enig i at Statkrafts informasjonsfortrinn ikke styrkes i vesentlig grad som følge av ervervet av Agder Energi. Fordi Statkraft har en slik informasjonsfordel, er det imidlertid større grunn til å frykte et stilltiende samarbeid når antall uavhengige aktører reduseres i markedet.

Statkraft er i kraft av sin størrelse i stand til å holde seg med avanserte modeller som gjør at Statkraft kan regulere sin produksjon bedriftsøkonomisk mest mulig optimalt. Slike modeller predikerer fremtidige priser på bakgrunn av de faktorer som påvirker tilbud og etterspørsel. Statkraft får dermed et informasjonsfortrinn og et bedre beslutningsgrunnlag for regulering av sin produksjon enn de fleste andre aktørene har. Resultatet blir at Statkraft får en ledende rolle i markedet.

Statkrafts informasjonsfortrinn kan gjøre at konkurrentene i større grad velger å agere i tråd med Statkrafts strategi. Dersom de observerer at Statkraft holder tilbake produksjon, kan dette oppfattes som et signal om at vannet vil kaste mer av seg i fremtidige perioder. Andre produsenter med magasinkapasitet kan i en slik situasjon finne det risikabelt å øke produksjonen. Produsenter som er usikre på verdien av vannet de har i magasinene, vil være mer tilbøyelige til å se hen til Statkrafts vanndisponering når de tar sine produksjonsbeslutninger.

6.1.4 Etableringsvilkårene

Etableringsmulighetene i kraftproduksjon er sterkt begrenset. Ny kraftproduksjon innebærer store investeringer som krever relativt høye kraftpriser for å fremstå som lønnsomme. Det er streng politisk regulering av slike investeringer, noe som gjør det kostbart og tidkrevende å få ny produksjonskapasitet inn på markedet.

Ser vi på vannkraft, må en utbygger av vassdrag ha tillatelse etter vassdragsreguleringsloven for å foreta reguleringsinngrep i vassdraget. Vassdragsreguleringsloven gir også konsesjonæren hjemmel til å ekspropriere nødvendige eiendommer og rettigheter for å gjennomføre reguleringsiltakene. Industrikonsesjonsloven pålegger konsesjonsplikt dersom man erverver eiendomsrett eller bruksrett til vannfallet. Utbygging av vannfallet med bygging av kraftstasjon medfører konsesjonsplikt etter vannressursloven. Energiloven har bestemmelser om konsesjon på alle anlegg for produksjon og fordeling av elektrisitet, helt fra kraftstasjonen til forbrukeren. En må også ha konsesjon etter energiloven for omsetning av elektrisk kraft.

Også for alternative energikilder som for eksempel gasskraft, gjelder regler som vanskeliggjør etableringen. Det kreves også her konsesjon i henhold til energiloven og utslippstillatelser med hjemmel i forurensningsloven. Det er i dag gitt konsesjon til bygging og drift av tre⁴⁷ gasskraftverk i Norge. Selv om det foreligger konsesjoner, er det uklart hvorvidt konsesjonærene vil finne det lønnsomt å bygge gasskraftverkene med dagens kraftpriser. Avkastningen på gasskraften er også forbundet med usikkerhet knyttet til CO₂-avgiften.

I St.meld.nr. 37 (2000-2001)⁴⁸ redegjøres det for det fremtidige potensialet for ny vannkraftproduksjon og for de planer som foreligger i de andre nordiske landene mht. utbygging av ny produksjonskapasitet. Det fremgår av meldingen at de norske vannkraftprosjektene som i dag befinner seg på planleggingsstadiet, for det meste er små og at noen av dem er omstridte. I meldingen vises det også hvor tidkrevende konsesjonsbehandlingen av utbyggingsprosjekter har vært, på grunn av de store interessekonfliktene som

⁴⁷ Skogn i Nord-Trøndelag (Industrikraft Midt-Norge), samt Kollsnes i Hordaland og Kårstø i Rogaland (Naturkraft)

⁴⁸ datert 6. april 2001

oppstår ved vannkraftutbygging. Det tar dessuten lang tid å bygge ut ny produksjon når konsesjon først er innvilget.

Utbygging av eksisterende kraftverk er mer sannsynlig, og ifølge meldingen finnes det her et potensial. Utvidelser og oppgraderinger vil imidlertid måtte foretas av de etablerte aktørene. Det innebærer at de etablerte aktørene har hånd om kanskje den viktigste muligheten for utvidet produksjonskapasitet. Det innebærer også at eventuelle produksjonsutvidelser ikke vil medføre etablering av nye aktører, og vil av den grunn ikke bidra til å redusere konsentrasjonen blant aktørene i markedet.

Nye aktører har også begrensede muligheter til å etablere seg gjennom kjøp av eksisterende vannkraftproduksjon. Industrikonsesjonsloven har regler om forkjøpsrett ved erverv av eiendomsrett til vannfall, tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Hjemfall innebærer at staten vederlagsfritt overtar vannfall og produksjonsutstyr ved konsesjonstidens slutt. Forkjøpsrett innebærer at staten, fylkeskommunen eller kommunen kan tre inn i kjøpsavtalen. Hjemfalls- og forkjøpsrettsordningen gjelder bare i forhold til private. Et kraftverk regnes som privat når den offentlige eierandelen er under to tredjedeler. Når denne grensen passerer, oppstår statens forkjøpsrett uansett om den private andelen innehas av én eller flere eiere. Dersom staten velger ikke å gjøre forkjøpsretten gjeldende, vil selskapets tidsbegrensede konsesjon omgjøres til tidsbegrenset. Konsesjonstiden fastsettes i så fall til 60 år regnet fra den opprinnelige konsesjon ble gitt, med hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Ved iverksettelsen av EØS-avtalen 1. januar 1994 ble statens forkjøpsrett til vannfall og kraftverk utvidet. Tidligere kunne forkjøpsretten bare benyttes ved førstegangs konsesjonsbehandling av erverv av vannfall og kraftverk, men nå omfattes også videresalg av kraftverk.

EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har i en grunnlagt uttalelse (Reasoned Opinion) konkludert med at den norske konsesjonslovgivningen knyttet til vannfall er i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett og fri kapitalbevegelse. Hvis ikke Norge tar de nødvendige steg for å endre lovgivningen på dette punkt innen tidsfristen, vil ESA kunne bringe saken inn for EFTA-domstolen. Konkurransetilsynet legger imidlertid til grunn at avvikling av konsesjonsregelverket eventuelt vil ta tid, og at gjeldende regelverk må legges til grunn for analysen.

I de andre nordiske landene er det heller ikke potensial for utbygging av ny vannkraft. Videre er ny kjernekraft ikke lenger aktuelt i Sverige, og i Finland vil et eventuelt kjernekraftverk være avhengig av politisk godkjenning. Det vil uansett ta lang tid å bygge, og vil mest sannsynlig være avhengig av forventninger om høye kraftpriser for å bli realisert. Kullkraft er uaktuelt i Danmark med mindre CO₂-utslippene kan reduseres eller fjernes. Vindkraft er avhengig av ulike former for offentlig støtte. Et visst potensial for kraftvarmekapasitet i Sverige kan muligens realiseres gjennom etablering av et marked for grønne sertifikater. Gasskraft kan være aktuelt i de andre nordiske landene, men dette er også gjenstand for politisk diskusjon.

Utbygging av overføringsforbindelser til landene rundt Norden vil kunne øke konkurransen fra import. Det er imidlertid ikke forventet overføringskapasiteten mellom Norge og kontinentet vil bli nevneverdig utvidet. I løpet av de siste årene er to kabelprosjekter til Tyskland blitt skrinlagt. Det foreligger fremdeles planer om en forbindelse mellom Norge og Nederland, men når denne forbindelsen eventuelt foreligger er foreløpig uklart. En

forbindelse mellom Norge og England er også under planlegging, men konsesjon er foreløpig ikke gitt.

6.1.5 Konklusjon

De fire største aktørene i Norden har en samlet markedsandel på nær 57 prosent. Statkraft har etter ervervet av Agder Energi en andel av årlig kraftproduksjon på ca. 15 prosent. Statkrafts andel av magasinkapasiteten er betydelig større, og den øker ved ervervet av Agder Energi.

Statkraftalliansen har sammen med Sydkraft og E-CO en samlet andel av installert effekt i Norden på over 24 prosent. Omfanget av krysseie i andre produsentselskaper reduserer de store aktørenes incentivene til å konkurrere aggressivt i Norden.

Det nordiske kraftmarkedet har flere egenskaper som taler for at aktørene kan lykkes i å opprettholde et stilltiende samarbeid og derved høyere priser. Statkraft har videre et informasjonsfortrinn i markedet som gjør at selskapet vil ha en ledende rolle i forhold til mindre vannkraftprodusenter i Norge.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at konkurransesituasjonen i Norden er svekket som følge av Statkrafts oppkjøp av uavhengige selskaper med regulerbar produksjon i Sør-Norge. Statkrafts erverv av Agder Energi reduserer antall konkurrenter som gjennom sin regulerbare vannkraftproduksjon kan motvirke eventuelle forsøk fra Statkraft på å heve prisene ved å holde tilbake produksjonen.

6.2 Markedsmakt og flaskehals

Konkurransesituasjonen har stor betydning for hvilke strategiske valg produsenten kan foreta. Andre produsenter kan finne det lønnsomt å øke sitt tilbud dersom en aktør forsøker å manipulere prisen opp. Dersom dette er tilfellet, står aktøren overfor en elastisk residualletterspørsel, og et forsøk på å utøve markedsrett vil medføre tapte markedsandeler uten å ha noen vesentlig innvirkning på prisen. Det sentrale er derfor om de andre produsentene har ledig kapasitet til å øke sitt tilbud. Har ingen av konkurrentene ledig kapasitet, står produsenten faktisk i en monopolsituasjon overfor sin residualletterspørsel. Mulighetene for å komme i en slik posisjon er større ved flaskehals i nettet, fordi det er færre tilbydere i markedet.

Residualletterspørselen kan også være uelastisk hvis andre produsenter slutter opp om forsøket på å øke markedsprisen. Produsenten vil i så fall fremstå som en prisleder.

Når kapasiteten binder i overføringsnett, og det oppstår lokale prisområder, vil ikke en begrensning i tilbudet motsvares av økt import. Avgjørende for elasticiteten på residualletterspørselen er da konkurrentenes incentiver og mulighet til å øke produksjonen dersom Statkraft prøver å øke prisene. Statkraft kontrollerer sammen med sine samarbeidspartnere 38 prosent av produksjonen i Sør-Norge. Ervervet tilfører Statkraft ytterligere 9 prosentpoeng av produksjonen i Sør-Norge, slik at Statkraft sammen med sine samarbeidspartnere kontrollerer 47 prosent av produksjonen i området. Ervervet vil redusere antallet uavhengige konkurrenter og produksjonskapasiteten som disse besitter, og vil derfor føre til at residualletterspørselen Statkraft står overfor, blir mindre elastisk.



6.2.1 Flytting av produksjon mellom perioder

Produsentene trenger ikke forsake produksjon (dvs. sende vann forbi driftsklare turbiner) for å utøve markedsmakt. De lave produksjonskostnadene til en vannkraftprodusent kan tilsi at spill av vann med liten sannsynlighet vil finne sted bevisst, selv om en produsent med markedsmakt kan tilpasse seg på en måte som øker faren for spill.

I kraftmarkedet vil det vanligvis oppstå prisforskjeller mellom ulike perioder av døgnet og over året fordi etterspørsels- og tilbudsforhold varierer. Under virksom konkurranse vil bedriftene ønske å produsere så mye som mulig i høyprisperiodene og så lite som mulig i lavprisperiodene. Produksjon vil bli flyttet fra perioder med lav pris til perioder med høy pris. Dette vil føre til en prisutjevning og det vil være samfunnsøkonomisk effektivt.

En produsent med markedsmakt kan finne det lønnsomt å utnytte at priselastisiteten varierer mellom perioder. I en periode uten flaskehals er den residuale etterspørselen mer elastisk enn i perioder med flaskehals. Den residuale etterspørselen er også mer elastisk i perioder med lavt forbruk (lavlast) enn i perioder med høyt forbruk (høylast). En produsent med markedsmakt vil ønske å produsere lite i perioder med lav priselastisitet og mye i perioder med høy priselastisitet, slik at det oppstår prisforskjeller mellom periodene. Det vil være samfunnsøkonomisk ineffektivt.

En produsent i et underskuddsområde oppnår en høyere pris enn den prisen som gjelder i naboområdet. At et område er et underskuddsområde kan skyldes at tilbudet er begrenset på grunn av en særlig tørr periode. En produsent med markedsmakt kan finne det lønnsomt å holde tilbake produksjon for å skape et underskuddsområde eller forsterke prisvirkningen av at et område allerede er et underskuddsområde, slik at det skapes økte prisforskjeller mellom perioder.

I et overskuddsområde vil det under virksom konkurranse foreligge beskrankninger på eksport ut av området og prisen vil kunne falle under prisnivået i naboområder. En produsent med markedsmakt vil finne det lønnsomt å holde tilbake produksjon for å heve prisen. Dersom prisen heves tilstrekkelig, oppheves eksportbegrensningen slik at det likevel ikke oppstår et overskuddsområde. Flaskehals med full eksport ut av Sør-Norge oppstår hovedsakelig om dagen da prisen er høy i forhold til i resten av døgnet. Det vannet som spares ved redusert produksjon om dagen, kan bli brukt ved å produsere på tider av døgnet da det ikke er beskrankninger i overføringsnett og markedet er betydelig større. Det betyr igjen at en produsent med markedsmakt vil agere på en måte som øker snarere enn reduserer prisforskjellene mellom perioder, og igjen oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Utøvelsen av markedsmakt medfører altså økte prisforskjeller over tid. Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap i den forstand at forbruk i perioder der prisene er høye, fortrenses til fordel for mindre verdifullt forbruk i perioder hvor prisene er lave.

Utøvelsen av markedsmakt kan også påvirke prisforskjellen mellom ulike geografiske delmarkeder. Områdeprisen vil være høyere i et underskuddsområde enn i et overskuddsområde. I et underskuddsområde vil utøvelsen av markedsmakt skape eller øke prisforskjellen mellom delmarkeder, mens utøvelsen av markedsmakt i et overskuddsområde vil redusere, eventuelt oppheve den helt.



6.2.2 Kommentarer til Statkrafts anførsler

Statkraft stiller seg uforstående til at markedsrett ved flytting av produksjon mellom perioder med ulik priselastisitet kan være lønnsomt.⁴⁹ Statkraft uttrykker at denne type atferd i overskuddsområder er å betrakte som optimal markedsstilpasning og effektiv ressursutnyttelse.

Konkurransetilsynet er uenig i denne påstanden. I overskuddsområder er det ingen grunn til å betrakte ovennevnte atferd som optimal markedsstilpasning. Utøvelsen av markedsrett bidrar riktignok til å redusere prisforskjellen mellom områdene, men effektivitetstapet oppstår fordi verdifullt forbruk i perioden med lav elastisitet fortrenses til fordel for forbruk i perioden med høy elastisitet.

Statkraft hevder også at Konkurransetilsynet tidligere har uttalt at en lavprissituasjon ikke gir incentiver til å misbruke markedsrett. Tilsynet er uenig i denne påstanden. I sin avgjørelse A2000-26 fant vi ikke grunnlag for å avvise at markedsrett kan utøves i et overskuddsområde.

Statkraft uttrykker mer forståelse for at man kan være bekymret for markedsrett i underskuddsområder under høylast. Statkraft mener likevel at det ikke vil være lønnsomt å utøve markedsrett i underskuddsområder, fordi Statkrafts konkurrenter i nesten alle høyprissituasjoner vil ha tilstrekkelig produksjonskapasitet til å møte en tilbakeholdelse av vann fra Statkraft med økt produksjon.

Det er mange årsaker til at Statkrafts konkurrenter kan nøle med å møte en tilbakeholdelse av vann med økt produksjon. Som nevnt tidligere, har eierne av kraftproduksjon langsiktige interesser og er derfor i mindre grad opptatt av kortsiktig profitt, jf. punkt 6.1.3 om stilltende samarbeid. Nedenfor er det diskutert en rekke andre forhold som bidrar til å redusere den residualterspørsel som Statkraft står overfor.

Statkraft har videre hevdet at de andre konkurrentenes mulighet til å øke sin produksjon dersom Statkraft holder tilbake produksjon i et forsøk på å heve prisen, gjør slik atferd risikofylt for Statkraft. Det er risikabelt at produksjon forsakes i den aktuelle perioden, fordi en risikerer å måtte produsere til enda lavere priser senere.

Konkurransetilsynet ser ikke at det er spesielt risikabelt å holde tilbake produksjon i en lavprissituasjon. Det er ikke større risiko for at det vannet som spares må kjøres ut i en periode med lavere priser, enn at det må kjøres ut i en periode med høyere priser. En må også ta i betraktning at Statkrafts konkurrenter vil finne det risikabelt å velge motsatt strategi, dersom Statkraft holder tilbake produksjonen. Dersom konkurrentene observerer at Statkraft holder tilbake vann, vil de risikere at en produksjonsøkning i inneværende periode kan medføre at produksjon forsakes i en periode med høyere priser. Tatt i betraktning Statkrafts fortrinn når det gjelder å vurdere den riktige vannverdien, kan også små produsenter finne det mer risikofylt å øke sin produksjon enn å holde tilbake dersom de observerer at Statkraft reduserer sitt kvantum.

⁴⁹ I brev av 15. februar 2002. "Statkrafts kommentarer til Konkurransetilsynets inngrepsvarsel av 23. januar 2002.

I Johnsen mfl. (1999)⁵⁰ påvises det empirisk at markedsrett har vært utøvd blant store produsenter i prisområdet Kristiansand. Resultatene viser at tilbyderne innenfor området har økt prisene mer om nettene når etterspørselen er mindre priselastisk og importkapasiteten er begrenset. Det vises også at store produsenter har større mulighet til å utøve markedsrett ved høyere lastnivåer, når kapasiteten til andre konkurrenter er fullt utnyttet.

6.2.3 Markedsrett og finansielle kontrakter

Flere⁵¹ av høringsinstansene har hevdet at det kan være lønnsomt for vannkraftprodusenter å koordinere markedsrett i engrosmarkedet med handelsaktiviteter i det finansielle markedet. Ved å innta bestemte posisjoner i terminmarkedet kan en produsent øke sin lønnsomhet ved markedsrett i engrosmarkedet. Høringsinstansene har hevdet at slik atferd kan medføre at markedet vil kreve en høyere risikopremie i handel med kraftderivater, og dermed fungere mindre effektivt.

Statkraft har påpekt at Konkurransetilsynet ikke har fremlagt noen dokumentasjon som underbygger konklusjonene utover å presentere synspunkter fremsatt av PIL, Enron og Lyse. Statkraft mener at det ikke er riktig når det hevdes at det er lett og risikofritt å flytte de fysiske prisene, og at systemprisen vil måtte flyttes betydelig for å kunne påvirke det finansielle markedet vesentlig.

Konkurransetilsynet har ikke prioritert å foreta nærmere undersøkelser av hvorvidt en aktør kan finne det lønnsomt å kombinere markedsrett i spotmarkedet med strategisk atferd i det finansielle markedet. Konkurransetilsynet finner det likevel sannsynlig at arbitrasjemulighetene mellom engrosmarkedet og det finansielle markedet tilsier at markedsrett i engrosmarkedet også vil ha betydning i det finansielle markedet.

6.2.4 Markedsrett ved spesialreguleringer

I A2000-26 uttrykte Konkurransetilsynet at utnyttelse av markedsrett i regulerkraftmarkedet kan være et større problem enn utøvelse av markedsrett i spotmarkedet. Det ble da vist til Bjørndal og Jørnstein (1999)⁵² som argumenterer for at den nye modellen med faste prisområder ikke håndterer alle kapasitetsbegrensninger i nettet innenfor prisområdene. Produsenter som vet at de med stor sannsynlighet befinner seg i et underskuddsområde, kan derfor med hensikt anmelde lite over Elspot og mer over regulerkraftmarkedet. Innenfor et gitt, avgrenset område er det få produsenter som kan reguleres opp eller ned. I regulerkraftmarkedet er det særlig ved spesialreguleringer at Konkurransetilsynet er bekymret. Det kan da oppstå situasjoner hvor Statnett står overfor en eller to tilbydere i det området som er avgrenset av kapasitetsbegrensninger. For å oppnå balanse er Statnett tvunget til å kjøpe opp- eller nedreguleringer uansett pris.

Statkraft er av den oppfatning at det er feil at Statnett er tvunget til å kjøpe opp- eller nedreguleringer uansett pris og viser i denne sammenheng til § 7.3 i Retningslinjer for Systemansvaret, som sier at Statnett i slike situasjoner kan erklære et område for monopolområde.

⁵⁰ Johnsen, T.A, S.K. Verma og C. Wolfram (1999): "Zonal Pricing and Demand-Side Bidding in the Norwegian Electricity Market", *mimeo*.

⁵¹ PIL, Enron og Lyse

⁵² Bjørndal, M. og K. Jørnstein (1999): "Zonal Pricing in a Deregulated Electricity Market", Discussion Paper 1999/11, Department of Finance and Management Science, Norwegian School of Business and Administration.



Bestemmelsen i § 7.3 i Retningslinjer for systemansvar er i liten grad blitt benyttet og er i beste fall å betrakte som et ris bak speilet for aktørene. NVE har nå sendt et utkast til ny forskrift for systemansvaret ut på høring. I høringsutkastet er det foreslått en tilsvarende bestemmelse i forskriftens § 11 annet ledd. Det heter her at når det er åpenbart at markedet ikke gir en samfunnsøkonomisk effektiv prissetting, innenfor et begrenset område, kan systemansvarlig suspendere bud i regulerkraftmarkedet og benytte reguleringsobjektet til gjeldende elspotpris for området. Utkastet til ny bestemmelse tar også sikte på helt spesielle lokale forhold, og vil neppe kunne være noen effektiv skranke for å forhindre utøvelsen av markedsrett.

Konkurransetilsynet finner det sannsynlig at markedsrett i regulerkraftmarkedet vil følge av underliggende forhold i markedet for fysisk krafthandel. Arbitrasjemulighetene mellom engrosmarkedet og regulerkraftmarkedet tilsier at Statkrafts markedsrett i engrosmarkedet også vil ha betydning i regulerkraftmarkedet.

6.2.5 Betydningen av kapasitetsbeskrankninger

Produksjonens regulerbarhet har sammenheng med størrelsen på magasinene og effektkapasiteten. Magasinkapasitet har liten verdi før effektinstallasjonen er av en viss størrelse. Jo kortere tid det tar å kjøre ut det opplagrede vannet, desto større mulighet er det for å flytte produksjonen til de ønskede tidene på året og døgnet. Kombinasjonen av høy effekt og god magasinkapasitet er derfor av betydning for produsentenes mulighet til å utøve markedsrett ved å flytte produksjon. Virkningen av en prisøkning fra en aktør avhenger av om de andre produsentene faktisk har ledig kapasitet.

Lastnivået, dvs. størrelsen på forbruket, kan være av betydning. Under lavlast er effektutnyttelsen generelt lav, og mange produsenter er i den situasjonen at de kan øke produksjonen, gitt at det ikke er begrensninger i tilsiget eller i magasinkapasiteten. Under høylast er det få konkurrenter som har ledig effektkapasitet, og prisene vil derfor lettere få en økning når produksjonen holdes tilbake.

En produsent med stor magasinkapasitet har større muligheter til å flytte produksjonen enn produsenter med liten eller ingen magasinkapasitet. Vannkraftprodusenter uten magasinkapasitet vil som regel produsere for fullt, mer eller mindre uavhengig av markedsprisen. For vannkraftprodusenter med vann i magasinene er det spørsmål om det finnes ledig effektkapasitet.

Virkningene av en prisøkning er også avhengig av om andre produsenter faktisk ønsker å øke tilbudet. Varmekraftprodusenter vil bare ta i bruk kapasitet dersom prisen er tilstrekkelig til å dekke de variable produksjonskostnadene. Deres reaksjon er derfor avhengig av om prisen heves tilstrekkelig til at marginale teknologier kan drives lønnsomt. En vannkraftprodusent med magasiner vil være villige til å øke produksjonen dersom prisen heves over vannverdien.

Skyggeprisen på vann betegnes som vannverdi, og er alternativverdien på vannet ved beste alternative anvendelse. Kompliserende faktorer for produsenten når han skal beregne vannverdien, er usikkerheten om etterspørsel og om tilsig av vann. Produsenten må derfor ta hensyn til forventninger om markedspriser og tilsig i fremtidige perioder. Dersom produsenten forlanger en pris som er høyere enn markedsprisen, vil han ikke få solgt noe og vil ende opp med mer vann på lager ved periodens slutt. At magasinnivået da øker, tenderer til å senke produsentens vannverdi, noe som etter hvert bringer den på linje med resten av

markedet. I likevekt i et fullkomment konkurransemarked vil hver produsent ha en vannverdi lik markedsprisen.

Selv om prisen ligger høyere enn marginalkostnaden, kan det likevel være at produsenter velger ikke å øke tilbudet av strategiske årsaker. Dersom prisøkningen oppfattes som et signal om å redusere konkurransen, kan en produsent være villig til å holde tilbake produksjon for ikke å fremprovosere en priskrig. Se diskusjonen om stilltiende samarbeid ovenfor.

6.2.6 Betydningen av etterspørselens priselastisitet

Ved priselastisk etterspørsel vil redusert produksjon gi en mindre prisøkning enn om etterspørselen er lite priselastisk. Etterspørselen⁵³ etter elektrisk kraft er lite prislefølsom på kort sikt (fra time til time). I noen tilfeller kjenner ikke kunden prisen på varen på det tidspunktet den kjøpes. På mellomlang sikt – i løpet av en sesong eller noen måneder – er også prislefølsomheten begrenset. På lang sikt kan imidlertid etterspørselen være mer elastisk. Forbrukerne har over tid anledning til å tilpasse seg ved å for eksempel å endre energibærere for oppvarming.

Alt annet likt vil det forhold at markedets etterspørsel er uelastisk på kort sikt, bidra til å øke produsentenes markedsrett. Det er fordi et forsøk på å øke prisene bare i liten grad vil motsvares av redusert etterspørsel fra forbrukerne på kort sikt.

Etterspørselens priselastisitet har også betydning for effektivitetstapet som oppstår som følge av markedsrett. Dette vil bli diskutert nærmere under punkt 6.4.

6.2.7 Marginalkostnader i et vannkraftssystem

Vannkraft produseres ved å utnytte energien fra vannfall. Kostnadsstrukturen i norsk vannkraftproduksjon kjennetegnes ved lave betalbare variable kostnader, noe som skiller den fra kullkraft og gasskraft. For å regulere tilførselen av vann mellom våte og tørre perioder, kreves investering i lagerkapasitet (vannmagasin). Som nevnt ovenfor, er vannmagasinenes størrelse og tilsiget begrenset. Når produsenten skal kalkulere sine produksjonskostnader, må han ta hensyn til skyggeprisen på vann.

Statkraft argumenterer med at lave marginalkostnader i vannkraft alt annet likt vil gjøre det mindre attraktivt å holde tilbake produksjon for vannkraftprodusenter sammenlignet med produsenter i et termisk system, som har høyere marginalkostnader. Dette skal være fordi dekningsbidraget vannkraftprodusenten mister, blir større. På bakgrunn av dette mener Statkraft å ha vist at en vannkraftprodusent har mindre incentiver til å utøve markedsrett enn en termisk produsent.

Konkurransetilsynet er enig i at de lave direkte produksjonskostnadene i vannkraft tilsier at relativt lave markedspriser kan observeres i et vannkraftmarked. At en vannkraftprodusent har lavere betalbare driftskostnader enn en termisk produsent, er imidlertid ikke til hinder for at vannkraftprodusenten kan utøve markedsrett. Mens termiske produsenter har liten fleksibilitet⁵⁴ med hensyn til å variere produksjonsnivået, vil vannkraftprodusenter med større

⁵³ Enkelte industribedrifter kan ved høye priser finne det lønnsomt å redusere sin etterspørsel, men dette gjelder ved ekstremt høye priser og er som eksempel bare gjort en gang i løpet av fjoråret.

⁵⁴ Kullkraftverk og gasskraftverk kan til en viss grad reguleres på kort sikt. Ved gasskraft er det vanlig med såkalte take-or-pay kontrakter der produsenten får betalt uansett om de bruker gassen eller ikke. Dette kan medføre at gasskraftverk ikke lett reguleres opp og ned.



eller mindre magasin kapasitet kunne lagre vann til senere perioder, med mindre magasinene er i ferd med å bli fulle. For beslutninger om priser og omsetning er det alternativverdien av produksjonen som er relevant, og her hører blant annet verdien av lager av innsatsvarer inn. Dersom vannverdien regnes inn, er det ikke sikkert at marginalkostnaden er lavere for en vannkraftprodusent enn en produsent av termisk kraft.

6.2.8 Betydningen av langsiktige fastpriskontrakter

Langsiktige fastpriskontrakter reduserer produsentens gevinst ved å manipulere spotprisen. Selv om han skulle lykkes i å øke spotprisen, vil den økte prisen bare komme produsenten til gode for det volumet som ikke er bundet opp til andre priser i langsiktige kontrakter.

Statkraft har derfor rett i at produsentenes posisjoner i kontraktmarkedet er av betydning for produsentenes markedsrett i det kortsiktige spotmarkedet. Dersom produsenten har tegnet fastpriskontrakter med kunder, tjener produsenten mindre ved å begrense tilbudet for å øke spotprisen. Dette skyldes at produsenten ikke får den høyere prisen på den andelen av produksjonen som er bundet opp.

Produsentenes posisjoner i kontraktmarkedet kan altså redusere incentivene til å utøve markedsrett, men fjerner dem ikke. Det er også viktig å skille mellom langsiktige kontrakter der kontraktsprisen er fast og kontrakter der prisen avhenger av spotprisutviklingen. Det er bare førstnevnte kontrakter som reduserer incentivene til å manipulere med spotprisen. Den andelen av kontraktene som har priser knyttet opp til spotprisutviklingen, vil ikke svekke incentivene.

6.2.9 Kontrollinstansenes rolle

Statkraft har i sitt tilsvarende til Konkurransetilsynets varsel fremhevet de ulike kontrollorganenes mulighet til å avdekke forhold med hensyn til markedsrett.

Om Nord Pool uttales : ” Nord Pool har løpende oversikt over aktørenes anmeldelse både i det fysiske og finansielle markedet. Det fysiske markedet er regulert av konsesjoner gitt av NVE og OED, mens det finansielle markedet nå blir omfattet av revidert børslov og lov om verdipapirhandel. Dette medfører at Nord Pool får en egen børskonsesjon i nær fremtid som blant annet innebærer at de er forpliktet til å overvåke og følge opp kraftmarkedet.”

Om NVEs rolle påpeker Statkraft at NVE får ukentlig oversikt over vannstanden i alle magasinene. I tillegg er Statkraft, i likhet med andre konsesjonærer, forpliktet gjennom konsesjonsvilkår til å foreta omfattende målinger av ulike hydrologiske data som sendes til NVE.

Om Statnetts rolle uttaler Statkraft: "Dette dreier seg om at Statnett har fullt innsyn i produsentenes disponering og har rettslige virkemidler for å avbøte forsøk på å utøve markedsrett. Dette gjelder gjennom at Statnett:

- godkjenner alle større vedlikeholdsarbeider
- kan endre anmeldingsområde
- kan erklære monopolområde
- kan dele opp nettet og tvangsstyre produksjonen

dvs. kan bruke systemvern.

Etter Statkrafts oppfatning gjør disse forhold, sett i sammenheng med NVEs og Statnetts roller, samlet sett at kraftmarkedet er mer transparent og gjenstand for overvåking enn noe annet marked. Det må etter Statkrafts vurdering også være åpenbart at alene det faktum at en aktør vet at kontrollinstanser overvåker alt man faktisk gjør i forhold til det fysiske og finansielle markedet, samt all fysisk disponering, i stor grad reduserer incentivene til å utøve markedsmakt.

Konkurransetilsynet er ikke enig i at kontrollmyndighetene vil være i stand til å forhindre utøvelse av markedsmakt. De har verken metoder eller virkemidler for dette. Dette er også i overensstemmelse med organenes egne uttalelser:

Nord Pool uttaler at de ikke kan støtte en argumentasjon om at en økt konsentrasjon i markedet er akseptabelt fordi Nord Pool har en effektiv markedsovervåkning. Markedsovervåkningens rolle er å overvåke det markedet som til enhver tid eksisterer, og er ikke et instrument for å balansere konsentrasjonen i markedet. Nord Pool anfører videre at tilfredstillende konkurranse der ingen aktør har markedsmakt, må være et overordnet mål. En utvikling der markedsovervåkning blir akseptert som et argument for mer markedskonsentrasjon, er etter Nord Pools vurdering prinsipielt gal.

NVE samler inn hydrologiske data som for de fleste store kraftverk vil kunne benyttes til å kontrollere produsentenes spill av vann. Dette er imidlertid data som ikke er tilgjengelig for markedsaktsørene. NVE har ikke utviklet rutiner eller metoder som gjør at denne informasjonen kan benyttes til effektiv markedsovervåkning. Selv om NVE skulle kunne påvise spill av vann, er det ikke sanksjonsmuligheter innenfor energiloven for å hindre at dette gjentar seg.

Når det gjelder de virkemidlene Statnett er tildelt gjennom NVEs retningslinjer for systemansvaret, er disse ment å håndtere tilfeller med spesialregulering. Statnett har et ”ris bak speilet” i form av en trussel om å styre priser og produksjon i tilfeller der det er åpenbart at markedsmekanismen ikke strekker til. Disse virkemidlene er altså tildelt Statnett for å håndtere markedsmakt i regulerkraftmarkedet ved spesialregulering. Statnett har imidlertid ingen tilsvarende fullmakter dersom markedsmakt utøves innenfor et prisområde i spotmarkedet.

6.2.10 Oppsummering

Markedsmakt kan utøves ved at en produsent holder tilbake produksjon for å heve prisene. Markedsmakt kan også utøves ved å flytte produksjon fra perioder der etterspørselen er lite prisfølsom til perioder der den er mer følsom for prisendringer. Etterspørselen vil være mindre prisfølsom i perioder der det oppstår flaskehalsen enn når det ikke er slike begrensninger i overføringssystemet.

Utøvelsen av markedsmakt medfører dels en heving av det alminnelige prisnivå og dels prisforskjeller over tid, der slike prisforskjeller ellers ikke ville eksistert. Høyere priser og større prisforskjeller innebærer et samfunnsøkonomisk tap. Tapet ved prisforskjeller består i at verdifullt forbruk i perioder der etterspørselen er lite prisfølsom, fortreges til fordel for mindre verdifullt forbruk i perioder hvor etterspørselen er mer prisfølsom.

Utøvelsen av markedsmakt påvirker også prisforskjellene mellom regioner. I et underskuddsområde vil utøvelsen av markedsmakt øke prisforskjellen, eventuelt skape en



prisforskjell der det ellers ikke ville vært noen. I et overskuddsområde vil utøvelsen av markedsrett derimot redusere prisforskjellen mellom regioner, eventuelt også oppheve den helt.

Virkingen av en prisøkning avhenger av hvor prisfølsom markedets etterspørsel er og om produsentene faktisk har ledig kapasitet. Vi har sett at markedets etterspørsel er lite prisfølsom på kort sikt. Statkraft kontrollerer etter ervervet over halvparten av all regulerbar produksjon i Sør-Norge og Norge. Disse forholdene bidrar til å redusere elastisiteten i den residualetterspørsel Statkraft står overfor, og vil derfor medføre at Statkraft etter ervervet kommer i en situasjon der det vil være lønnsomt for bedriften å utøve markedsrett.

6.3 Konkurransesituasjonen i Sør-Norge

6.3.1 Konsentrasjonen

Statkraft har gjennom sine erverv av eierandeler gradvis økt sin innflytelse over produksjonen i Sør-Norge. Da Konkurransetilsynet i 1999 behandlet Statkrafts erverv av eierandeler i BKK, var Statkrafts øvrige eierandeler i Sør-Norge begrenset til eierandelen i daværende Oslo Energi Produksjon (nå E-CO Vannkraft). Siden 1999 har Statkraft ervervet eierandeler i HEAS, SKK og VK (Skagerak Energi).

Statkraft er den største produsenten i Sør-Norge. Med utgangspunkt i middelproduksjon har Statkraft, BKK, HEAS og Skagerak (Statkraftalliansen) en markedsandel på 38 prosent før ervervet av Agder Energi.

Ervervet av mellomstore kraftselskaper i Sør-Norge har hver for seg gitt moderate utslag på konsentrasjonen i delmarkedet. I avgjørelsen A2000-26 om Statkrafts erverv av aksjer i SKK og VK, uttrykte imidlertid tilsynet bekymring for at Statkraft var i ferd med å få kontroll over en så betydelig andel av den regulerbare produksjon at markedsrett kan utøves i Sør-Norge. Som nevnt i punkt 6.2.3 er produksjonens regulerbarhet av betydning for produsentenes mulighet til å utøve markedsrett, fordi virkningene av en prisøkning faktisk er avhengig av om de andre produsentene har kapasitet til å øke tilbudet.

Statkraft og bedriftens samarbeidspartnere har en andel av produksjonen på 38 prosent i Sør-Norge. Andelen av magasinkapasitet og effekt er enda høyere. Statkraftalliansen har en andel av magasinkapasiteten på 43 prosent. Ervervet av Agder Energi tilfører Statkraft ytterligere 9 prosent andel av magasinkapasiteten slik at den etter ervervet vil utgjøre 52 prosent. Statkraft vil dessuten oppnå en andel av installert effekt på 50 prosent etter ervervet.

Det er også grunn til å være oppmerksom på at E-CO Vannkrafts produksjon er regulerbar. E-CO har en andel av magasinkapasiteten i Sør-Norge på 11 prosent.

Av tabellene i kapittel 5 kan man se at det vil være tre andre kraftprodusenter av en viss størrelse i Sør-Norge. Øvrige aktører har en markedsandel på 3 prosent eller mindre. E-CO drøftes nærmere under punkt 6.3.1.1.

Statkraftalliansen har også en betydelig andel av produksjonen i Midt- og Nord-Norge. Statkraft har en andel av produksjonen i Midt- og Nord-Norge på 45 prosent, og en andel av magasinkapasiteten på hele 52 prosent.

Betydningen av krysseie

Kraftmarkedet har siden dereguleringen i 1990 vært kjennetegnet ved et stort antall tilbydere og etterspørere. Tendensen går imidlertid mot større og færre regionale enheter på tilbudssiden og økt omfang av krysseie.

Også selskaper som Statkraft eier andeler i, har vært aktive på oppkjøpssiden de siste årene. Som tidligere nevnt har Oslo Energi Produksjon i 2000 ervervet eierandeler i Oppland Energi, og BKK har foretatt mange oppkjøp på Vestlandet.

Mye av Statkrafts produksjon kommer fra kraftverk hvor også andre produsenter har eierandeler. Noen er drevet av Statkraft, mens andre er drevet av andre selskaper. Som eksempel kan det nevnes at Sogn og Fjordane Energiverk AS eier 35 prosent av Leirdøla og Sognekraft eier 12 prosent av Vikfalli. Disse kraftverkene er drevet av Statkraft. Aurland og Solbergfoss er derimot drevet av E-CO som eier henholdsvis 93 og 64,6 prosent av disse.

Statkraft har gjennom BKK indirekte eierandeler i Sogn og Fjordane Energiverk og Sunnhordaland Kraftlag AS som har sin kraftproduksjon i Sør-Norge. Disse eierandelene gjør at heller ikke Sogn og Fjordane Energiverk AS og Sunnhordaland Kraftlag AS kan anses som uavhengige konkurrenter til Statkraftalliansen.

Statkrafts oppkjøpsstrategi de siste årene har økt Statkrafts grep om produksjon, effekt og magasinkapasitet i Sør-Norge. Gjennom disse ervervene har Statkraft også sikret seg større innflytelse i kraftverkene selskapet har direkte eierandel i. Som nevnt i punkt 6.1.3 har Statkraft på bakgrunn av sitt deleierskap i egne og andre selskapers kraftverk et informasjonsfortrinn i markedet som gjør at selskapet kan gis en ledende rolle i forhold til andre vannkraftprodusenter i Norge.

Også i Midt- og Nord-Norge har Statkraft eierinteresser i flere kraftverk. Statkraft eier 50 prosent av Kraftverkene i Øvre Namsen, og indirekte gjennom BKK andeler i Tafjord Kraft.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at omfanget av krysseie har bidratt til at forutsetningene for konkurranse er blitt svekket de siste årene. Statkrafts erverv av Agder Energi vil bidra til å forsterke denne utviklingen. Dette gjelder spesielt i perioder hvor kapasiteten binder, og hvor residualetterspørselen produsentene står overfor, er mindre prisfølsom

Statkrafts erverv av Agder gjør det nødvendig å foreta en vurdering av Statkrafts eierandel i E-CO Vannkraft. I mange tilfeller er det ikke nødvendig å ha en stor eierpost for å oppnå innflytelse. Spesielt kan en eierpost innebære betydelig innflytelse på et selskaps virksomhet dersom eieren får plass i styret. En kan videre gjennom styrerepresentasjon få detaljert og troverdig informasjon om strategisk tenkning i det konkurrerende selskapet. Dette er viktig informasjon i forbindelse med et stilltiende samarbeid.⁵⁵ Statkraft har som nevnt ovenfor en representant i E-COs styre.

Foruten eierandelen i E-CO eier Statkraft og E-CO kraftverkene Solbergfoss og Aurland sammen. Statkraft har riktignok en beskjedent andel av Aurland, men Konkurransetilsynet er likevel av den oppfatning at Statkrafts eierinteresser i disse kraftverkene kombinert med selskapets eierandel og styrerepresentasjon i E-CO vil gi Statkraft verdifull informasjon om

⁵⁵ Underforstått prissamarbeid er nærmere beskrevet under punkt 5.2.2 og 5.2.3

hydrologiske forhold i de aktuelle områdene samt driftsmessige forhold ved kraftverkene, noe som igjen kan gi informasjon om E-COs vannverdi og andre forhold som kan påvirke Statkrafts agering i markedet. Statkraft hevder at eierandelens størrelse og forskjellen i verdi mellom E-CO og Statkraftalliansens verdi tilsier at incentivene til å ikke konkurrere med E-CO er svært begrensede.

Ved siden av Statkraft og de selskaper Statkraft selv regner som Statkraftalliansen⁵⁶, er E-CO den største kraftprodusenten i Sør-Norge. E-CO har en andel av magasinkapasiteten i Sør-Norge på ca. 10 prosent og av installert effekt på ca. 12 prosent. E-COs produksjon er også regulert. Statkrafts eierandel reduserer de to selskaperes incentiver til å konkurrere med hverandre. Statkraftalliansen og E-CO har tilsammen⁵⁷ en andel av magasinkapasiteten i Sør-Norge på 63 prosent og 62 prosent av installert effekt. Bare Lyse og Hydro fremstår nå som de helt uavhengige konkurrentene til Statkraft av en viss størrelse. De øvrige selskapene har kun beskjedne andeler av den regulerbare produksjonen i Sør-Norge. Statkraft anfører at tilsynets påstand om at krysseie svekker konkurransesituasjonen ikke er dokumentert. Statkraft hevder at selskapets eierandel i E-CO utelukkende er en finansiell plassering. Eierandelens størrelse og forskjellen i verdi mellom E-CO og Statkraftalliansens verdi tilsier at incentivene til ikke å konkurrere med E-CO er svært begrensede. Statkraft viser i den forbindelse til Konkurransetilsynets vurderinger i avgjørelse A 2001-13 Aker/Kværner.

I avgjørelse A 2001-13 Aker/Kværner ble Aker Maritimes (AMA) erverv av 17,8 % av aksjene i Kværner vurdert etter konkurranseloven § 3-11. I denne saken konkluderte tilsynet med at ervervet i liten grad ville endre selskapenes konkurranseincentiver. Dette kan imidlertid ikke tolkes dit hen at enhver eierandel som ikke gir betydelig innflytelse ikke er av konkurransemessig betydning. I tilsynets vurdering ble det også lagt vekt på at krysseie mellom to aktører i samme marked i utgangspunktet reduserer vedkommendes incentiver til å konkurrere. Det ble også nevnt at faren for stilltiende samarbeid kan øke dersom to konkurrerende selskap har eierandeler i hverandre. AMA og Kværner konkurrerer i tillegg i helt andre typer markeder enn Statkraft og E-CO Vannkraft⁵⁸ slik at avgjørelsen i A 2001-13 Aker/Kværner etter vår oppfatning ikke er relevant i denne saken.

6.3.2 Oppsummering

Statkraft er største produsent i Sør-Norge og har etter ervervet grep om over 47 prosent av produksjonen.

Statkraftalliansen inkludert Agder Energi og E-CO har en samlet markedsandel på 63 prosent av all magasinkapasitet i Norge. Omfanget av krysseie i andre selskaper reduserer Statkrafts incentiver til å konkurrere i Sør-Norge.

Sør-Norge har i likhet med det nordiske kraftmarkedet flere egenskaper som taler for at aktørene kan lykkes i å opprettholde et stilltiende samarbeid og derved høyere priser. Statkraft har også i Sør-Norge et informasjonsfortrinn i markedet som gjør at selskapet kan gis en ledende rolle i forhold til mindre vannkraftprodusenter i Norge.

⁵⁶ BKK, HEAS, Skagerak og Agder.

⁵⁷ Etter ervervet av Agder Energi.

⁵⁸ AMA og Kværner konkurrerte i markeder med få, store kontrakter. Dette gir rom for andre typer spill enn i engrosmarkedet for kraft.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at omfanget av krysseie har bidratt til at forutsetningene for konkurranse er blitt svekket de siste årene. Statkrafts erverv av Agder Energi vil bidra til å forsterke denne utviklingen. Dette gjelder spesielt i perioder hvor kapasiteten binder, og hvor residualletterspørselen produsentene står overfor er mindre prisfølsom. Tilsynet mener derfor at grensen for hvilken konsentrasjon som kan aksepteres i kraftmarkedet, nå er nådd.

6.4 Samfunnsøkonomiske kostnader

I tillegg til at ervervet vil medføre økte priser til ugunst for kraftbrukerne, vil det oppstå flere former for effektivitetstap. Utøvelse av markedsrett medfører dels en heving av det alminnelige prisnivået og dels prisforskjeller over tid, der slike prisforskjeller ellers ikke ville eksistert. Høyere priser og større prisforskjeller innebærer et samfunnsøkonomisk tap.

Tapet ved prisforskjeller består som beskrevet ovenfor i at verdifullt forbruk i perioder der etterspørselen er lite prisfølsom, fortrenses til fordel for mindre verdifullt forbruk i perioder hvor etterspørselen er mer prisfølsom.

Økte priser kan gi opphav til en lang rekke effektivitetstap.

6.4.1 Effektivitetstap på kort sikt

I frikonkurranseløsningen utnyttes den til enhver tid tilgjengelige produksjonsteknologien i markedet på den mest effektive måten. Slik sikres det at forbruket til enhver tid dekkes til lavest mulig kostnad. Dette gjelder ikke nødvendigvis dersom aktørene utøver markedsrett. Grunnen til dette er at den aktøren som besitter den marginale produksjonsteknologien ikke nødvendigvis er den som har, eller utnytter markedsrett. Den dyreste kapasiteten i Sverige, de svenske oljekondensverkene, er for eksempel eid av Svenska Kraftnät. Hvis markedsrett da utøves ved at en eller flere aktør holder tilbake produksjonskapasitet, kan det føre til at disse oljekondensverkene kommer i produksjon. Dermed er den kapasiteten som ikke produserer (den tilbakeholdte) billigere enn den dyreste kapasiteten som er i produksjon. Dette gir effektivitetstap gjennom en innoptimal utnyttelse av produksjonskapasiteten.

Dersom det er vannkraft som holdes tilbake, vil denne etter all sannsynlighet bli produsert ved en senere anledning da prisene er lavere.⁵⁹ I så fall fortrenses den kapasiteten som ellers ville vært marginal på dette tidspunktet. Dette vil i så fall være billigere kapasitet.

Denne misstilpasningen av produksjonskapasiteten kan også gi miljøkostnader dersom dyr kapasitet, som ikke ville produsert i frikonkurranse, også har høyere utslipp av CO₂. I utgangspunktet er imidlertid ikke alle miljøkostnader internalisert i kraftmarkedet, slik at utnyttelsen av produksjonskapasiteten ikke nødvendigvis er optimal i frikonkurranse heller. Dyr produksjonskapasitet har heller ikke nødvendigvis større utslipp enn billig kapasitet, slik at dette ikke er et entydig resultat.

⁵⁹ Vannkraftprodusentene vil søke å unngå å spille vann, men markedsrett kan føre til at sannsynligheten for spill øker.



6.4.2 Effektivitetstap på lang sikt

Markedsmakt, selv om den bare blir utnyttet i enkelte perioder og situasjoner, vil påvirke prisforventningene i markedet, og kan derfor ha betydning for tilpasningen på lang sikt. Dette kan gi opphav til en lang rekke effektivitetstap:

Innoptimale investeringer i nettet

Kostnadene ved investeringer i nettet bør baseres på gevinstene i form av reduserte prisforskjeller mellom områdene (i tillegg til verdien av å redusere sannsynligheten for utfall). Dersom det utøves markedsmakt, kan dette både øke og utjevne prisforskjellene mellom to områder. Prissignalene gir dermed ikke samfunnsøkonomisk riktige investeringssignaler.

Innoptimal lokalisering av produksjonskapasitet

På samme måte som for investeringer i nettet, kan markedsmakt medføre at markedsprisene ikke gir riktige signaler om overskudds- og underskuddsområder, og at ny produksjonskapasitet dermed ikke lokaliseres der den samfunnsøkonomiske verdien av den er størst.

Innoptimale investeringer på etterspørselssiden

Forventninger om høye kraftpriser vil påvirke beslutninger også på etterspørselssiden. Dersom det er bekymring om høye priser og markedsmakt, vil det for eksempel bidra til økt usikkerhet og en større nedside for investeringer i kraftkrevende industri. Dette kan bidra til større nedleggelse, reduserte nyinvesteringer, eller at det investeres i annen type teknologi enn ellers. Også for de andre etterspørselssektorene vil høye priser gi endringer i atferd når det gjelder investeringer i kraftforbrukende utstyr, investeringer i energisparende utstyr, investeringer i oppvarmingsteknologi og valg av brensel, etc.

6.5 Oppsummering konkurransevirkninger

Ovenfor har Konkurransetilsynet redegjort for en rekke forhold som tilsier at konkurransen i kraftmarkedet over en periode er blitt gradvis svekket.

Fysiske forhold i overføringsnettverket skaper lokale geografiske markeder, markedets etterspørsel er lite prisfølsom på kort sikt og etablering er vanskelig da det tar lang tid å bygge ut kapasitet. Omfanget av krysseie har økt betydelig de siste årene. Statkraft har også på grunn av sin lokalisering tilgang på informasjon om driftsmessige og hydrologiske forhold som er av betydning for konkurrentenes tilpasning. Statkraft og de selskapene Statkraft har eierandel i synes derfor å ha et informasjonsfortrinn i forhold til øvrige selskaper. I tillegg sitter Statkraft med en betydelig andel av den regulerbare produksjonen i Sør-Norge og i Norge som helhet. Dette sett i sammenheng med den jevne økningen i etterspørselen som vi har sett de siste årene, gjør at konkurransen i engrosmarkedet er blitt svekket. Som påpekt tidligere anser Konkurransetilsynet konkurransen som begrenset i utgangspunktet.

Statkraft har anført at vilkåret om at ervervet av Agder Energi må påvirke konkurransen ”vesentlig”, ikke er oppfylt. Det anføres at Konkurransetilsynet plikter å kvantifisere størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår som følge av konkurransebegrensningen. Videre anfører Statkraft blant annet at mulighetene, markedsf forholdene, incitamentene og usikkerhetene langt på veg vil være de samme uavhengig av endringene i samlet markedsandel som følge av ervervet.

Hvorvidt konkurransen ved Statkrafts erverv av Agder Energi blir vesentlig begrenset vil bero på et skjønn der en rekke momenter må vektlegges.

Etter ervervet kontrollerer Statkraft halvparten av all magasin- og effektkapasitet i ovennevnte elspotområder. Konkurrentenes muligheter til å svare ved forsøk på å utøve markedsmakt, blir redusert som følge av ervervet. Ervervet vil også medføre at mulighetene for underforstått prissamarbeid forsterkes. Dette har Konkurransetilsynet sannsynliggjort i drøftelsene ovenfor.

Statkraft har de siste årene kjøpt seg opp i en rekke kraftproduserende bedrifter, og har således gradvis styrket sin posisjon, jf. drøftelsen ovenfor under punkt 6. Når konkurransen er begrenset i utgangspunktet, skal det mindre til for at et erverv medfører en vesentlig konkurransebegrensning. Etter Konkurransetilsynets vurdering representerer ervervet av Agder Energi det steget i den trinnvise utviklingen som gjør at vesentlighetskravet må anses oppfylt.

På bakgrunn av dette finner Konkurransetilsynet at Statkrafts erverv av Agder Energi vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen slik at Statkraft gjennom ervervet får økt muligheten til å utøve markedsmakt. Utøvelse av markedsmakt innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, siden markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den kunne ha vært.

Virkingen på konkurransen i det nordiske markedet er bekymringsfull i seg selv. I delmarkedene som oppstår under kapasitetsbeskrankninger i overføringsnettet, er det etter tilsynets vurdering klart at ervervet fører til en vesentlig konkurransebegrensning. Samlet sett er det derfor klart at inngrepvilkåret er oppfylt.

7. Vurdering av effektivitetsgevinster som følge av ervervet

7.1 Generelt om effektivitetsgevinster

Et bedriftserverv kan være motivert ut fra muligheten til å realisere effektivitetsgevinster og/eller strategiske gevinster for de involverte selskaper. Kostnadsbesparelser som innebærer realøkonomisk gevinst, vil i utgangspunktet også være en samfunnsøkonomisk gevinst. Med realøkonomisk gevinst menes at en gitt mengde varer eller tjenester kan produseres med lavere ressursinnsats enn tidligere, eller at produksjonen kan øke med gitt ressursinnsats. Gevinster som følge av økt forhandlingsstyrke eller at ervervet gjør det mulig for bedriftene å vri etterspørselen mot egne varer og tjenester, regnes normalt ikke som samfunnsøkonomiske gevinster. Samfunnsøkonomiske gevinster kan også være knyttet til reduksjon av et eventuelt eksisterende effektivitetstap.

Kun samfunnsøkonomiske gevinster som er ervervsspesifikke, dvs. gevinster som er avhengige av at ervervet finner sted for å bli realisert, er relevante ved tilsynets vurdering av ervervet. Gevinster som vil eller kan bli realisert selv om ervervet ikke finner sted, vil ikke bli tatt hensyn til. Dette gjelder for eksempel effektivitetsgevinster som ville kunne realiseres gjennom et annet erverv, gjennom å kjøpe informasjon eller lignende.

7.2 Statkrafts anførsler om synergier/effektivitetsgevinster ved ervervet

Ifølge Statkraft er et av hovedformålene med ervervet å hente ut mulige synergigevinster. Statkraft oppgir følgende hovedgrupper av synergi- og effektivitetsgevinster i meldingen om ervervet:

[⁶⁰]

7.3 Høringsinstansenes vurdering av mulige synergier som følge av ervervet

I meldingen som høringsinstansene fikk til uttalelse, var redegjørelsen for effektivitets- og synergigevinster unntatt, fordi dette ble ansett å være forretningshemmeligheter. I høringsbrevet ba Konkurransetilsynet høringsinstansene vurdere hvilke synergier som kan forventes ved et bedriftserverv som dette.

De fleste høringsinstansene unnlot å kommentere eventuelle synergier i sine svar. Nedenfor har vi oppsummert de vurderingene vi fikk.

E-CO

E-CO hevdet i sin høringsuttalelse at synergier knyttet til bedriftserverv som dette i stor grad er avhengig av særskilte momenter i det konkrete erverv. Generelt hevder E-CO at synergiomfanget kan være betydelig i nominelle størrelser, men moderat i forhold til verdien av transaksjonen.

Bergen Energi(BE)

Ifølge BE kan det forventes to typer synergieffekter ved erverv som dette. Det første er stordriftsfordeler. BE kan ikke se for seg at Statkrafts oppkjøp av Agder Energi skal kunne gi grunnlag for nevneverdige stordriftsfordeler på produksjonssiden. BE ser imidlertid ikke bort fra at administrative kostnader kan spares. Den andre typen synergieffekter er samordningsgevinster gjennom koordinering av ulike interne systemer. Eksempler på dette er ifølge BE samordning innen produksjon, porteføljeforvaltning, markedsanalyse og salg. Innen disse områdene ser BE for seg at det kan være grunnlag for økt inntjening.

Elkem

Elkem tror ikke det er noen sammenheng mellom kostnadseffektiv drift og størrelsen på eierselskapene på produksjonssiden.

SSB

SSB skriver i sitt høringsbrev at dersom synergigevinstene er store, kan det være grunn til å godta flere oppkjøp og fusjoner. I så tilfelle kan en imidlertid stille spørsmål ved om det kan være like hensiktsmessig med ett nasjonalt kraftselskap som tar ut alle synergier, og hvor hele sektoren reguleres som et nasjonalt monopol. Ifølge SSB bør ineffektive mellomløsninger med et ”fritt” marked uten effektiv fungerende konkurranse unngås.

⁶⁰ Untatt offentlighet, offl. § 5a jf. fvl. §13 første ledd nr. 2



7.4 Konkurransetilsynets vurdering av anførte effektivitets- og synergigevinster

Den rådende oppfatningen i forskermiljøene er at synergier i produksjon av vannkraft er små⁶¹. Lokaliseringen bestemmes av naturgitte forhold, og drift av vannkraftverk er i liten grad arbeidskraftintensiv. Dette vises klart ved de lave direkte variable kostnadene som er knyttet til produksjon av vannkraft.

[⁶²]

7.5 Kort om betydningen av slagkraftige, nasjonale enheter

Statkraft er nå i ferd med å fullføre en oppkjøpsprosess som har bestått i en rekke erverv. Statkraft fikk våren 2001 tilført 6 mrd. kroner i ny innskuddskapital og økt låne- og garantiramme med 10 mrd. kroner. I St.prp. nr. 51 (2000-2001), ”Om tilførsel av innskottskapital og auka låne- og garantiramme for Statkraft SF”, begrunner Statkraft sin søknad om midler med at selskapet ønsker å øke sin produksjonskapasitet ved oppkjøp i Norge. Det uttales at en sterkere posisjon i hjemmemarkedet vil styrke Statkrafts konkurransekraft i forhold til internasjonale konkurrenter.

Konkurransetilsynet har vanskelig for å se at det er nødvendig å styrke sin posisjon i hjemmemarkedet for å konkurrere ute. Professor Lars Sørgard⁶³uttaler i en artikkel i Kraftjournalen at han har vanskelig for å følge dem som hevder at prisen vil kunne gå ned dersom Norge får en stor, slagkraftig enhet. ”Dersom Statkraft faktisk benytter sine seks milliarder til å kjøpe seg opp i det innenlandske markedet, så vil de bli enda større enn i dag. Og er da enda mindre enn før interessert i å konkurrere hardt på pris.”

⁶¹ Oppsummering fra idé-seminar 13. mars 2001 om konkurransemessige utfordringer i kraftmarkedet.

⁶² Unntatt offentlighet offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd

⁶³ Artikkel i Kraftjournalen nr. 4, 2001.



8. Konklusjon og vedtak om inngrep

Konkurransetilsynet finner at Statkrafts erverv av Agder Energi vil medføre en vesentlig begrensning av konkurransen i kraftmarkedet. Effektivitetsgevinstene ved ervervet er ikke tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen. Konkurransetilsynet har derfor kommet til at Statkrafts erverv av aksjer i Agder Energi vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i kraftmarkedet i strid med konkurranselovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. På denne bakgrunn, og med hjemmel i konkurranseloven § 3-11 fatter Konkurransetilsynet følgende

vedtak:

Statkraft Holding AS forbys å gjennomføre ervervet av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi AS.

Vedtaket er fattet innen fristen 26. mars 2002 og kan påklages innen fire uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Oslo, 21. mars 2002

Knut Eggum Johansen
konkurransedirektør

Lasse Ekeberg
avdelingsdirektør

Særlig om flaskehalshåndtering

Det finnes to alternative modeller for håndtering av flaskehalser – prisområder og spesialregulering (motkjøp). I spotmarkedet og internt i Norge håndteres flaskehalser med en prisområdemodell med faste elspotområder i kombinasjon med spesialregulering.

Ved prisområdemodellen settes ulike priser i elspotmarkedet på hver side av en flaskehals. Dette gir en relativt høy områdepris på den siden av flaskehalsen der det er produksjonsunderskudd, og en lavere pris i overskuddsområdet. Områdeprisene settes slik at kraftmengden som forventes å flyte gjennom overføringslinjen (snittet), ikke overskrider kapasitetsgrensen.

Ved spesialreguleringer er det anmeldingene i regulerkraftmarkedet som blir lagt til grunn for opp- og nedregulering. Alle aktørene på begge sidene av snittet blir stilt ovenfor den samme prisen i spotmarkedet (systemprisen), selv om like priser ikke gir noen likevekt med flaskehalser i overføringsnettet. Systemoperatør sikrer at kapasitetsgrensene gjennom kritiske snitt ikke overskrides, ved å betale de beste av de aktuelle objektene på regulerkraftlisten for opp- eller nedregulering på hver side av flaskehalsen. Dette fungerer slik at Statnett ved f.eks. en oppregulering betaler mellomlegget mellom produsentenes bud og det produsenten ville fått for kraften i markedet. Svenska Kraftnät bruker spesialreguleringer (motkjøp) som eneste virkemiddel når det oppstår flaskehalser innad i det svenske sentralnettet.

Dagens praksis innebærer at nettet er delt inn i faste elspotområder som angir hvilke områder aktørene skal anmelde sine kjøp og salg i.⁶⁴ To ganger i året foretar Statnett en avgrensning av hvilke elspotområder som skal gjelde for kommende halvår. Det normale er at Norge er delt i to områder, NO1 (Sør-Norge) og NO2 (Midt- og Nord-Norge), men hvis det f. eks. er lite vann i magasinene i en region, eller Statnett får problemer av annen art i en region, vil Statnett kunne skille ut et eget elspotområde for en periode.⁶⁵ Sverige, Finland, Jylland og Sjælland er uansett tid på året egne elspotområder. Elspotområdene setter rammer for hvilket område aktørene skal anmelde sine kjøp og salg i. Når Nord Pool skal beregne elspotpriser, beregnes det først en systempris (Ps) basert på en forutsetning om at det ikke er overføringsbegrensninger i sentralnettet. Dersom beregningene viser at kraftflyten mellom elspotområdene overskrider kapasitetsgrensen, beregnes det to eller flere områdepriser (Po). Kapasitetsavgiften i hvert prisområde er definert som differansen mellom systemprisen og områdeprisen ($\text{Kapasitetsavgift} = \text{Ps} - \text{Po}$).

Dersom prisberegningene viser at kapasiteten mellom elspotområdene ikke overskrides, blir det kun ett prisområde med områdepris lik systempris og kapasitetsavgift lik null. Dersom kraftflyten mellom to områder overskrider kapasiteten, reduseres prisen i overskuddsområdet (lavprisområdet - pl) og økes i underskuddsområdet (høyprisområdet - ph). Dette stimulerer til høyere kjøp og lavere salg i overskuddsområdet og til høyere salg og lavere kjøp i underskuddsområdet. På denne måten benyttes prismekanismen til å regulere kraftflyten ned til kapasitetsgrensen.

⁶⁴ Tidligere sendte Statnett hver uke ut en anmeldingsinformasjon som viste hvilken områdeinndeling som gjaldt for neste ukes anmelding og hvilke prisintervall det skulle anmeldes i. Fastsettelsen av anmeldingsområder var delvis basert på skjønn, og områdeinndelingen kunne variere fra uke til uke.

⁶⁵ 2. februar 2001 ble Midt-Norge skilt ut som eget område. Det var da tre elspotområder i Norge. Dette var for å avhjelpe vannsituasjonen i Møre. I juni 2001 var man tilbake til to elspotområder i Norge.



Mer konkret beregnes det først en pris i hvert område basert på de respektive områders anmeldelser og gitt at det ikke finnes kapasitetsbegrensninger mellom områdene. Deretter blir kjøpskurven i overskuddsområdet tillagt et prisuavhengig⁶⁶ kjøp som tilsvarer overføringskapasiteten mellom områdene, Kap. Tilsvarende blir salgskurven i underskuddsområdet tillagt et prisuavhengig salg av et kvantum lik Kap. Dette er ensbetydende med en parallellforskyvning av henholdsvis kjøpskurven i overskuddsområdet og salgskurven i underskuddsområdet. På denne måten utnyttes overføringen helt opp til kapasitetsgrensen.

I det øyeblikket det skilles ut prisområder foregår alt kjøp og salg i spotmarkedet til områdepriser. Det foregår ingen handel til systempris i de timene hvor områdepriser er etablert. Systemprisen har i de tilfellene bare betydning som referanse for de finansielle kontraktene.

Den fysiske kraftflyten vil alltid gå fra lavprisområdet til høyprisområdet. Dette innebærer at elbørsens kjøp og salg av kapasitet mellom to prisområder alltid vil gi en inntekt som tilsvarer Kap* (Ph-PI). Denne inntekten tilfaller Sentralnettets. Mesteparten av inntektene går i dag til å tilbakebetale gjeld i utenlandsregnskapet, mens noen få prosent betales tilbake til markedsaktørene gjennom de bruksavhengige tariffleddene (kapasitetsleddene) i sentralnettstariffen.

Innenfor de faste elspotområdene kan det også være kritiske snitt. Interne flaskehalser som oppstår innenfor et område, skal håndteres ved spesialregulering med mindre kostnadene ved håndtering av en enkelt flaskehals overstiger 6-10 mill. kroner.

⁶⁶ ”prisuavhengig” betyr at det i denne sammenheng bare at pristilbudene ikke er gitt med utkoblingspris.