



Stockholm den 6 september 2002

Konstitutionsutskottet

Ink 2002 -09- 06

Fäll Konstitutionsutskottet

Dnr 300-7750-2001/2

## Anmälan av näringsminister Björn Rosengren

Vi anmäler härmed näringsministern för närmare granskning av konstitutionsutskottet vad gäller underlåtenheten att vidta erforderliga åtgärder för att *dels* genomföra riksdagens intention, såsom den kom till uttryck 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr.1996/97:272), angående den aktiva roll det statligt ägda Vattenfall skulle spela i omställningen av det svenska energisystemet, *dels* motverka skadliga konsekvenser pga koncentrationen på den svenska energimarknaden till nackdel för såväl konsumentintressen som omställningsmålet.

## Inledning

Finansinspektionens utredning om prismanipulation på den nordiska elbörsen Nordpool aktualiserar återigen den bristande konkurrensen på den svenska energimarknaden. Bristande konkurrens på en oligopolmarknad skapar förutsättningar för prismanipulation. Ur ett långsiktigt perspektiv kan det vara ännu viktigare att det hämmar införande av innovationer. Detta är särskilt allvarligt på den svenska energimarknaden där det är angeläget av miljöskäl med en omställning.

## Bakgrund

Vattenfall svarar ensamt för ungefär halva den svenska elproduktionen. Vattenfall och/eller Sydkraft kontrollerar alla svenska kärnkraftverk. Vattenfall, Sydkraft och det finska statliga företaget Fortum (bl a Birka) svarar för ungefär 90 procent av den svenska elproduktionen. Risken för olika sorters konkurrensbegränsningar ökas av att bolagen sitter tillsammans i styrelser för gemensamt ägda dotterbolag och samarbetar intimt i branschorganisationer. Vattenfall producerar el från både kärnkraftverk, fossilbränsleeldade kraftverk samt förnybara källor som vattenkraft och (om än i mycket blygsam omfattning) vindkraft. Vattenfall är också Sveriges näst största producent av fjärrvärme, som i viss utsträckning kan sägas vara ett konkurrerande alternativ till el. Utöver att vara en mycket bred aktör är Vattenfall också vertikalt integrerat längs elhandelns hela värdekedja, med både produktion, nätverksamhet och elhandel. Vattenfall, Sydkraft och Fortum anses svara för ca 70 procent av försäljningen till slutkunder.

## Koncentrationens skadliga konsekvenser

Konkurrensverket anser att det behövs en bättre separation mellan monopol- och konkurrensutsatt verksamhet i energibranschen. Verket har också framfört att marknadsstrukturen och konkurrensförhållanden i grunden kan behöva utvärderas. Konkurrensverket har upprepade gånger varnat för risken för marknadsdominans, korssubventionering och annan konkurrenssnedvridande verksamhet i det svenska

energisystemet. Vattenfall är därvidlag en uppenbar riskfaktor. Konkurrensverkets generaldirektör har till exempel i ett anförande påpekat att "Vattenfalls storlek samt de tre största företagens gemensamma marknadsstyrka, bl. a. till följd av deras samägande i såväl kärnkraft- som vattenkraftverk, påverkar på ett avgörande sätt förutsättningarna för en fungerande konkurrens på den avreglerade elmarknaden...staten som ägare till Vattenfall har ett mycket stort ansvar och även stora möjligheter att radikalt påverka marknadsförutsättningarna genom att skapa en sundare företagsstruktur" (anförande av generaldirektör Ann-Christine Nykvist november, 2001).

Staten, genom den ansvarige ministern, har inte tagit detta ägaransvar. Näringsdepartementet har förhållit sig passiv trots Konkurrensverkets upprepade varningar. Den utredning som tillsattes för att se över konkurrensen på elmarknaden hade till exempel väl snäva direktiv. Dessvärre tycks problemen snarast förvärras. Nya misstankar väckts nu om konkurrensbegränsande verksamhet hos stora elproducenter.

På en mycket koncentrerad oligopolmarknad finns en potentiell målkonflikt då ett bolags investeringar i ny produktionskapacitet riskerar att konkurrera ut kapacitet i det egna bolaget i stället för andra bolag. Detta kan vara direkt investerings- och innovationshämmande. Detta är ett allvarligt hinder mot den ekologiska omställningen av den svenska elmarknaden. Den föreliggande marknadsdominansen och integreringen ökar även hindren för konkurrens från nya aktörer. Allmänt hållna krav på "affärsmässighet" räcker knappast för att motverka detta. Det är inte ovanligt i affärssammanhang att företag på olika sätt söker hindra ny konkurrens. Sådant beteende kan då av vissa anses vara "affärsmässigt".

### **Riksdagens beslut och Vattenfalls agerande**

Förekomsten av ett dominerande statsägt företag på en sådan marknad skulle kunna motiveras bland annat av att en sådan aktör kan vara en garant mot de negativa effekterna av marknadskoncentrationen. Så tycks dock inte ha skett.

Enligt 1997 års energipolitiska beslut ska Vattenfall förbli statligt ägt och hållas samman som koncern. Motiveringen tycks främst vara den roll som företaget enligt beslutet bör spela i omställningen av Sveriges energipolitik.

Av beslutet framgår bl a att "i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner bör utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik *och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag vara framträdande...De resurser som genereras i Vattenfall blir av stor betydelse för energisystemets omställning*" (vår kursivering).

Vattenfalls agerande har inte varit i linje med den i propositionen uttryckta intentionen, snarare tvärtom. Investeringar i svensk el- och värmeproduktion från förnybara energislag har varit mycket blygsamma. Enligt uppgifter vi har fått från bolaget har Vattenfall under perioden 1997-2001 investerat mindre än 1,5 miljarder kronor i ny förnybar elproduktion i Sverige. Detta kan jämföras med en investeringsnivå på 43 miljarder kronor enbart under 2001 (enligt Vattenfalls årsberättelse). Satsningarna i Sverige har till stor del handlat om att förvärva andra företag och därmed stärka sin redan dominanta marknadsställning, inte om att ställa om det svenska energisystemet från elslöseri och beroende av ohållbara produktionsätt.

I stället för att använda sina resurser för omställningen av det svenska energisystemet enligt

riksdagens intentioner har Vattenfall använt sina resurser för att köpa upp bl a kolgruvor, kolkraftverk och kärnkraftverk i utlandet, framför allt i Tyskland. Koncernen anger som sin vision att vara ett ledande (varvid tycks avses storleken) energiföretag i Europa. Vattenfall är redan det femte största elproduktionsföretaget och det största fjärrvärmeföretaget. Företagets uttryckliga ambition är att växa ytterligare. Vattenfall köpte enbart under 2001 bolag i Tyskland för över nio miljarder kronor. Vattenfalls tyska verksamheter omsatte 2001 nästan dubbelt så mycket som verksamheten i Norden.

### **Näringsministerns underlåtenhet**

Näringsministern har inte använt statens möjligheter att genom ägandet av Vattenfall påverka marknaden mot en sundare funktion och struktur. Vattenfall har också tydligt avvikit från riktlinjerna i 1997 års energibeslut. Näringsdepartementet har olika instrument för att påverka de statsägda bolagen. Två exempel är ägardirektiv och makten att tillsätta styrelseledamöter. Enligt en utredning från Riksdagens utredningstjänst (Dnr 2002:809) har Näringsdepartementet och Finansdepartementet helt skilda uppfattningar på ägardirektivens roll och "bedriver styrelsearbetet med utgångspunkt från två olika synsätt". Utredningstjänsten skriver att Finansdepartementet ser ägardirektiv som värdefulla dokument. "Under arbetet med dessa kan målkonflikter identifieras och därmed lättare åtgärdas." Näringsdepartementet hade i april i år inte förnyat några ägardirektiv sedan 1999. Också Vattenfalls faktiska agerande tyder på att Näringsdepartementet har underlåtit att använda de instrument som står till dess förfogande för att säkerställa att riksdagens intentioner uppfylls. Detta bör konstitutionsutskottet granska.

  
Ingegerd Saarinen

  
Lars Ångström