

Rapport - Arbeidsgruppe

Oppfølging av St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* (Tilsynsmeldingen)

*Gjennomgang av reguleringer og
organiseringen av tilsynet med kraftsektoren*

1. april 2004

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning	1
1.1	Arbeidsgruppens mandat	1
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning	2
1.3	Arbeidsgruppens arbeid	2
1.4	Rapportens oppbygning	3
2	Sammendrag	3
2.1	Reguleringer i kraftsektoren	4
2.2	Oppgavefordeling mellom NVE og Konkurransetilsynet	4
3	Beskrivelse av kraftmarkedet	5
3.1	Fysisk kraftflyt.....	5
3.2	Handel med kraft – ulike delmarkeder	6
3.3	Konkurransen i kraftmarkedet	6
	GJENNOMGANG - REGULERINGER I KRAFTSEKTOREN	8
4	Konkurranserefremmende og –begrensende reguleringer	9
4.1	Konkurranserefremmende reguleringer	9
4.2	Konkurranserebegrensende reguleringer	9
5	Regulering av kraftsektoren	10
5.1	Energiloven.....	11
5.2	Konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler.....	15
5.3	Regulering av vannkraftutbygging	17
6	Arbeidsgruppens merknader - reguleringer	17
6.1	Energiloven.....	17
6.2	Konkurranseloven – Forskrift om meldeplikt for kraftpriser	22
6.3	Regulering av vannkraftutbygging	22
6.4	Andre lover og forhold som kan påvirke konkurransen i kraftsektoren	22
	GJENNOMGANG – OPPGAVEFORDELING MELLOM NVE OG KONKURRANSETILSYNET	23
7	Tilsynsmeldingens idealer for tilsynsvirkosomhet	24
8	Tilsyn med kraftsektoren i Norge	24
8.1	Oppgavefordeling mellom tilsynene.....	24
8.2	Samarbeid mellom tilsynene.....	25
8.3	Internasjonalt samarbeid.....	26
9	Tilsynsmodeller – eksempler fra andre land	27
10	EUs nye elmarkedsdirektiv og forordning for grensehandel med el	30
11	Arbeidsgruppens merknader - oppgavefordeling	31
11.1	Områder med overlappende eller komplementær kompetanse	31
11.2	Regler om prisopplysning og fakturaer	32
11.3	Behov for samarbeid mellom tilsynene.....	32
11.4	Måter å organisere tilsynsvirkosomheten på	33
12	Konklusjoner	35
12.1	Reguleringer i kraftsektoren.....	35
12.2	Oppgavefordeling mellom NVE og Konkurransetilsynet	35
	Vedlegg A: OECDs anbefalinger	37
	Vedlegg B: EUs nye elmarkedsdirektiv og forordning for grensehandel med el	39
	Referanser	41

1 INNLEDNING

1.1 Arbeidsgruppens mandat

28.10.2003 vedtok Statssekretærutvalget for oppfølgingen av St.meld. nr. 17 *Om statlige tilsyn* (Tilsynsmeldingen) å nedsette en arbeidsgruppe for å følge opp meldingens ambisjon om en gjennomgang av sektorreguleringer i kraftsektoren med sikte på nedbygging av unødige konkurransebegrensende reguleringer og foreta en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Olje- og energidepartementet (OED) ble enige om følgende mandat for prosjektet:

”Bakgrunn

I St. meld. nr. 17 ”Om statlige tilsyn” (tilsynsmeldingen) fremhever Regjeringen et klare og tydeligere formål for tilsynene som en av fire idealer for organiseringen og utføring av tilsynsfunksjonen. Dette innebærer at en ønsker å unngå motstridende formål i samme tilsyn og at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn.

Som konkrete endringer angis det bl.a. i meldingen pkt. 1.3.3:

”Som en naturlig oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, foretas det en gjennomgang med sikte på nedbygging av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer, hensyn tatt til forpliktelsene etter EØS-avtalen.”

- 1) ”Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.”

For å følge opp disse punktene i tilsynsmeldingen for reguleringer i kraftsektoren opprettes det en arbeidsgruppe, der de ovennevnte punktene i tilsynsmeldingen utgjør mandatet for arbeidsgruppen.

Det vises for øvrig til rapporten Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet som er utarbeidet av Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Rapporten ble offentliggjort i oktober 2003. Det vises også til rapport fra 31.05.1996 om samarbeid mellom NVE og Konkurransetilsynet. Det vil være naturlig for arbeidsgruppen å ta utgangspunkt i disse rapportene.

Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen settes sammen av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Olje- og energidepartementet (OED), Konkurransetilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

OED og AAD deltar med to medlemmer hver, mens tilsynene deltar med ett medlem hver.

Nærmere om mandatet

Vedrørende punkt 1) om atferdsreguleringer

Arbeidsgruppen skal gjennomgå sektorspesifikke atferdsreguleringer som er rettet mot aktørene i kraftsektoren, med sikte på å kartlegge reguleringer som kan begrense konkur-

ransen. Med atferdsreguleringer forstås også strukturreguleringer som kan påvirke atferden. I gjennomgangen av reguleringene skal arbeidsgruppen:

- Identifisere grunnlaget for reguleringene, organiseringen av reguleringskompetansen og beskrive de hensyn som ligger bak reguleringene. Her skal det også gjøres rede for de rammer de EØS-rettslige forpliktelsene setter for utformingen av reguleringene.
- Beskrive reguleringer som kan begrense en effektiv konkurranseatferd fra aktørene, f.eks. ved å virke etableringshindrende og begrense konkurransehandlefriheten.

Kartleggingen av sektorspesifikke atferdsreguleringer skal munne ut i en beskrivende oversikt.

Gjennomgangen av reguleringer i kraftsektoren vil være et nødvendig og naturlig underlagsmateriale for oppfølgingen av punkt 2 i mandatet.

Vedrørende punkt 2) om organisering av reguleringsmyndigheten

Når det gjelder reguleringer som ivaretar konkurransehensyn, skal arbeidsgruppen redegjøre for organiseringen av tilsynsvirksomheten mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet. Som en del av denne redegjørelsen skal arbeidsgruppen:

- Beskrive hvordan reguleringskompetansen for reguleringer som ivaretar konkurransehensyn er fordelt mellom konkurransemyndigheten og sektormyndighetene i dag. Herunder skal arbeidsgruppen identifisere områder der konkurransemyndigheten og sektormyndigheten har overlappende og komplementær kompetanse.
- Redegjøre for rammene de EØS-rettslige forpliktelsene setter for organiseringen av tilsynsvirksomheten.
- Kartlegge hvordan organiseringen av tilsynsoppgaver mellom konkurransemyndigheten og sektormyndigheten er i andre land det er naturlig å sammenlikne med.

Tidsperspektiv og gjennomføring

Arbeidsgruppen legger fram sin rapport for statssekretærutvalget innen 1. mars 2004.”

I februar 2004 søkte arbeidsgruppen om forlenget frist for tilbakerapportering til Statssekretærutvalget for oppfølging av Tilsynsmeldingen. Arbeidsgruppens frist ble forlenget frem til 1. april 2004.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Prosjektleder Gunnar Birkelund, Arbeids- og administrasjonsdepartementet,
- Underdirektør Stein Øvstebø, Olje- og energidepartementet,
- Seksjonssjef Tore Langset, Norges vassdrags- og energidirektorat,
- Seksjonssjef Birgit Løyland, Konkurransetilsynet,
- Seniorrådgiver Terje Ambjørnsen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og
- Førstekonsulent Richard Scarborough, Olje- og energidepartementet.

1.3 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen startet sitt arbeid 7. januar 2004. Utvalget har således brukt i underkant av 3 måneder på sitt arbeid. Arbeidsgruppen har hatt 8 møter.

1.4 Rapportens oppbygning

Etter sammendraget i kapittel 2, gis en beskrivelse av kraftmarkedet (kapittel 3). Resten av rapporten er delt inn i to hoveddeler: Gjennomgang av reguleringer i kraftsektoren og gjennomgang av oppgavefordelingen mellom NVE og Konkurransetilsynet.

Gjennomgang av reguleringer i kraftsektoren. I kapittel 4 gis en faglig beskrivelse av hvordan reguleringer generelt kan virke konkurransefremmende eller -begrensende. I kapittel 5 gis en beskrivelse av en del reguleringer i kraftsektoren. Arbeidsgruppens merknader av enkelte forhold gjennomgås i kapittel 6.

Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom NVE og Konkurransetilsynet. I kapittel 7 gis en kort beskrivelse av Tilsynsmeldingens fire idealer for organisering av tilsynsvirksomhet. I kapittel 8 beskrives organiseringen av tilsynet med kraftsektoren i Norge. Ulike alternative hovedmodeller for hvorledes en kan organisere tilsynsvirksomheten, med noen eksempler fra andre land, omtales i kapittel 9. Føringer fra EU, i hovedsak gjennom elmarkedsdirektivet (direktiv om felles regler for det indre marked for elektrisitet, 2003/54/EC), beskrives i kapittel 10. Arbeidsgruppens merknader gjennomgås i kapittel 11.

På bakgrunn av merknader til reguleringene i kraftmarkedet og oppgavefordelingen mellom NVE og Konkurransetilsynet, jf. kapittel 6 og 11, gjengis enkelte forhold som arbeidsgruppen ønsker å henlede oppmerksomheten mot i kapittel 12.

2 SAMMENDRAG

Teknologi, offentlige tiltak, lover og regler danner en ytre ramme for hvordan kraftsektoren fungerer. Energiloven, som er en sektorregulering, skal legge til rette for konkurranse om omsetning og produksjon av kraft, i hovedsak gjennom regulering av nettvirksomheten. Loven regulerer også andre forhold herunder rasjonering og forsyningsberedskap. Konkurranseloven er en sektorovergripende lov som også gjelder for kraftsektoren. Loven skal sikre velfungerende konkurransemarkeder.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er et forvaltningsorgan som er underlagt Olje- og energidepartementet. NVE har ansvaret for å forvalte landets vannressurser og landbaserte energiressurser, og håndhever lover og forskrifter på disse områdene, herunder energiloven. I forhold til energiloven har NVE et løpende ansvar for å regulere og kontrollere nettselskapene, den såkalte monopolkontrollen. I hovedsak består monopolkontrollen av følgende aktiviteter: Fastsettelse av maksimale inntektsrammer for hvert enkelt nettselskap, oppbygningen av punktstariffsystemet (også kjent som overføringstariff eller nettleie), fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret, måling/avregning/fakturering og leverandørskifter i sluttbrukermarkedet.

Konkurransetilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og har ansvaret for det løpende tilsynet med konkurransemarkedene i samfunnet. Konkurransetilsynet fører kontroll med at konkurranselovens forbudsbestemmelser etterleves. Videre kan tilsynet gripe inn mot bedriftserev dersom tilsynet finner at det vil begrense konkurransen på en måte som ikke støtter opp under formålet om effektiv ressursbruk. Konkurransetilsynet kan også, for å fremme konkurransen, pålegge ervervsdrivende å merke, ha oppslag om eller gi annen underretning om pris, forretningsvilkår og kvalitet ved salg av varer og tjenester.

Det har siden 1996 vært et formalisert samarbeid mellom NVE og Konkurransetilsynet. I 2003 ble også Kredittilsynet involvert i samarbeidet. Det samarbeides også med andre tilsyn.

Arbeidsgruppen har gjennomgått sektorlovgivingen med sikte på å identifisere reguleringer som kan tenkes å begrense konkurransen og vurdert oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og NVE. Arbeidsgruppens konklusjoner er gjengitt i henholdsvis avsnitt 2.1 og 2.2.

2.1 Reguleringer i kraftsektoren

Gjennomgangen av reguleringer i kraftsektoren har vist at regelverket i stor grad legger til rette for konkurranse. Av de forhold som arbeidsgruppen drøfter i kapittel 6, ønsker arbeidsgruppen å henlede oppmerksomheten mot *separasjon mellom nett- og konkurransevirkosomhet*, jf. avsnitt 6.1.2.

Større grad av separasjon mellom nett- og konkurransevirkosomhet vil fra et konkurransepolitisk og et regulatorisk ståsted være ønskelig. Større grad av separasjon vil gjøre det lettere å kontrollere at nettselskapene ikke gir egen konkurranseutsatt virksomhet samfunnsøkonomisk uheldige konkurransevri-dende fordeler. Større grad av separasjon legger videre til rette for at NVEs regulering av nettselska-pene kan bli mer effektiv.

Tiltak for å sikre større grad av separasjon må imidlertid vurderes opp mot blant annet oppsplittings-kostnader og tap av eventuelle samdriftsfordeler.

2.2 Oppgavefordeling mellom NVE og Konkurransetilsynet

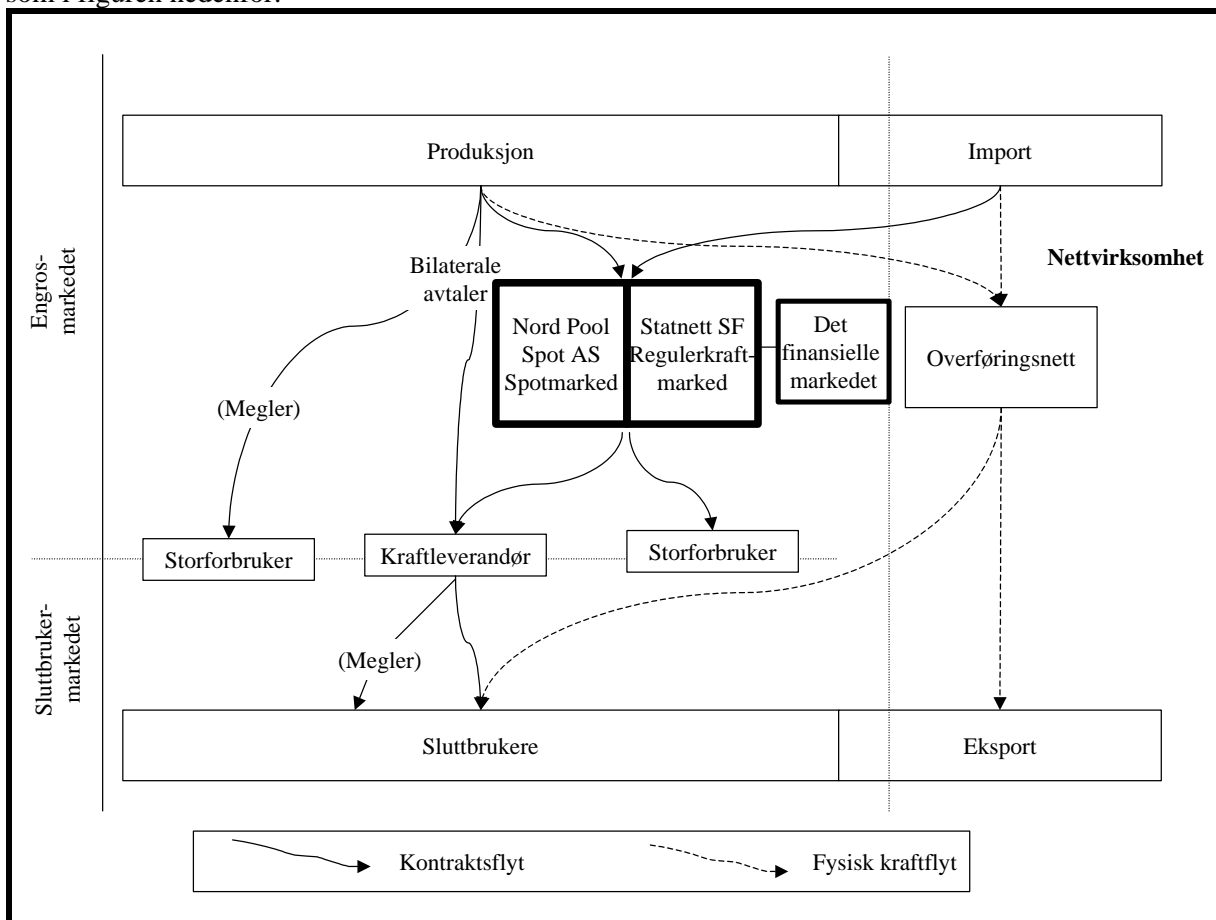
For arbeidsgruppen synes det som om oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og NVE i hovedtrekk er hensiktsmessig. NVE og Konkurransetilsynet har siden 1996 hatt en samarbeidsavtale som omfatter oppgavefordelingen i tilfeller der det har vært overlappende kompetanse. Dette samar-beidet har fungert bra. Arbeidsgruppen ønsker allikevel å påpeke enkelte forhold som bør vies opp-merksomhet:

- *Reglene om kraftforetakens fakturaer*, jf. avsnitt 11.2. Konkurransetilsynets forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft, som vil bli overført til markedsfø-ringsloven og dermed forbrukermyndighetene, har først og fremst konsekvenser for hvordan fakturaene til forbrukere skal se ut. NVEs forskrifter inneholder også bestemmelser om krav til utformingen av fakturaer, i første rekke fakturering av nettleie. Det kan synes uheldig å ha regler om krav til fakturaer til forbrukere i to forskjellige forskrifter. Hensynet til aktøre- ne tilsier at det bør vurderes om det er mulig å samordne disse reglene i samme forskrift. Dersom dette ikke anses å være hensiktsmessig må reglene være samordnet og konsistente, noe som krever tilfredsstillende koordinering mellom NVE og forbrukermyndighetene.
- *Samarbeid mellom NVE og Konkurransetilsynet*, jf. avsnitt 11.3. Konkurransetilsynet og NVE har et nært samarbeid om tilsynet med kraftmarkedet. Ny konkurranselov trer i kraft 1. mai 2004. Den nye konkurranseloven vil, i noe større grad enn den gamle, overlape med NVEs regelverk. En strengere og mer omfattende konkurranselov øker behovet for samar-beid.
- *Organisering av tilsynsvirkosomhet (implementering av EUs elmarkedsdirektiv)*. Som det fremgår av kapittel 9 finnes det ulike modeller for hvordan tilsynet med kraftsektoren kan organiseres. For arbeidsgruppen synes det som om modellen en har valgt i Norge, der Kon-kurransetilsynet overvåker de konkurranseutsatte markedene og NVE har ansvaret for mo-nopolkontrollen og den tekniske reguleringen, fungerer etter hensikten. En slik organisering er, etter arbeidsgruppens vurdering, også langt på vei i tråd med OECDs anbefalinger.

OED foretar for tiden en gjennomgang av norsk lov og forskrifter med henblikk på en imp-lementering av det nye regelverket for EUs indre kraftmarked. I artikkel 23 i EUs elmar-kedsdirektiv fremgår det blant annet at regulatorfunksjonen skal fremme ikke-diskriminering og effektiv konkurranse i kraftmarkedet. Arbeidsgruppen legger til grunn at implementeringen av de deler av direktivet som er relevante for arbeidsdelingen mellom NVE og Konkurransetilsynet om markedskonsentrasjon og konkurranse, baseres på prinsip-per gitt i tilsynsmeldingen, føringer gitt gjennom eldirektivet og uttalelser fra EU-kommisjonen.

3 BESKRIVELSE AV KRAFTMARKEDET¹

Litt forenklet kan den fysiske kraftflyten (stiplet pil) og handelen med kraft (heltrukken pil) beskrives som i figuren nedenfor.



Figur 1: Fysisk kraftflyt og handel med kraft.

Fremstillingen i figur 1 er kun en stilisert modellbeskrivelse. I praksis er spotmarkedet, regulerkraftmarkedet og systemansvaret for øvrig integrert med, og avgjørende for, den fysiske kraftflyten i overføringsnett. Optimal utnyttelse av samfunnets kraftressurser er avhengig av et konsistent og helhetlig system for prising av kraftproduksjon, netjtjenester og systemtjenester.

Den fysiske kraftflyten, de ulike kraftmarkedene og de ulike aktørene er nærmere beskrevet nedenfor.

3.1 Fysisk kraftflyt

Tilgangen av kraft består av innenlands kraftproduksjon, for en stor del vannkraftproduksjon, og import. Import av kraft er mulig grunnet overføringsforbindelser til Sverige, Danmark, Finland og Russland. På etterspørselssiden har en husholdninger, tjenesteytende næringer, industrien og andre forbrukere. Husholdningene og tjenesteytende næringer stod i 2002 for henholdsvis 35 % og 22 % av elektrisitetsforbruket, mens industrien stod for 42 %. Annet forbruk var om lag 1 %. Tilgang som ikke brukes innenlands eksporteres. I løpet av året og ofte også over døgnet vil det normalt både importeres og eksporteres kraft mellom Norge og nabolandene. I år med normale tilsigsforhold er Norge nettoimportør av kraft.

Overføringsnettet binder produksjon og forbruk sammen. Nettet eies, drives og vedlikeholdes av 181 selskaper. Nettvirksomheten er et naturlig monopol, blant annet fordi kostnadssiden er kjennetegnet

¹Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og NVE (2003), *Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet*.

ved høye investeringskostnader og lave marginalkostnader (fallende gjennomsnittskostnader). Nettvirksomhet er derfor regulert. Det er NVE som regulerer nettselskapene.

Elektrisk kraft kan ikke lagres. Forbruk og produksjon må derfor skje samtidig. Statnett som systemansvarlig nettselskap skal sørge for at det til enhver tid er balanse mellom forbruk og produksjon og legge til rette for at leveringskvaliteten for øvrig er tilfredsstillende. Kraftprodusentene mater kraft inn i overføringsnettet, mens forbrukeren tar ut elektrisk kraft. Innmating og uttak fra overføringsnettet skal i prinsippet prises slik at de avspeiler kostnadene ved de marginale overføringstapene i nettet. Ved flaskehals i nettet vil markedsaktørene i prinsippet møte en kapasitetsavgift som skal allokere innmating og uttak optimalt, gitt de beskrankninger som finnes i nettet. Forbrukeren vet ikke hvem som har produsert kraften de forbruker. Det holdes regnskap med hvor mye hver enkelt forbruker tar ut av elektrisk kraft og hvor mye produsentene mater inn i nettet.

3.2 Handel med kraft – ulike delmarkeder

Det er vanlig å dele kraftmarkedet i to: Engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet.

Engrosmarkedet. I engrosmarkedet forgår handelen mellom kraftprodusenter, kraftleverandører og større sluttbrukere. Handelen skjer enten direkte mellom ulike aktører eller over elspotmarkedet til den nordiske elektrisitetsbørsen, Nord Pool Spot. Om lag 70 % av omsetningen i engrosmarkedet foregår bilateralt, mens 30 % går over Nord Pool Spot.

Elspotmarkedet vil ikke alene sikre at det på ethvert tidspunkt er samsvar mellom samlet fysisk forbruk og produksjon, i hovedsak fordi elspotmarkedet fastsettes 12- 36 timer før driftstidspunktet. Momentanbalanse i kraftmarkedet sikres gjennom det såkalte *regulerkraftmarkedet*. Statnett er med hjemmel i energiloven utpekt som systemansvarlig og skal sikre den momentane balansen blant annet ved hjelp av dette markedet. Regulerkraftmarkedet utgjør en anbudskonkurranse der aktører som kan regulere uttak eller produksjon av kraft med store volum innen 15 minutter legger inn pris- og volumbud for opp- og/eller nedregulering til Statnett. Statnett aktiverer opp- eller nedreguleringsbudene i regulerkraftmarkedet inntil det er momentan balanse mellom produksjon og forbruk. Det er prisen til det siste reguleringsobjektet som danner likevektsprisen i regulerkraftmarkedet. De nordiske systemansvarlige selskapene har ansvaret for den momentane balansen i hvert sitt land, men har en felles regulerkraftliste. Dette innebærer i prinsippet at det er nordisk konkurranse i regulerkraftmarkedet. I tillegg kjøper Statnett deler av året effektopsjoner fra produsenter og forbrukere som skal sikre at det er tilgjengelige objekter i regulerkraftmarkedet.

Prisen i regulerkraftmarkedet benyttes til å avregne alle aktørene i engrosmarkedet for deres ubalanser mellom kjøps- og salgsforpliktelser i hver enkelt driftstime. Statnett er med hjemmel i energiloven utpekt som avregningsansvarlig og sørger for at dette økonomiske oppgjøret finner sted.

Sluttbrukermarkedet. Alle som kjøper kraft til eget forbruk er sluttbrukere. Det finnes en rekke konkurrerende kraftleverandører, og sluttbrukerne kan fritt velge kraftleverandør. Kraftleverandørens tilbud varierer mellom fastpriskontrakter av ulik varighet til kontrakter der sluttbrukerprisen varierer med prisen på spotmarkedet. Sluttbrukermarkedet er nasjonalt.

3.3 Konkurransen i kraftmarkedet

I sluttbrukermarkedet kan forbrukerne i dag velge mellom en rekke leverandører av kraft. Det er ingen kostnader knyttet til leverandørskifte. Konkurransen fungerer relativt godt i sluttbrukermarkedet. Det anses å være rimelig god tilgjengelig informasjon blant sluttbrukerne om ulike kontraktstilbud i markedet, blant annet som følge Konkurransetilsynets prisdatabase.

I engrosmarkedet står en overfor konkurransepolitiske utfordringer. I perioder uten knapphet på kapasitet i det nordiske overføringsnettet er det like elspotpriser i alle områdene innenfor det nordiske markedet. Når det er knapphet på kapasitet, såkalte flaskehals, i overføringsnettet vil markedet være avgrenset geografisk. I slike perioder kan for eksempel Sør-Norge, Midt- og Nord-Norge og Sverige

ha ulike elspotpriser, og områdeprisene vil gjenspeile produksjons- og forbruksforholdene i området samt import til/eksport fra området.

Det er særlig i perioder med flaskehalsar at konkurransemyndighetene er bekymret for konkurransen. Forskjellen på et nordisk og et regionalt kraftmarked er stor. For eksempel er Statkraft en middels stor aktør i det nordiske markedet, men en stor aktør hvis en avgrensar det relevante markedet til Sør-Norge.

Fjerning av enhver flaskehals vil kreve store investeringskostnader. For å sikre en fornuftig utnyttelse av samfunnets ressurser må en blant annet vurdere disse investeringskostnadene opp mot kostnadene ved at ønsket overført mengde kraft ikke kan bli realisert. Fjerning av enhver flaskehals er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Flaskehalsene i det sentrale overføringsnettet i Norge og mot utlandet er Statnett forpliktet til å utbedre dersom investeringene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Statnett vurderer felles investeringer i det nordiske overføringsnettet sammen med de øvrige sentralnettselskapene i Norden. Håndtering av flaskehalsar i overføringsnettet og utbygging av overføringsforbindelser til andre land blir også omfattet av EUs regelverk for kraftmarkedet.

GJENNOMGANG - REGULERINGER I KRAFTSEKTOREN

4 KONKURRANSEFREMMEDE OG –BEGRENSENDE REGULERINGER

Med reguleringer forstår arbeidsgruppen i utgangspunktet alle virkemidler det offentlige kan bruke til å påvirke markedsresultatet. Arbeidsgruppen vil likevel avgrense vurderingene til de reguleringer som følger av lov og forvaltningens kompetanse til å håndheve lov.

Offentlige reguleringer kan virke konkurransefremmende og konkurransenøytrale, men de kan også begrense konkurransen. Offentlige reguleringer som kan virke konkurransefremmende eller –begrensende drøftes nedenfor. Reguleringer som eventuelt begrenser konkurransen vil normalt ha andre myndighetsbestemte formål.

4.1 Konkurranserefremmende reguleringer

I praksis ligger det ikke alltid til rette for et velfungerende konkurransemarked, for eksempel ved såkalt *markedssvikt*. De klassiske eksemplene på markedssvikt er:

- Imperfekt informasjon;
- Stordriftsfordeler (store faste kostnader og fallende enhetskostnader);
- Kollektive goder;
- Eksterne effekter.

Transaksjonskostnader gjør det vanskelig for aktørene, seg i mellom, å rette opp markedsimperfeksjoner. Reguleringer som korrigerer for eller begrenser de negative virkningene av markedssvikt vil kunne virke effektivitetsfremmende. For eksempel vil regulering av infrastruktur og krav om markedsadgang for alle aktører på ikke-diskriminerende vilkår legge til rette for velfungerende konkurranse.

Det er et særtrekk ved kraftsektoren at de konkurranseutsatte virksomhetene (kraftleverandører og produsenter) i stor grad er avhengig av en tredjepart (nettselskapene, systemansvarlig og avregningsansvarlig) for å kunne drive sin virksomhet. I Norge har man lagt vekt på å regulere tredjepartselskapene slik at disse legger til rette for virksom konkurranse. Det er særlig forhold som skal sikre at markedsaktører blir behandlet på en ikke-diskriminerende måte og at transaksjonskostnadene i markedet blir så lave som mulig som blir ivaretatt gjennom reguleringene. En slik regulering av tredjepartselskapene er gjennomgående også innenfor EUs regulering av nettbundne markeder for eksempelvis kraft og gass.

4.2 Konkurransbegrensende reguleringer

Ved vurderinger av om reguleringer virker konkurransebegrensende, må en se på hvordan reguleringen påvirker de strukturelle forholdene og konkurranseatferden. Amato og Laudati (2001) stiller opp enkelte spørsmål for vurderingen om reguleringer virker konkurransebegrensende:

- Virker reguleringen etableringshindrende?
 - Direkte: eksempelvis krav om tillatelser eller kvalifikasjonskrav.
 - Indirekte: eksempelvis kostnader for å oppnå en tillatelse og minstekapitalkrav.
- Begrenser reguleringen konkurransehandlefriheten for eksempel ved å
 - fastsette eller påvirke prisfastsettelsen,
 - begrense de aktiviteter virksomheten kan utøve,
 - begrense muligheten for produktutvikling,
 - begrense oppriktig reklame og annonsering,
 - begrense tidspunktet virksomheten kan utøves,
 - fastsette minimumsstandarder.
- Hindrer reguleringen konkurranse på like vilkår (asymmetriske reguleringer)?
- Er det restriksjoner på eierskap og organisasjonsform som begrenser en effektiv konkurranseatferd?

Reguleringer som virker etableringshindrende beskytter etablerte aktører mot konkurranse fra nye aktører, noe som legger til rette for at etablerte aktører kan sette høyere priser enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt.

Reguleringer som innskrenker eller regulerer aktørens mulighet til å konkurrere på pris, kvalitet, tilgjengelighet og så videre vil kunne begrense konkurransen.

Asymmetrisk regulering av konkurrerende aktører vil kunne vri konkurransen og føre til at produksjonen ikke utføres av den som kan gjøre det mest effektivt.

Reguleringer som innebærer restriksjoner vedrørende eierskap og organisasjonsform kan eksempelvis føre til at eventuelle samdriftsfordeler ikke realiseres eller at konkurransedyktige organisasjonsformer ikke realiseres. Mangel på restriksjoner på eierskap og organisasjonsform kan imidlertid virke konkurransehemmende. For eksempel vil begrensninger for monopolvirksomhet til å være involvert i konkurranseutsatte markeder være egnet til å styrke konkurransen. I kraftmarkedet er dette viktig, blant annet fordi eksklusiv utnyttelse av samdriftsfordeler med det lokale nettselskapet i praksis kan ekskludere alle konkurrenter fra å konkurrere om kundene i det aktuelle nettområdet.

Ved vurderingen av om en regulering virker unødig konkurransebegrensende oppstiller Amato og Laudati (2001) en prosess der en først identifiserer formålet med en regulering, og deretter undersøker om reguleringen er nødvendig for å oppnå formålet. Dersom en regulering ikke ivaretar et formål bør den fjernes, uten at det er nødvendig å foreta en konkurransemessig vurdering. Dersom reguleringen er nødvendig for å ivareta et formål, må det foretas en vurdering av om reguleringen virker konkurransebegrensende. Dersom reguleringen begrenser konkurransen, må en gjøre en vurdering av om en kan oppnå formålet med reguleringen på en mindre konkurransebegrensende måte. Dersom en kan oppnå det samme formålet med en regulering som i mindre grad begrenser konkurransen bør reguleringen endres. Til slutt må det foretas en vurdering av om formålet reguleringen ivaretar er tilstrekkelig berettiget til å forsvare de samfunnsøkonomiske kostnadene i form av begrensninger i konkurransen som reguleringen innebærer.

Arbeidsgruppen vil vise til at det for kraftmarkedet er omfattende reguleringer i regi av energimyndighetene som tar sikte på å fremme effektiv kraftomsetning og konkurranse i kraftmarkedet. Arbeidsgruppen har imidlertid i samsvar med mandatet valgt å isolere vurderingene i dette arbeidet til om de ulike reguleringene i kraftmarkedet kan ha konkurransebegrensende virkninger. En regulering som begrenser konkurransen må generelt ses i forhold til formålet med reguleringen.

5 REGULERING AV KRAFTSEKTOREN

Markedet for elektrisk kraft påvirkes av ulike reguleringer:

- *Energiloven,*
- *Konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler,*
- *Andre lover.*

Kraftmarkedet påvirkes av en rekke lover og regler. I tillegg til energiloven og konkurranseloven er industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg, verdipapirloven, børsløven, markedsføringsloven, plan- og bygningsloven og forurensningsloven eksempler på andre lovverk som er viktige deler av rammebetingelsene for utviklingen av energimarkedet. EU-lovgivningen, som blant annet skal bidra til å fremme konkurranse og et åpent marked internt i landene og på tvers av landegrensene, danner også en ytre ramme for hvordan kraftmarkedet skal organiseres og reguleres. OED arbeider for tiden med å implementere EUs nye elmarkedsdirektiv og forordning for grensehandel med elektrisitet.

5.1 Energiloven²

Formålet med energiloven er å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Energiloven skal legge til rette for konkurranse innen kraftproduksjon og omsetning. Loven regulerer også andre forhold som rasjonering, kraftforsyningsberedskap og energiplanlegging.

Energilovforskriften og andre forskrifter utfyller energilovens generelle bestemmelser. Myndighet til å fatte vedtak etter energiloven er i stor grad delegert til NVE. OED er klageorgan for vedtak NVE fatter etter energiloven. I saker der OED selv er førsteinstans, er Kongen i statsråd klageinstans. En oversikt over energilovens ulike deler med tilhørende relevante forskrifter er forsøkt illustrert i tabellen nedenfor.

² Olje- og energidepartementet (2002), *Fakta 2002 – Energi- og vassdragsvirksomhet i Norge*; Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og NVE (2003), *Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet*.

Tabell 1: Energiloven

Energiloven (Energilovforskriften)		Andre relevante forskrifter	Konsesjon
KAP. 1	Alminnelige bestemmelser		
KAP. 2	Saksbehandling		
KAP. 3	Elektriske anlegg		Områdekonsesjon og anleggskonsesjon (NVE)
KAP. 4	Omsetning av elektrisk energi		
§ 4-1	Omsetningskonsesjon	Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen (NVE)	Omsetningskonsesjon (NVE)
§ 4-2	Utførsel og innførsel av elektrisk energi		Konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med utlandet (OED)
§ 4-3	Måling, avregning og fakturering	Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netttjenester (NVE)	Konsesjon for avregningsansvarlig (NVE)
§ 4-4	Omlegging av energibruk og energi-produksjon	Forskrift om innbetaling av påslag på nett tariffen til Energifondet (forskrift om Energifondet) (OED)	
§ 4-5	Organisert markedsplass		Markedsplasskonsesjon (NVE)
KAP. 5	Fjernvarmeanlegg		Fjernvarmekonsesjon (NVE)
KAP. 5A	Systemansvar, rasjonering og leveringskvalitet		
§ 5A – 1	Systemansvaret	Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (NVE)	Konsesjon for å utøve systemansvaret (NVE)
§ 5A – 2	Rasjonering	Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (NVE)	
§ 5A – 3	Leveringskvalitet	Forskrift under utarbeidelse (NVE)	
KAP. 5B	Energiplanlegging	Forskrift om energitiltak (NVE)	
KAP. 6	Beredskap	Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (NVE) Sikkerhetsbestemmelser i kraftforsyningen (OED) Instruks for kraftforsyningens beredskapsorganisasjon	
KAP. 7	Diverse bestemmelser		
KAP. 8	Ikrafttreden		

Kap 3 (Elektriske anlegg). For bygging og drift av kraftledninger og elektriske anlegg for fordeling av elektrisk energi med spenning under 22 kV kreves det områdekonsesjon. Områdekonsesjonen har som formål å sikre at det tas hensyn til eksterne effekter, herunder miljøhensyn og private interesser, ved bygging av anlegg. Videre er formålet å avgrense monopolområdet geografisk, og sørge for at alle som innenfor dette området ønsker det får levert kraft. Områdekonsesjonen gir energiselskapene plikt til å tilknytte alle sluttbrukere innenfor konsesjonsområdet til sitt nett. Leveringsplikten innebærer også at områdekonsesjonæren må sørge for kraftleveranser til de sluttbrukere som av en eller annen grunn ikke har kontrakt med en kraftomsetter.

For bygging og drift av elektriske anlegg som ikke omfattes av områdekonsesjonsordningen kreves det anleggskonsesjon. Konsesjonsordningen skal sikre likebehandling, og at det blant annet tas hensyn til eksterne effekter, herunder miljøhensyn og private interesser.

Konsesjonsplikten for elektriske anlegg innebærer at selskapene må ta hensyn til andre forhold enn sine egne bedriftsøkonomiske kostnader når de skal bygge og drive anlegg. Som følge av dette kan konsesjonsbehandlingen medføre vesentlige kostnader for konsesjonæren. Isolert sett kan dette føre til at det bygges færre og/eller mindre omfattende anlegg enn om konsesjonsordningen ikke hadde eksistert.

§ 4-1 (*Omsetningskonsesjon*). Konsesjonsordningen har som formål å sikre en samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning og nettvirksomhet gjennom å legge til rette for et effektivt kraftmarked og en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av elektrisitetsnettet. Omsetningskonsesjonen gir et rettslig grunnlag for blant annet å kontrollere at nettselskapene ikke tar for høye tariffer og at de opptre ikke-diskriminerende. Videre sørger ordningen for at alle selskaper som driver virksomhet i kraftsektoren er registrert. Dette har vært ansett som hensiktsmessig i forhold til den utstrakte informasjonsutvekslingen som er nødvendig i forbindelse med utviklingen av regelverket for sektoren.

Omsetningskonsesjoner utstedes av NVE. Konsesjonsordningen omfatter alle kraftprodusenter, kraftleverandører og nettselskaper. Enheter hvor den konsesjonspliktige virksomhet er av begrenset omfang, kan meddeles konsesjon på forenklede vilkår. I særlige tilfeller finnes det unntak fra konsesjonsplikten.

Alle relevante bestemmelser i energiloven og tilhørende forskrifter inngår som konsesjonsvilkår. I tillegg kommer vilkår tilpasset de ulike selskapene. Disse tilpassede vilkårene omfatter normalt krav til organisering av selskapet (herunder krav til konserndannelse dersom selskaper som har både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet fusjonerer), informasjonsplikt og fritak fra reguleringer gitt i forskrifter med hjemmel i energiloven.

Selskapenes kostnader i forbindelse med søknad om omsetningskonsesjon er små. Søknadsskjemaene er standardiserte og krever liten tid til utfylling. Det kreves normalt ikke tilleggsinformasjon som selskapene ikke allerede er i besittelse av.

Konsesjonsvilkårene fremkommer i all vesentlighet i energiloven og underliggende forskrifter. Normalt gis ingen ytterligere tyngende vilkår i konsesjonsdokumentet. For selskaper hvor virksomheten er av begrenset omfang gis det i omsetningskonsesjonen fritak fra bestemmelser som kan virke tyngende. For rene kraftomsettere er det et særskilt krav om at de ikke skal medvirke til at nettselskapene bryter nøytralitetsbestemmelsene i forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester. For selskaper som etter fusjon driver nettvirksomhet og sluttbrukeromsetning og/eller produksjon, kan det gjennom omsetningskonsesjonen stilles vilkår til organisering av virksomhetene i juridisk atskilte selskaper. Dette vilkåret begrenser mulighetene for å hente ut eventuelle samdriftsfordeler. Et selskapsmessig skille gjør det, på den annen side, lettere å kontrollere at konkurransevridende diskriminering og kryssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet ikke finner sted.

§ 4-2 (*Utførsel- og innførsel av elektrisk energi*). Målet er å legge til rette for en effektiv og sikker utveksling med utlandet. Konsesjonsordningen gir myndighetene mulighet til å sette vilkår som sikrer at målet blir oppfylt. Konsesjon utstedes av OED, og NVE er kontroll- og tilsynsmyndighet. Nord Pool Spot AS og Statnett SF har konsesjon for tilrettelegging av kraftutvekslingen med utlandet. Troms Kraft Marked har i 2004 konsesjon for import av kraft opp til 56 MW fra Russland. I forhold til de nordiske nabolandene sier vilkårene blant annet at utvekslingen skal baseres på elspotmarkedet og systemdriftsavtalen mellom de nordiske systemansvarlige nettselskapene. Praktiseringen ivaretar prinsipper om ikke-diskriminering og fører til en effektiv utnyttelse av overføringskapasiteten og effektiv utveksling mellom Norge og utlandet.

§ 4-3 (*Måling, avregning og fakturering*). I henhold til energilovforskriften skal måling, avregning og fakturering utføres på en måte som sikrer en enkel markedsadgang og legger til rette for en effektiv

kraftomsetning. Dette gjelder blant annet regulerkraftavregning, leverandørskifte, måling, avregning og fakturering av nettjenester og elektrisk energi, og felles fakturering av nettjenester og elektrisk energi. Formålet med reguleringene er i stor grad å sørge for at transaksjonskostnadene i kraftmarkedet blir så små som mulig. Reguleringene fastsetter rettigheter og plikter, samt rutiner og standarder som skal følges i forbindelse med samhandlingen mellom nettselskap, kraftleverandør, produsenter, markeds plass og avregningsansvarlig for å redusere behovet for individuelle forhandlinger og tilpassninger.

NVE er delegert myndighet til å utpeke den avregningsansvarlige. Den avregningsansvarlige skal sørge for at all innmating og alt uttak av elektrisk energi blir korrekt avregnet slik at det oppnås økonomisk balanse i kraftmarkedet. Statnett er den avregningsansvarlige i Norge.

Fakturering gjennomføres på en måte som bidrar til at sluttbruker bevisstgjøres sitt forbruk av elektrisk energi. Bestemmelsen skal derfor ivareta et energipolitisk mål. NVE forvalter på dette grunnlag regler som retter seg mot fakturaer for husholdninger, jf. forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester (avregningsforskriften) kapittel 6.

NVEs forskrift omfatter regler for faktureringshyppighet og påbud om etterskuddsvis fakturering for nettjenester basert på virkelig forbruk for husholdninger med et forventet forbruk over 8 000 kWh per år. Tilsvarende gjelder for fakturering av kraftleveranser når disse faktureres sammen med nettjenester. I tillegg er det krav til at fakturaen til husholdninger skal være oversiktlig og lett å forstå, og at den skal inneholde informasjon om hvilke opplysninger som er nødvendig for å skifte kraftleverandør og hvor en gratis kan få rådgivning om energisparing og energiomlegging. Ved felles fakturering av nettjenester og elektrisk energi skal det fremgå av fakturaen hvem som er selger av nettjenester og hvem som er selger av elektrisk energi. Fakturering av kun kraftleveranser omfattes ikke av disse bestemmelsene.

§ 4-4 (Omlegging av energibruk og energiproduksjon). Departementet kan bestemme at omsetningskonesjonær som tarifferer nettjenester skal legge et påslag i tariffen for uttak av elektrisk energi til sluttforbruk i nettet, som skal betales som bidrag til et energifond. Fondets midler skal anvendes til tiltak rettet mot omlegging av energibruk og energiproduksjon i samsvar med vedtekter som fastsettes av departementet. Påslaget utgjør 0,8 øre/kWh og er ilagt alt uttak i distribusjonsnettet. Påslaget innkreves gjennom nettleien.

§ 4-5 (Organisert markeds plass). Organisering og drift av markeds plass krever markeds plasskonesjon gitt av NVE. Konesjonen gir myndighetene mulighet til å stille vilkår og føre tilsyn med virksomheten. Konesjonæren skal blant annet opptre nøytralt og ikke-diskriminerende, ha informasjonsplikt overfor myndighetene og utforme en hensiktsmessig infrastruktur, handelsregler, aktørvtaler, samt systemer for sikkerhetsstillelse og oppgjør som sikrer tillit og forutberegnlighet for aktørene. Det er kun Nord Pool Spot som har markeds plasskonesjon.

Informasjonsplikten gitt i konesjonen innebærer blant annet at Nord Pool Spot AS uten ugrunnet opphold skal melde fra til NVE om opptreden, eller mistanke om opptreden, i selskapets markeder som virker konkurranseregulerende. Dette forholdet er omtalt i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001), jf. pkt 3.4.8.2, hvor det står at konkurransemyndighetene vil bli varslet i slike tilfeller.

§ 5A-1 (Systemansvaret). Systemansvarlig skal sørge for at det til enhver tid er momentan balanse mellom den samlede produksjon og det samlede forbruk av kraft hensett til kraftutvekslingen med tilknyttede utenlandske systemer. Formålet med forskrift om systemansvaret i kraftsystemet er å legge til rette for et effektivt kraftmarked og en tilfredsstillende leveringskvalitet. Systemansvarlig skal overvåke utviklingen i kraftsystemet og bidra til at regional- og sentralnettet bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte.

NVE er delegert myndighet til å utpeke den systemansvarlige. Statnett er systemsansvarlig i Norge. Det stilles i forskrift blant annet krav om at systemansvarlig skal være nøytral og uavhengig i forhold til aktørene i kraftmarkedet og at systemansvarlig i størst mulig grad skal benytte virkemidler som er basert på markedsmessige prinsipper. Videre kan systemansvarlig i vanskelige driftssituasjoner requirere effektiv adgang. I helt spesielle driftssituasjoner kan systemansvarlig foreta kortvarig tvangsmessig utkobling av forbruk.

§ 5A-2 (*Rasjonering*). Loven gir departementet rett til å sette i verk rasjonering når ekstraordinære forhold skulle tilsi det. Det er et overordnet mål å sikre forsyningssikkerheten og å unngå ekstraordinære situasjoner med rasjoneringsinngrep, jf. St.meld. nr. 18 (2003-2004). Høye priser i seg selv er ikke grunnlag for å innføre rasjoneringsinngrep. Formålet er å sørge for at energimyndighetene kan gripe inn i tide for å hindre at kraftsystemet bryter sammen, at nødvendige tiltak blir iverksatt og at tilgjengelige ressursene blir forvaltet på en samfunnsmessig rasjonell måte i situasjoner med energiknapphet. Kraftmarkedet har tre viktige særtrekk: (1) Kraft må produseres i samme øyeblikk som det forbrukes dersom kraftsystemet fysisk ikke skal bryte sammen; (2) Kraftforbruket skjer etter selvbetjeningsprinsippet med mindre forbrukerne fysisk blir koblet fra overføringsnettet; (3) Det kan oppstå situasjoner med langvarige begrensninger i tilgangen på innsatsfaktorer i kraftproduksjonen (vann). Disse særtrekkene gjør det nødvendig å kunne gripe inn med fysiske begrensninger i gitte situasjoner.

NVE er ansvarlig for planlegging og administrativ gjennomføring av tiltak i forbindelse med kraftrasjonering. Rasjoneringsmyndigheten skal så langt råd er legge til rette for bruk av markedsmessige virkemidler, før, under og etter iverksettelse av kraftrasjonering.

Kap. 5B (Energiplanlegging). Energiloven gir den som har konsesjon plikt til å delta i energiplanlegging. Koordinerte kraftsystemutredninger i regional- og sentralnett skal bidra til en samfunnsmessig rasjonell utvikling av energisystemet og gi grunnlag for behandling av konsesjonssøknader for elektriske anlegg. Lokale energiutredninger skal øke kunnskapen om lokal energiforsyning, stasjonær energibruk og alternativer til elektrisitet for å bidra til en samfunnsmessig rasjonell utvikling av energisystemet. Ansvar for energiplanleggingen er lagt til nettselskapene.

Kap. 6 (Beredskap). Elektrisk kraft er av stor betydning for samfunnet. Energiloven gir departementet adgang til å kreve sikringstiltak for å beskytte anleggene mot skade forårsaket av for eksempel naturgitte forhold eller sabotasje. Kraftforsyningen underlegges Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon under beredskap og krig.

5.2 Konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler

5.2.1 Om konkurranseloven

Ny konkurranselov er vedtatt i Stortinget, med ikrafttredelse 1. mai 2004. Arbeidsgruppen har derfor tatt utgangspunkt i ny konkurranselov.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det skal videre tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Konkurranseloven er sektorovergripende og kommer til anvendelse også i markedet for elektrisk kraft. Konkurranseloven gir Konkurransetilsynet virkemidler til å oppdage, håndheve og sanksjonere lovbrudd.

Konkurranseloven inneholder forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, herunder avtaler om markedsdeling eller prissamarbeid (§ 10). Loven inneholder også forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling (§ 11). Det er blant annet forbud mot å begrense produksjon, avsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukeren. De to forbudsbestemmelsene er en inkorporering av forbudsbestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 53 og 54 (tilsvarende EF-traktatens artikkel 81 og 82) i norsk konkurranselov.

Ved overtredelse av forbudsbestemmelsene kan Konkurransetilsynet anmelde forholdet eller ilegge overtredelsesgebyr. Konkurransetilsynet kan også gi pålegg om at overtredelsen skal bringes til opphør, og kan i den forbindelse pålegge strukturelle tiltak. Strukturelle tiltak skal bare benyttes dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller atferdsregulerende tiltak er mer byrdefullt for foretaket (§ 12).

Loven pålegger videre Konkurransetilsynet å gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Det vil bli innført meldeplikt for foretakssammenslutninger etter den nye loven. I utkast til forskrift er det foreslått meldeplikt for foretakssammenslutninger der de involverte foretak har en samlet årlig omsetning i Norge på 20 millioner kroner eller mer. Mange oppkjøp og fusjoner i kraftmarkedet vil trolig bli omfattet av meldeplikten.

De alminnelige reglene om prisopplysning vil etter at ny lov trer i kraft være overført til markedsføringsloven og forbrukermyndighetene. Ny konkurranselov vil imidlertid inneholde en bestemmelse (§ 23) som gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gi forskrifter om prisopplysning utover det som følger av de alminnelige reglene om prisopplysning når det er nødvendig av konkurransehensyn. I forbindelse med overføringen av de alminnelige bestemmelsene til markedsføringsloven har det blitt vurdert hvilke gjeldende særforskrifter om prisopplysning som også skal overføres, og hvilke som skal beholdes i konkurranseloven. I avsnittene 5.2.3 og 5.2.4 gjennomgås forskrifter som er direkte knyttet til kraftsektoren, og det angis om de vil bli overført markedsføringsloven eller bli beholdt i konkurranseloven.

5.2.2 *EØS-avtalens konkurranseregler*

EØS-avtalens konkurranseregler gjelder også som norsk lov. Konkurransereglene i EØS-avtalen kommer til anvendelse parallelt med konkurranseloven. I og med at EØS-avtalens artikkel 53 og 54 nå er kopiert inn i den norske konkurranseloven, vil det i all hovedsak være sammenfall mellom hva som er forbudt i EØS-konkurransereglene og konkurranseloven. EØS-konkurransereglene gjelder bare for aktører hvis atferd kan påvirke handelen mellom EØS-landene. De samme reglene vil nå gjelde for alle aktører i Norge uavhengig av om deres virksomhet kan påvirke samhandelen eller ikke.

I ny EØS-konkurranselov, som ble vedtatt parallelt med ny konkurranselov, er Konkurransetilsynet gitt kompetanse til å håndheve EØS-avtalen. Slik desentralisert håndheving er i tråd med den såkalte moderniseringsreformen i EU, hvor det i større grad legges opp til at nasjonale konkurransemyndigheter skal håndheve EU-konkurransereglene parallelt med nasjonal konkurranselovgivning.

5.2.3 *Forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft*

Denne forskriften vil bli overført til markedsføringsloven, siden det er forbrukervernet som står i fokus og er hovedbegrunnelse for forskriften.

Forskriftens formål er å fremme god prisinformasjon til forbruker. Forskriften gjelder for ervervsdrivende som transporterer og leverer elektrisk kraft til forbruker. Den aktuelle forskriften er resultat av et behov for i en viss grad å regulere hvordan prisinformasjon skal gis ved salg (vare) og transport (tjeneste) av elektrisk kraft. I forskriften defineres begrepene nettleie, kraftpris og fastbeløp, som skal benyttes ved fakturering. Forskriften har også bestemmelser om krav til informasjon ved markedsføring.

5.2.4 *Forskrift om meldeplikt for kraftpriser*

Denne forskriften vil bli beholdt i konkurranseloven siden formålet først og fremst er å legge til rette for mer effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet for kraft.

Forskriftens formål er å sikre grunnlaget for god prisinformasjon til forbruker, og gjelder for ervervsdrivende som selger elektrisk kraft til forbruker. Kraftprisene som meldes inn er grunnlag for Konkur-

ransetilsynet kraftprisbase, som er hyppig brukt av forbrukere og andre. Bakgrunnen for at Konkurransetilsynet driver en kraftprisbase er at det ellers ville være vanskelig for forbrukere å orientere seg i kraftmarkedet. Kraftprisbasen har bidratt til mer effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet.

5.3 Regulering av vannkraftutbygging

Utnyttelse av vassdrag til kraftutbygging kan komme i konflikt med bruker- og miljøinteresser. Det er derfor utviklet et omfattende regelverk som skal sikre at denne typen hensyn ivaretas. De viktigste rammene for vannkraftutbygging reguleres gjennom verneplanene, Samlet plan, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

Verneplan og Samlet plan. Stortinget har vedtatt fire verneplaner for vassdrag som er vernet mot vannkraftutbygging. Til sammen er om lag 35 TWh/år vernet mot kraftutbygging. Samlet plan angir en prioriteringsrekkefølge for hvilke prosjekter som kan konsesjonsbehandles.

Industrikonsesjonsloven. Erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall for andre enn staten krever tillatelse etter industrikonsesjonsloven dersom det ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 1.000 naturhestekrefter. Da industrikonsesjonsloven ble vedtatt i 1917 ble statens og allmennhetens interesser ivaretatt, blant annet gjennom regler om forkjøpsrett, tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp.

Hjemfallretten gjelder kun for privat eide kraftverk, det vil si for kraftverk der den offentlige eierandelen er lavere enn 2/3. Når den offentlige eierandelen synker under 2/3 i et selskap som har tidsbegrenset konsesjon uten hjemfallsvilkår, oppstår statlig forkjøpsrett til aksjer eller eierandeler. Dersom staten ikke benytter seg av denne forkjøpsretten, må den tidsbegrensede konsesjonen omgjøres til tidsbegrenset med vilkår om hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. I tillegg til forkjøpsretten har staten ved ethvert erverv av eiendomsrett til vannfall som ikke tidligere har vært konsesjonsbehandlet, forkjøpsrett til selve vannfallet, med en subsidiær forkjøpsrett for fylkeskommunen. Sistnevnte forkjøpsrett gjelder uavhengig av hvem som er erverver.

Vassdragsreguleringsloven. For utbygger har det stor økonomisk verdi at en kan regulere produksjonen ved hjelp av et reguleringsmagasin. Vassdragsreguleringsloven omfatter reguleringstiltak som utjevner vannføringen i et vassdrag gjennom året. I tillatelser til vassdragsregulering fastsettes det grenser for høyeste og laveste tillatte regulerte vannstand. Det kan settes egne vilkår for blant annet fiskefond dersom reguleringen påfører skade på fiskebestanden i et vassdrag.

Vannressursloven. Vannressursloven er en generell lov som gjelder alle typer tiltak i vassdrag. Hovedkriteriet for å gi tillatelse til å iverksette tiltak, er at fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser. Det kan settes vilkår i konsesjonen som skal kompensere for og redusere skadevirkninger av tiltak i vassdraget.

6 ARBEIDSGRUPPENS MERKNADER - REGULERINGER

6.1 Energiloven

De sektorspesifikke reguleringene i kraftsektoren gitt i medhold av energiloven synes å være utformet slik at de legger til rette for virksom konkurranse i konkurranseutsatte markeder. En rekke av reguleringene er viktige forutsetninger for at konkurranse kan finne sted. Særlig gjelder dette reguleringer knyttet til måling og avregning, leverandørskifter, systemansvaret og tariffer og vilkår for adgang til overføringsnett.

Arbeidsgruppen har gjennomgått energiloven med tilhørende forskrifter med sikte på å identifisere reguleringer som kan begrense konkurransen. Nedenfor drøftes enkelte forhold arbeidsgruppen ønsker å peke på. Det vises for øvrig til omtale av de ulike forholdene under kapittel 5.

6.1.1 Omsetningskonsesjoner

Krav om konsesjon etter energiloven § 4-1 kan i prinsippet virke både etableringshindrende og begrensende for konkurransehandlefriheten. Dette kan skyldes kostnader knyttet til konsesjonssøknader, behandlingstid og konsesjonskrav.

For rene *konkurransutsatte virksomheter* er imidlertid kostnadene i forbindelse med konsesjonssøknaden små og behandlingstiden er kort. Det stilles i liten grad konsesjonskrav for denne typen virksomheter. Ordningen fungerer som en registreringsordning som gir NVE oversikt over alle leverandørene i kraftmarkedet. Myndighetene har også mulighet til å trekke en omsetningskonsesjon tilbake dersom en aktør ikke følger regelverket.

Nettselskapene har monopol på fysisk levering av kraft innenfor sitt leveringsområde. Regulering av et monopols konkurransehandlefrihet kan gi økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Målet med konsesjonskravene for nettvirksomhet er blant annet å gi likt konkurransegrunnlag for tredjeparters omsetning av kraft. NVEs konsesjonskrav til nettvirksomheten begrenser således nettselskapenes mulighet til å utnytte sin monopolstilling. Reguleringen begrenser nettselskapenes handlefrihet, men fremmer konkurransen for omsetning av kraft. NVEs reguleringer på disse områdene er i samsvar med kravene til regulering i elmarkedsdirektivet.

Konsesjoner kan virke som asymmetriske reguleringer ved at ulike selskaper med nettvirksomhet får ulike krav til selskapsmessig separasjon, jf. avsnitt 6.1.2.

Omsetningskonsesjonsordningen ble vurdert i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001), jf. pkt 3.4.2.2. Olje- og energidepartementet valgte å beholde ordningen blant annet på grunn av den særegne karakteren ved kraftmarkedet.

6.1.2 Organisering av nett- og konkurransevirkosomhet

Markedet for transport av elektrisk kraft er et naturlig monopol. Forbrukerne har ingen mulighet til å velge nettselskap. For å sikre forbrukernes rettigheter og effektiv drift og utvikling av nettet, er det etablert en monopolkontroll rettet mot nettselskapene. Det er NVE som har ansvaret for monopolkontrollen.

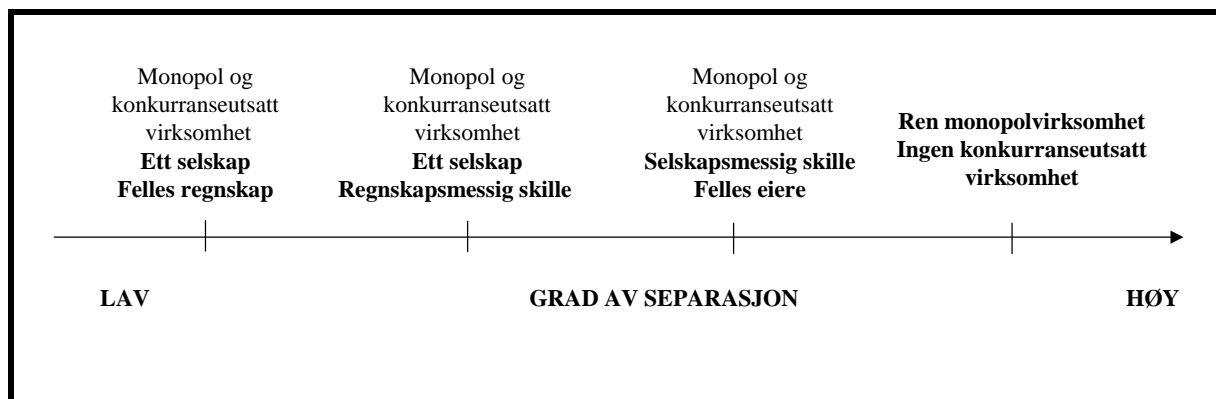
Monopolreguleringen består blant annet av følgende hovedaktiviteter: Fastsettelse av en øvre inntektsramme for nettselskapene; rammer for punkttariffene; pålegg om å tilby nettjenester til alle på ikke-diskriminerende og objektive vilkår; fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret; måling/avregning/fakturering og leverandørskifter. Reguleringen av markedsadgang på ikke-diskriminerende og objektive vilkår er en av hovedprinsippene for å få etablert markedsbasert kraftomsetning, og er derfor en av grunnsteinene i EUs regulering av sektoren.

Mange nettselskaper opererer også i konkurranseutsatte markeder. Eksempler på konkurranseutsatt virksomhet er telekommunikasjonsvirksomhet, kraftproduksjon, kraftomsetning og entreprenørvirksomhet.

Det er fordeler og ulemper ved at nettselskapene også tilbyr konkurranseutsatte produkter. På den ene siden kan det eksempelvis eksistere samdriftsfordeler. På den annen side er det fare for at kostnader fra den konkurranseutsatte virksomheten belastes nettvirksomheten og at nettselskapet gir konkurranseutsatt virksomhet, der de har eierinteresser, konkurransefordeler.

Det finnes ulike måter å separere monopol- og konkurransevirkosomhet på, se for eksempel OECD (2001).³ Ulike grader av separasjon er forsøkt illustrert i figuren nedenfor, der graden av separasjon øker fra venstre mot høyre.

³ OECD (2001), *Restructuring public utilities for competition*.



Figur 2: Ulike grader av separasjon

Tabellen nedenfor viser antallet selskaper som er organisert etter de ulike modellene og deres andel av nettkundene.

Tabell 2: Organisering av nettselskaper

Type virksomhet	Antall selskaper	Andel av nettkundene
Nettvirksomhet – Ordinære distribusjonsnett⁴	133	100 %
- Ett selskap. Regnskapsmessig skille.	90	25 %
- Selskapsmessig skille. Felles eiere.	35	73 %
- Nettselskaper uten konkurranseutsatt virksomhet.	8	2 %
Kraftproduksjon og/eller –omsetning - ingen nettvirksomhet,	138	-

Av de 133 selskapene med ordinære distribusjonsnett er det kun 8 som ikke har noen Eiermessig tilknytning til selskaper med kraftproduksjon eller –omsetning. Disse nettselskapene har 2 prosent av samlede nettkundene. 98 prosent av nettkundene er derfor tilknyttet nettselskaper der eierne også er involvert i konkurranseutsatt virksomhet. Av disse 125 nettselskapene har 90 et regnskapsmessig skille mellom nett- og konkurransevirkosomhet, mens 35 er skilt ut i egne nettselskaper. De 90 selskapene er i hovedsak små selskaper og 74 av disse har færre enn 10 000 nettkunder. De 35 utskilte nettselskapene utgjør et mindretall, men betjener 73 prosent av nettkundene. De 43 nettselskapene som selskapsmessig er atskilt fra konkurranseutsatt virksomhet og har 75 prosent av kundene, tilfredsstillende bestemmelsene om selskapsmessig skille i det nye elmarkedsdirektivet som er vedtatt av EU-kommisjonen og som nå gjennomgås av Olje- og energidepartementet, se under

Det tillates ikke at selskaper som har monopol- og konkurranseutsatt virksomhet er organisert etter modellen helt til venstre i figuren ovenfor. Selskaper som allerede har en omsetningskonsesjon kan selv velge om nett- og konkurransevirkosomhet kun skal skilles regnskapsmessig, eller om det også skal gjøres et selskapsmessig skille. Ved fusjoner og oppkjøp som omfatter integrerte selskaper kreves det ny søknad om omsetningskonsesjon. Når et selskap søker om omsetningskonsesjon er det NVE som avgjør om det skal stilles krav til selskapsmessig skille, jf. Ot.prp. nr. 56 (2000-2001). Krav om konsernmodell kan stilles i forhold til alle sammenslåinger, kjøp/oppkjøp, annen ervervelse eller etablering hvor både nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er involvert.

Hensikten med et regnskapsmessig/selskapsmessig skille er å kunne kontrollere at nettselskapene ikke belastes med utgifter fra den konkurranseutsatte virksomheten. Kostnadsovervelting fra konkurranse- til nettvirksomhet (kryssubsidiering) kan påføre samfunnet ulike kostnader:

⁴ I tabellen fokuseres det på selskaper med ordinære distribusjonsnett. I tillegg kommer om lag 48 selskaper som kun eier regional- og/eller sentralnettsanlegg, samt små distribusjonsnett med et svært lite antall kunder.

- *Prisen som informasjonsbærer.* Når reelle kostnader ikke fullt ut reflekteres i produktprisen settes prismetanismen ut av spill. Subsidiert av for eksempel konkurranseutsatte produkter vil kunne føre til en høyere produksjon enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.
- *Konkurransesvridninger.* Krysssubsidierte virksomheter får konkurransefordeler som kan gi en samfunnsøkonomisk uheldig svridning i ressursbruken.
- *Etableringshindrende.* Faren for krysssubsidiert kan virke etableringshindrende. Selskaper som frykter konkurranse fra subsidierte virksomheter vil kunne la være å etablere seg.

Ved et selskapsmessig skille vil det også være lettere å føre tilsyn med at nettselskapet opptrer nøytralt overfor kunder og kraftleverandører når det gjelder reguleringer gitt i forskrift om måling, avregning, fakturering med videre.

OECD (2001) påpeker at regnskapsmessig og selskapsmessig skille med felles eierskap alene ikke er tilstrekkelige virkemidler for å fremme eller beskytte konkurransen, da selskapene fortsatt har insentiver til å begrense konkurransen.⁵ OECD (2004) har nylig anbefalt Norge en sterkere grad av separasjon i kraftsektoren, enn det som er tilfelle i dag.⁶

Innenfor EU stilles det gjennom det nye elmarkedsdirektivet krav om et selskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet. EU stiller imidlertid ikke krav til eiermessig skille. EU oppstiller videre gjennom direktivet en rekke funksjonelle krav til nettvirksomheten eller nettfunksjonene for å sikre nøytralitet, ikke-diskriminering og uavhengighet, og for å motvirke uheldig sammenblanding mellom monopolvirksomheten og de konkurranseutsatte virksomhetene. Direktivet åpner for unntak fra kravene om selskapsmessig og funksjonelle skiller for selskaper som har mindre enn 100 000 tilknyttede kunder. I tillegg videreføres reglene om regnskapsmessig skille. Alle norske nettselskaper med mer enn 100 000 kunder har i dag oppfylt bestemmelsen om selskapsmessig skille.

Fra et konkurransepolitisk og et regulatorisk ståsted er det en fordel at graden av separasjon er så stor som mulig.

Mer transparente forhold gjør det lettere for Konkurransetilsynet å overvåke at konkurranseutsatte virksomheter ikke subsidieres på en samfunnsøkonomisk uheldig måte. Dette vedrører ikke bare produksjon og omsetning av kraft, men eksempelvis også konkurranseutsatt entreprenørvirksomhet. Enkelte nettselskaper er i ferd med å etablere seg i nye markeder, som for eksempel bredbåndsmarkedet. Dette trekker i retning av at behovet for transparens kan bli enda viktigere i framtiden.

Større grad av separasjon vil legge til rette for at NVEs regulering av nettselskapene kan bli mer effektiv. Dette gjelder både nettselskaperens nøytralitet og hvilke kostnader som belastes nettkundene gjennom overføringstariiffene. Større grad av separasjon vil videre kunne legge til rette for utvikling av mer uavhengige nettselskaper og sammenslåing til større nettselskaper og -områder. Større sammenhengende nettområder vil bidra til større utjevning av nettariiffene innenfor de berørte områdene og kan bidra til en mer effektiv drift og utvikling av nettvirksomhet.

Samdrift kan imidlertid være kostnadseffektivt. Dersom en skiller nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet selskapsmessig, vil for eksempel kostnadene til administrasjon og andre felles funksjoner øke. Dersom nettvirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet i utgangspunktet er integrert, vil det ved utskillelse påløpe oppsplittingskostnader. Tiltak for å sikre større grad av separasjon må derfor vurderes opp mot blant annet oppsplittingskostnader og tap av eventuelle samdriftsfordeler.

⁵ OECD (2001), *Restructuring public utilities for competition*.

⁶ OECD (2004), *Economic Surveys Norway 2004*.

6.1.3 *Utførsel og innførsel av elektrisk energi*

Konsesjonsordningen gir myndighetene mulighet til å stille krav til organiseringen av kraftutvekslingen med utlandet slik at målet om en effektiv og sikker utveksling oppnås.

Ved å gi Statnett SF og Nord Pool Spot AS konsesjon for fysisk kraftutveksling med utlandet sikres det at overføringskapasiteten stilles til rådighet for de nordiske markedsaktørene på like vilkår og at kraftflyten mellom elspotområdene følger prisene. Bruken av elspotmarkedet gir en effektiv utnyttelse av overføringskapasiteten til utlandet i hovedsak fordi disponeringen av overføringskapasiteten og anmeldingene i elspotmarkedet håndteres simultant. En annen organisering, som for eksempel ikke innebærer simultan håndtering, vil ofte gi en mindre effektiv utveksling. Dette kan være eksplisitte auksjoner av overføringskapasiteten, som i større grad kan utnyttes av dominerende markedsaktører og som erfaringsmessig kan føre til at kraften flyter feil vei i forhold til prisene på grunn av manglende koordinering mellom faktisk kraftkjøp/-salg og tilgang på overføringskapasitet. Denne metoden benyttes i dag blant annet mellom Danmark og Tyskland. Kraftflyt feil vei oppstår ofte når prisforskjellene er små.

Dagens organisering er i tråd med krav og anbefalinger som gis gjennom EUs forordning for grensehandel med elektrisitet.

Energiloven § 4-2 begrenser enkeltaktørers muligheter til å inngå fysiske kraftkontrakter direkte med andre aktører i utlandet, men som nevnt ovenfor skal gjeldende organisering sørge for at målet for utvekslingen med utlandet oppnås. Konsesjonsordningen hindrer ikke enkeltaktører i å inngå finansielle kontrakter med aktører i utlandet. Slike kontrakter kan følges opp gjennom anmeldelser i elspotmarkedet.

6.1.4 *Energifondet og Enova SF*

Forbruk av kraft i distribusjonsnettet ilegges et påslag på 0,8 øre/kWh, jf. forskrift om Energifondet. Inntektene er øremerket Energifondet og går til å finansiere virksomheten til Enova SF. Enovas hovedformål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og -produksjon. Økonomisk støtte er et av Enovas virkemidler for å fremme dette formålet.

Påslaget på 0,8 øre/kWh og økonomisk støtte til energiomlegging kan i prinsippet gi ulike vridninger.

6.1.5 *Rasjonering*

Energiloven gir departementet hjemmel til å sette i verk rasjonering, herunder tvangsmessige leveringsinnskrenkninger eller rekvisisjon, når ekstraordinære forhold tilsier det, jf. § 5 A-2 i energiloven. Det er ikke fastlagt nøyaktige kriterier for når en kan sette i verk rasjonering, men høye kraftpriser i seg selv er ikke å betrakte som ekstraordinære forhold.

For aktørene i kraftsektoren kan rasjoneringsbestemmelsen skape usikkerhet om framtidig inntjening, selv om det heter at rasjoneringsmyndigheten så langt råd er skal legge til rette for bruk av markedsmessige virkemidler, før, under og etter iverksetting av kraftrasjonering. Bestemmelsen kan derfor isolert sett bidra til å redusere insentivene til å investere i ny kapasitet, noe som kan begrense konkurransen på lengre sikt og virke vridende i forhold til andre typer energibærere som ikke er omfattet av rasjoneringsbestemmelsen.

På den annen side gir rasjoneringsbestemmelsen myndighetene mulighet til å gripe inn i tide for å hindre at kraftsystemet bryter sammen, at nødvendige tiltak blir iverksatt og at de tilgjengelige ressursene blir forvaltet på en samfunnsmessig rasjonell måte i situasjoner med energiknapphet. Kraftmarkedet har tre viktige særtrekk: (1) Kraft må produseres i samme øyeblikk som det forbrukes dersom kraftsystemet fysisk ikke skal bryte sammen; (2) Kraftforbruket skjer etter selvbetjeningsprinsippet med mindre forbrukerne fysisk blir koblet fra overføringsnettet; (3) Det kan oppstå situasjoner med

langvarige begrensninger i tilgangen på innsatsfaktorer i kraftproduksjonen (vann). Disse særtrekkene gir behov for å kunne gripe inn med fysiske begrensninger i gitte situasjoner.

6.2 Konkurranseloven – Forskrift om meldeplikt for kraftpriser

Forskriftens formål er å sikre grunnlaget for god prisinformasjon til forbruker, for derigjennom å bidra til mer effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet, jf. omtale i avsnitt 5.2.4. Kraftprisene som meldes inn er grunnlag for Konkurransetilsynet kraftprisbase.

Kraftprisoversikten får mye oppmerksomhet, og det er grunn til å tro at en stor del av forbrukerne baserer sine valg av kraftleverandør på denne oversikten. For at oversikten skal gi et riktig sammenlikningsgrunnlag for forbrukere er det nødvendig å oppstille krav om standardiserte kontraktsvilkår for de produktene som inngår i oversikten. Krav om standardiserte kontraktsvilkår for de produktene som inngår i oversikten kan bidra til å begrense kraftleverandørens produktutvikling. Forskriften kan således bidra til å begrense konkurransehandlefriheten.

6.3 Regulering av vannkraftutbygging

OED har satt ned et offentlig utvalg som skal belyse ulike sider knyttet til regelverket for konsesjonsvarighet og vilkår for hjemfall. Utvalget skal vurdere behovet for å endre dagens regelverk og utformingen av et fremtidig hjemfallsregime. I arbeidet skal det blant annet legges vekt på ressursbruk, verdiskapning og konkurranse i et velfungerende kraftmarked, nasjonal styring og kontroll over vassdragsressursene. I lys av dette ble AAD og OED, før mandatet for arbeidsgruppen ble utformet, enige om at det ikke var naturlig for arbeidsgruppen å vurdere denne delen av regelverket.

6.4 Andre lover og forhold som kan påvirke konkurransen i kraftsektoren

Mandatet for arbeidsgruppen er avgrenset til sektorspesifikke reguleringer. Arbeidsgruppen har derfor ikke vurdert generell lovgivning, som for eksempel verdipapirhandelloven, børsløven, forurensingsloven og plan- og bygningsloven, selv om de alle kan være egnet til å påvirke konkurransen i kraftmarkedet. Arbeidsgruppen har heller ikke vurdert reguleringer gitt i, eller med hjemmel i, lov om tilsyn med elektriske anlegg, da disse forvaltes av Justisdepartementet som ikke har vært representert i gruppen.

Staten har store eierinteresser i kraftmarkedet gjennom sitt eierskap i blant annet Statkraft. I perioder med flaskehals har Statkraft (inklusive BKK, HEAS og Skagerak) en stor markedsandel, for eksempel i Midt-Norge, jf. avsnitt 3.3. Konkurransemyndighetene er bekymret for konkurransen i perioder med flaskehals. En ekspertgruppe har på oppdrag fra AAD vurdert konkurransen i kraftmarkedet.⁷ I sluttrapporten påpekes det at konkurranseovervåkingen i kraftmarkedet er forbundet med større problemer enn i andre bransjer, og at det er viktig å få etablert en struktur som legger til rette for konkurranse før en går til en eventuell privatisering.

Høsten 2003 ble det besluttet å tilføre Statkraft 4 mrd. kroner i egenkapital, og Stortinget har tatt til orde for at selskapet bør tilføres mer midler.

Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere betydningen av det statlige eierskapet i kraftsektoren, men det vises til at Nærings- og handelsdepartementet har bebudet at det skal legges fram en stortingsproposisjon om organisering av Statkraft våren 2004.

⁷ Bye m. fl. (2003) *Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet*.

**GJENNOMGANG –
OPPGAVEFORDELING MELLOM NVE OG
KONKURRANSETILSYNET**

7 TILSYNSMELDINGENS IDEALER FOR TILSYNSVIRKSOMHET

I Tilsynsmeldingen fremlegges fire idealer for organisering av tilsynsvirksomhet:

- En klar og entydig rolle for tilsynene;
- Styrket fagkompetanse i tilsynene;
- Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene;
- Klare og tydelige formål for tilsynene.

Et tilsyn kan inneha flere roller som kan komme i konflikt med hverandre. I slike tilfeller må tilsynet veie de ulike målene opp mot hverandre. Målkonfliktene trenger ikke å være uønskede. Rollekonflikter kan imidlertid redusere allmennhetens tillit til at staten opptre ryddig i ulike roller. Videre kan en sammenblanding av roller svekke utførelsen av tilsynsrollen. *En klar og entydig rolle for tilsynene* vil derfor kunne bidra til å styrke tilsynene.

Høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning for at tilsynene skal kunne utføre tilsynet på en skikkelig måte. En av tilsynenes hovedoppgaver er å se til at aktørenes atferd og løsninger er i overensstemmelse med regelverket. Videre har tilsynet et ansvar når det gjelder veiledning og informasjon. Regjeringen er opptatt av at tilsynene i større grad skal legge vekt på å gi faglig veiledning til tilsynsobjektene. Dette stiller nye krav til tilsynenes kompetanse.

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom sektor- og konkurransemyndigheten har en vertikal og horisontal dimensjon.

Den vertikale dimensjonen gjelder fordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer, eksempelvis fordeling av ansvar og oppgaver mellom tilsyn og departement. *Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene* er en form for vertikal funksjonsfordeling. Økt faglig uavhengighet vil styrke tilsynenes faglige legitimitet og autoritet. Økt uavhengighet må imidlertid balanseres mot behovet for å sikre politisk, demokratisk styring med samfunnsmessige prioriteringer. Ideelt sett bør imidlertid arbeidsdelingen mellom regjering og departement på den ene siden og tilsynene på den andre, være slik at det går klart frem for allmennheten om beslutninger er fattet på politisk eller faglig grunnlag.

Den horisontale dimensjonen gjelder fordeling av ansvar og oppgaver på samme forvaltningsnivå, eksempelvis fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike tilsyn. *Klare og tydelige formål for tilsynene* vil styrke tilsynene. Klare og tydelige formål betyr normalt at en bør unngå konflikterende formål i samme tilsyn. Slike avveininger vil som regel være av politisk karakter og bør derfor ikke foretas av tilsynene. Videre bør en unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn. Dersom ulike tilsyn har samme formål vil det skape en uheldig uklarhet i forhold til brukerne og allmennheten.

Det er den horisontale dimensjonen som er hovedfokus for arbeidsgruppens arbeide.

8 TILSYN MED KRAFTSEKTOREN I NORGE

8.1 Oppgavefordeling mellom tilsynene

NVE og Konkurransetilsynet har en felles målsetting om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, men har ulike virkemidler for å oppnå dette.

Konkurransetilsynet og NVE forvalter ulike sett av regelverk som kan anvendes på elektrisitetssektoren og til dels på samme saksforhold. Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurranseforholdene i alle markeder, herunder kraftmarkedet. NVE forvalter et sektorspesifikt regelverk som kun kan anvendes på kraftsektoren. Dette regelverket er omfattende og inneholder til dels detaljerte bestemmelser om rettigheter og plikter for enkeltaktører i energisektoren, hovedsakelig infrastrukturaktører.

Konkurransetilsynets primære oppgave er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Siden energiloven trådte i kraft i 1991 har tilsyn med kraftmarkedet vært en prioritert oppgave for Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet fører tilsyn med at konkurranselovens forbud mot pris-, anbuds- og markedsdelingssamarbeid og misbruk av markedsrett overholdes. Videre kan Konkurransetilsynet gripe inn mot konkurransebegrensende bedriftsarrangementer som innebærer en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk.

For å styrke konkurransen i kraftmarkedet har Konkurransetilsynet utarbeidet en forskrift om meldeplikt for kraftpriser, jf. avsnitt 5.2.4. Forhold i denne forskriften reguleres ikke av NVE.

NVEs primære rolle er å sørge for en infrastruktur som legger til rette for virksom konkurranse ved salg av elektrisk kraft, og å føre tilsyn med at de aktører som regelverket er rettet mot etterlever det. Regelverket som NVE forvalter kommer bare i liten utstrekning til anvendelse direkte på handelen i kraftmarkedet. NVE har ikke hjemmel til å gripe inn overfor kraftprodusenter eller kraftomsettere dersom de i sin budgivning eller prising av tjenester utnytter en dominerende stilling eller dersom de samarbeider på en utilbørlig måte. Med hjemmel i §11 i forskrift for systemansvaret kan Statnett SF, når det er åpenbart at markedet ikke gir en samfunnsøkonomisk effektiv prissetting, innenfor et avgrenset geografisk område, suspendere bud i regulerkraftmarkedet og benytte anmeldt volum til gjeldende elspotpris for området.

NVEs regelverk definerer hvem som har hvilket ansvar når det gjelder å tilrettelegge for et effektivt kraftmarked og hvilke prosedyrer og systemer som skal benyttes. Regelverket er i hovedsak rettet mot infrastrukturaktører som Statnett SF som system- og avregningsansvarlig, Nord Pool Spot AS som markeds plass for fysisk krafthandel og nettselskaper i forbindelse med måling, avregning, tariffing, leverandørskifter og tilgang til kraftmarkedet gjennom tilknytningen til overføringsnettet. NVE kan gripe inn overfor nettselskaper, systemansvarlig og avregningsansvarlig dersom de diskriminerer markedsaktører eller kunder.

Siden NVE har et omfattende regelverk når det gjelder nettselskapenes atferd, har Konkurransetilsynet i sin praksis konsentrert seg om å hindre for stor konsentrasjon blant kraftprodusenter og kraftleverandører og forfølge mulige brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser.

Kredittilsynet har en viktig rolle som tilsynsmyndighet for det finansielle kraftmarkedet. Kredittilsynet har tilsyn med børser, autoriserte markeds plasser, oppgjørssentraler og verdipapirregister for kraftderivatkontrakter omsatt i Norge.

Kredittilsynets primære rolle i kraftmarkedet er å ha tilsyn med Nord Pool ASA som børs for kraftderivater og Nord Pool Clearing ASA som oppgjørssentral for kraftderivater. Det er også anledning for andre foretak å få konsesjon som børs og oppgjørsselskap i kraftmarkedet. I tillegg er det mulig å få konsesjon som autorisert markeds plass for kraftderivater. Aktørene i kraftmarkedet handler med finansielle instrumenter, og kan dermed registrere sine kontrakter i et verdipapirregister. Slik registrering er frivillig for kraftderivater. Kredittilsynet kan kreve at foretak skal ha konsesjon som kraftderivatbørs, autorisert markeds plass for kraftderivater eller oppgjørsselskap for kraftderivater, dersom det anses at foretaket driver slik virksomhet. Kredittilsynet kan i tilfeller av markedsmanipulasjon med mer i kraftderivatmarkedet foreta undersøkelser av eventuelle straffbare forhold, og anmelde mistenkelige forhold til politiet.

8.2 Samarbeid mellom tilsynene

Konkurransetilsynet og NVE utarbeidet i 1996 rapporten *Avklaring av tilsynet med konkurranseforholdene i kraftmarkedet*. Rapporten avklarer hvordan Konkurransetilsynet og NVE skal forholde seg i

saker der begge myndigheter håndhever de to regelsettene parallelt. I rapporten beskrives følgende type saker: Samarbeid mellom aktørene i bransjen, saker som gjelder øvrige vilkår, avtaler og handlinger, bedriftsservissaker, monopolregulering og regelverktutvikling. Rapportens anbefalinger om samarbeid mellom tilsynene er lagt til grunn for samarbeidet mellom NVE og Konkurransetilsynet, og har fortsatt gyldighet.

Konkurransetilsynet og NVE har formelle møter to ganger årlig, i tillegg til mye uformell kontakt. Ett av møtene foregår på direktørnivå, og i disse årlige møtene er formålet særlig å orientere om viktige saker og diskutere prinsipielle spørsmål.

I 2003 utarbeidet Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og NVE rapporten *Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet*. Det faktum at det er tre tilsynsmyndigheter som må forholde seg til kraftmarkedet i Norge, var bakgrunnen for at man valgte å opprette en felles samarbeidsgruppe i tillegg til det tosidige samarbeidet som allerede eksisterte. I rapporten anbefales det at det etableres et løpende samarbeid mellom de tre tilsynene med et kvartalsvis samarbeidsforum som den sentrale arena for samarbeidet. Tilsynene har inngått en samarbeidsavtale hvor man er enige om å samarbeide i tråd med rapportens anbefalinger. Samarbeidet fokuserer først og fremst på overordnede problemstillinger av felles interesse for alle tre tilsyn, men har også som formål å bidra til at det tosidige samarbeidet tilsynene imellom blir enda bedre.

8.3 Internasjonalt samarbeid

8.3.1 NVEs internasjonale samarbeid

Reguleringsmyndighetene i Norden har siden 1999 hatt halvårlige møter. I 2002 ble samarbeidet formalisert gjennom opprettelsen av Forum of Nordic Energy Regulators (FNER). Målet er et nært samarbeid mellom de nordiske regulatorene for å fremme en tett integrasjon av det nordiske kraftmarkedet. Viktige områder som det arbeides med er: netregulering; flaskehalshåndtering i Norden; harmonisering av tariffen; sluttbrukermarkedet; harmonisering av systemansvaret; forsyningssikkerhet og håndtering av vanskelige energisituasjoner.

FNER har felles møter med Nordel (de nordiske systemoperatørene) hvert halvår. Koordinering av nordiske interesser i forhold til det regelverket som er under etablering og utvikling i EU er et viktig område i dette samarbeidet.

Den nordiske kraftbørsen Nord Pool Spot AS er regulert av NVE. Det er utarbeidet retningslinjer som skal sikre informasjonsflyt og koordinering mellom NVE og de øvrige nordiske myndigheter i NVEs myndighetsutøvelse overfor Nord Pool Spot.

For øvrig er NVE medlem av organisasjonen Council of European Energy Regulators og European Regulators Group for Electricity and Gas. Arbeidet i disse organisasjonene skjer kontinuerlig og er av et betydelig omfang. Formålet er å utvikle EUs sektorspesifikke reguleringer for kraftsektoren og medvirke til at de europeiske sektormyndighetene harmoniserer sine reguleringer på de områder der dette er nødvendig. Arbeidet omfatter blant annet tariffing, flaskehalshåndtering, balansehandtering, infrastrukturutvikling, selskapsorganisering, integrering av regionale kraftmarkeder, markedsdesign og forsyningssikkerhet.

8.3.2 Konkurransetilsynets internasjonale samarbeid

De nordiske konkurransemyndighetene har årlige møter hvor man utveksler erfaringer og drøfter saker av felles interesse. Myndighetene samarbeider også løpende, blant annet om informasjonsutveksling. Danmark, Island og Norge inngikk i 2001 en avtale som gir konkurransemyndighetene bedre mulighet til å samarbeide i konkrete saker. Sverige sluttet seg til avtalen i 2003. Gjennom avtalen har landene mulighet til å utveksle taushetsbelagt informasjon.

Det er opprettet en arbeidsgruppe hvor de nordiske konkurransemyndighetene ved behov samarbeider om relevante problemstillinger og konkrete saker i kraftmarkedet som er gjenstand for interesse hos mer enn en konkurransemyndighet.

Konkurransetilsynet samarbeider løpende med EFTAs overvåkingsorgan og Europakommisjonen om regelverkssaker, og deltar aktivt i behandlingen av de enkeltsaker vedrørende fusjoner, karteller og misbruk av dominerende stilling hvor det er Kommisjonen som er kompetent myndighet. På europeisk nivå er Konkurransetilsynet også meget engasjert i European Competition Authorities, som er et nettverk som består av lederne for konkurransemyndighetene i EØS-landene.

9 TILSYNSMODELLER – EKSEMPLER FRA ANDRE LAND⁸

Ansvar og oppgaver innen kraftsektoren er flere, herunder tilsyn med konkurransen, teknisk regulering, monopolkontroll og regulering av tilgang til overføringsnettet.

Det finnes ulike modeller for hvordan ansvar og oppgaver kan allokeres mellom konkurransetilsynsmyndigheten og sektortilsynsmyndigheten. Som en illustrasjon kan en dele ansvars- og oppgavefordelingen inn i fire hovedtyper:⁹

- MODELL 1.** All kompetanse vedrørende tilsyn med kraftmarkedet, det vil si tilsyn med konkurransen, monopolregulering og teknisk regulering med videre, legges til konkurransetilsynsmyndigheten.
- MODELL 2.** Sektor- og konkurransetilsynsmyndigheten har parallell kompetanse.
- MODELL 3.** Sektor- og konkurransetilsynsmyndigheten har begge kompetanse, men på klart definerte områder.
- MODELL 4.** All kompetanse vedrørende tilsyn med kraftmarkedet, det vil si tilsyn med konkurransen, monopolregulering, og teknisk regulering med videre, legges til en sektortilsynsmyndighet.

De fleste land, herunder Norge, har valgt en organisatorisk løsning som likner modell 2 eller en kombinasjon av modell 2 og 3. Noen land har imidlertid valgt mer rendyrkede løsninger som likner mer på modell 1 eller 4.

Som eksempler på MODELL 1 til 4 viser vi hvordan noen enkeltland har valgt å organisere tilsynet med elektrisitetssektoren.

9.1.1 MODELL 1 - New Zealand¹⁰

Den generelle tilnærmingen på New Zealand er at en skal åpne infrastrukturmarkeder for konkurranse der det er mulig, og anvende en *light-handed* tilnærming der regulering er nødvendig. I grove trekk kan en si at *light-handed* regulering er kjennetegnet ved at tilgang til essensielle fasiliteter blir bestemt gjennom forhandlinger mellom partene i stedet for via reguleringer og tillit til at konkurransereglene skal forhindre konkurranseskadelig atferd. Under dette regimet har New Zealand ikke hatt behov for å etablere sektorregulatorer.

⁸ Beskrivelsen av landene i dette kapittelet er basert på tilgjengelig litteratur fra blant annet OECD og IEA. Organisering av tilsynet med kraftmarkedet er under stadig forandring. Arbeidsgruppen tar derfor forbehold om at organiseringen av tilsynet med kraftmarkedene i de omtalte landene i dag kan avvike noe i forhold til beskrivelsen i dette kapittelet.

⁹ Hope, E. (2002), *Nettintegrasjon – implikasjoner for konkurranse- og reguleringspolitikk*.

¹⁰ OECD (1999), *Relationship between regulators and competition authorities*;

IEA (2001), *Energy policies of IEA countries – New Zealand 2001 review*;

IEA (2003), *Energy policies of IEA countries – 2003 review*;

ECON Analyse (2003), *Internasjonale erfaringer med kraftforsyningskriser*, ECON-rapport 2003-071.

Kraftsektoren opererer innenfor det ovenfor nevnte reguleringsregimet, men forutsetningene for konkurranse har vært mer begrensede i forhold til andre sektorer som for eksempel telekommunikasjonssektoren. For å få markedet til å fungere bedre gjorde en på 1980- og 1990-tallet flere strukturelle tiltak. Tiltakene har midlertidig ikke vært tilstrekkelige.

I 2000 fullførte regjeringen en gjennomgang av elektrisitetssektoren. På bakgrunn av gjennomgangen utformet regjeringen et *policy statement* der modellen for selvregulering i kraftbransjen ble videreført og styrket. Som en respons på myndighetenes ønske om styrket selvregulering opprettet bransjen the Electricity Governance Establishment Committee, som skulle utarbeide et nytt regelverk for sektoren.

Vinteren 2001, og i noe mindre grad vinteren 2003, ble New Zealand rammet av en kraftforsyningskrise.¹¹ I etterkant av dette utarbeidet regjeringen forslag til en rekke tiltak som skulle bidra til å sikre kraftforsyningen i tørrår. New Zealands konkurransetilsyn (The Commerce Commission) ble gitt fullmakt til å gripe inn med priskontroll. Videre opprettet regjeringen et nytt organ med ansvar for sektoren, the Electricity Commission. Dette organet skulle gjennomføre anbuds konkurranser for reservekapasitet til bruk i tørrår. Andre kilder (ECON Analyse (2003)) omtaler imidlertid kommisjonens rolle som mer omfattende, ved at handelen på spotmarkedet i dagens form opphører og ansvaret flyttes til kommisjonen.

9.1.2 MODELL 2/3 - Finland¹²

I Finland er transmisjonsnett eid og drevet av et selskap som dels er eid av staten, dels av kraftprodusenter og dels av institusjonelle eiere. Dette for å sikre at ingen har en dominerende posisjon i virksomheten. Tilgangen til nettet er regulert, og konsumentene kan fritt velge kraftleverandør. Det er regnskapsmessig skille mellom produksjon, fordeling og salgsaktiviteter.

Kraftmarkedet reguleres i hovedsak av tre offentlige aktører:

- Industri- og handelsdepartementet;
- En uavhengig sektorregulator (Energimarkkinavirasto);
- Det finske konkurransetilsynet (Kilpailuvirasto).

Reguleringen av sektoren er delt mellom Industri- og handelsdepartementet og sektorregulatoren. Industri- og handelsdepartementet lager nye lover og deler ut lisenser. Sektorregulatoren overvåker at elektrisitetsloven blir overholdt. Deres hovedoppgave er å overvåke nettverksaktiviteter. Sektorregulatoren bestemmer ikke nettleien, den er ikke regulert, men overvåker at leien er rimelig og ikke-diskriminerende.

Konkurransetilsynet i Finland kan anvende konkurranseloven i markedet for kraftproduksjon og kraftdistribusjon. Sektorregulatoren og konkurransetilsynet har parallell juridisk kompetanse blant annet når det gjelder prisbeslutninger gjort av produsenter og distributører av elektrisk kraft. De to tilsynene informerer og konsulterer hverandre i saker. Det er vanlig at de to tilsynene gir hverandre mulighet til å gi skriftlige merknader til hverandres utkast til vedtak. Konkurransetilsynet er forpliktet til å spørre sektorregulatoren om deres syn i fusjonssaker i kraftmarkedet.

¹¹ Krisene skyldtes lite nedbør i et kraftforsyningsssystem der 2/3 av produksjonen er basert på vannkraft, samtidig som magasinkapasiteten er liten. Krisen i 2001 fikk betydelige følger, blant annet ved at et av de store selskapene som drev kraftomsetning gikk konkurs. Spotprisen nådde et nivå på NOK 3.60 pr. kWh i juli.

¹² IEA (2001), *Regulatory institutions in liberalised electricity markets*.

9.1.3 MODELL 2/3 - Irland¹³

I 2000 begynte liberaliseringen av elektrisitetsmarkedet i Irland. Det er basert på tredjepartsadgang til distribusjonsnettverket og valg av tilbyder for de største forbrukerne. I dag kan forbrukere med et årlig forbruk som overstiger 1 GWh fritt velge kraftleverandør. Dette tilsvarer 1600 kunder, eller 40 prosent av markedsvolumet. Alle forbrukere, uavhengig av forbruk, kan fritt velge leverandører som produserer elektrisk kraft ved hjelp av fornybare ressurser. Det er en vertikalt integrert virksomhet, Electricity Supply Board, som eier og betjener nettet.

Kraftmarkedet reguleres av tre offentlige aktører:

- Et departement (Department of Communications, Marine and Natural Resources);
- En sektorregulator (Commission for Energy Regulation);
- Det irske konkurransetilsynet.

Departementet har ansvaret for politikken på elektrisitets- og gassområdet. Dette inkluderer lovgivning for liberalisering og regulering. Videre forvalter de eierskap i statseide elektrisitets- og gasselskaper. De har også et koordinerende ansvar for at energipolitikken er bærekraftig.

Sektorregulatoren utsteder konsesjon for produksjon og omsetning av elektrisk kraft, regulerer overførings- og distribusjonsnettet og godkjenner tilknytningstariffer for tredjepart til nettet.

Konkurranseloven av 1996 gjelder for elektrisitetssektoren. Brudd på konkurranseloven kan etterforskes av det irske konkurransetilsynet. Misbruk av markedsrett eller konkurransebegrensende atferd kan stoppes ved at konkurransetilsynet bringer saken inn for domstolene.

I tillegg til de tre ovenfor nevnte aktørene skal Sustainable Energy Ireland bidra til blant annet å fremme miljøvennlig og økonomisk bærekraftig energi, og stimulere til at forurensende utslipp reduseres.

9.1.4 MODELL 4 - Storbritannia¹⁴

I Storbritannia blir gass- og elektrisitetssektoren regulert av én sektorregulator (Gas and Electricity Markets Authority and Office of Gas and Electricity Markets). Sektorregulatoren har for en stor del også ansvaret for konkurransepolitikken innen elektrisitetssektoren.

Målet for sektorregulatoren er å beskytte konsumentene ved å fremme konkurranse i elektrisitetssektoren, der det er hensiktsmessig. Regulatoren skal sikre at enhver rimelig etterspørsel blir tilfredstilt, så fremt det er økonomisk regningsvarende og det gjør det mulig for aktørene å finansiere sine aktiviteter. Regulatoren har også et ansvar når det gjelder allmennhetens sikkerhet, forsyningssikkerhet, miljø og effektivitet og lønnsomhet i konsesjonsaktiviteter.

I energisektoren har sektorregulatoren samme kompetanse som konkurransetilsynet (Office of Fair Trading) til å håndheve konkurranseloven, og vanligvis er det sektorregulatoren som leder arbeidet i konkurransesaker innen energisektoren. Ved fusjoner konsulterer sektorregulatoren konkurransetilsynet før de gir en anbefaling til ministeren om hvorvidt en fusjon bør henvises til konkurranserådet (Competition Commission).

Konkurransetilsynet har et overordnet ansvar for håndhevingen av konkurranseloven, og leder en samordningsgruppe bestående av representanter fra konkurransemyndighetene og regulatorer. Tilsynet

¹³ IEA (2001), *Regulatory institutions in liberalised electricity markets*; IEA (2003) *Energy policies of IEA countries – Ireland 2003 review*; IEA (2003) *Energy policies of IEA countries – 2003 review*.

¹⁴ OECD (2002), *Regulatory reform in the United Kingdom - Regulatory reform in gas and electricity and the professions*.

er videre ansvarlig for veiledende materiale når det gjelder anvendelse av konkurranseloven i ulike sektorer. Samordningsorganets myndighet er begrenset til koordinering. Det har ingen formell rolle når det gjelder regulatoriske valg med hensyn til om en skal bruke ex ante reguleringsinstrumenter eller en ex post reaksjon etter konkurranseloven. Det er sektorregulatoren som foretar dette valget, ikke konkurransetilsynet.

10 EUS NYE ELMARKEDSDIREKTIV OG FORORDNING FOR GRENSEHANDEL MED EL

EU vedtok 26. juni 2003 den såkalte *Energimarkedspakken*. Pakken består av:

- *Elmarkedsdirektiv II* – direktiv om det indre elektrisitetsmarkedet (2003/54/EC);
- Et direktiv om det indre gassmarkedet (2003/55/EC);
- *Forordningen* – forordning om grensehandel med elektrisitet (1228/2003/EC).

Formålet med Energimarkedspakken er å bidra til en forbedring av det indre energimarkedets funksjonsmåte i forhold til Elmarkedsdirektiv I og Gassdirektiv I. Endringene i Elmarkedsdirektiv I og Gassdirektiv I var basert på en erkjennelse av at det var behov for endringer på sentrale punkter og en ytterligere harmonisering av regelverket. Dette gikk blant annet på manglende tempo i markedsåpningen og manglende harmonisering av reglene for adgang til transmisjons- og distribusjonsnettverkene. Fremdeles er det store utfordringer knyttet til videreutviklingen av et velfungerende kraftmarked i EØS-området og mange land kjennetegnes ved at de er kommet kort i markedsreformene og at det er sterk markedskonsentrasjon.

I vedlegg B gjennomgås relevante deler av bestemmelsene i Elmarkedsdirektiv II og Forordningen om grensehandel med elektrisitet. OED foretar for tiden en gjennomgang av norsk lov og forskrifter med henblikk på en implementering av dette nye regelverket for EUs indre elektrisitetsmarked.

I dette kapittelet fokuseres det på den delen av elmarkedsdirektivet som vedrører regulatorfunksjonene, artikkel 23.

Artikkel 23 i Elmarkedsdirektiv II sier at regulatorfunksjonen kan ivaretas av et eller flere organer som myndighetene utpeker. Det er ikke krav om at landene skal ha en særskilt regulator for elektrisitetssektoren, eventuelt for energisektoren. Det er imidlertid presisert i fortolkningsdokumentene til direktivet at en egen sektorregulator er det mest vanlige og løsningen som foretrekkes av EU-kommisjonen. Regulatorfunksjonen kan deles på flere myndighetsorganer, for eksempel slik at ett organ regulerer nettatiffer mens et annet organ regulerer skillet mellom distribusjon og andre funksjoner.

I artikkel 23 presiseres videre at regulatoren skal være uavhengig av næringsinteressene i sektoren, og at den skal være ansvarlig for å sikre ikke-diskriminering og effektiv konkurranse, samt at markedet fungerer effektivt.

Regulatoren pålegges i artikkel 23 nr. 1 annet ledd å overvåke en rekke forhold som skal fremme disse hensynene:

- overvåkning og tildeling av styring av overføringsforbindelser, samt samarbeid med andre nasjonale regulerende myndigheter i denne forbindelse,
- ordninger for å håndtere kapasitetsbegrensninger i det nasjonale elektrisitetssystemet, såkalte flaskehalsar,
- tiden det tar for netteier å gjennomføre tilknytninger og reparasjoner,
- offentliggjøring av opplysninger om overføringsforbindelser, bruk av nettet og tildeling av kapasitet til interesserte parter,
- kravene til regnskapsmessig skille for å unngå kryssubsidiering,
- vilkår, betingelser og tariffer for tilslutning av nye elektrisitetsprodusenter,

- hvorvidt den systemansvarlige og andre nettselskaper oppfyller kravene til rettslig og funksjonell oppdeling (legal and functional unbundling)
- nivået på transparens og konkurranse i markedet.

De nasjonale regulerende myndigheter skal publisere en årlig rapport om de ovenfor nevnte forhold.

Ifølge elmarkedsdirektivet må det sørges for at reguleringen av kraftmarkedet motvirker og hindrer misbruk av en dominerende markedsposisjon. Dette innebærer at det kan være overlappende kompetanse mellom sektormyndighetene og konkurransemyndighetene når det gjelder medlemslandenes forpliktelse til å hindre slik atferd generelt. Medlemslandene skal utarbeide en årlig rapport om markedsdominans og konkurransehemmende virksomhet. Rapporten skal også gi en oversikt over endringer i eierskapsstrukturen og nasjonale tiltak med sikte på å sikre et tilstrekkelig utvalg av markedsaktører og fremme konkurranse og overføringsforbindelser mot andre land. Denne bestemmelsen kom inn i elmarkedsdirektivet etter påtrykk fra Europaparlamentet.

11 ARBEIDSGRUPPENS MERKNADER - OPPGAVEFORDELING

11.1 Områder med overlappende eller komplementær kompetanse

Konkurransetilsynets oppgave er å sikre velfungerende konkurranse i kraftmarkedet. NVEs oppgave er blant annet å sikre at overføringsnett og systemtjenester gjøres tilgjengelig for alle på like vilkår, noe som legger til rette for konkurranse i kraftmarkedet. NVE har også andre tilsynsoppgaver, som for eksempel regulering av nettselskapenes inntekter og fakturering av nettleie. På noen områder overlapper Konkurransetilsynets regelverk og NVEs regelverk, på andre områder ikke.

11.1.1 Områder med overlapp mellom regelverkene

Med hjemmel i forskrift om kontroll av nettvirksomhet fastsetter NVE årlig hvor stor inntekt hvert enkelt nettselskap maksimalt kan innhente via sin prising av netjtjenester. Formålet er å sikre at nettkundene samlet sett ikke betaler mer enn det som er nødvendig for å gi nettselskapet dekning for sine kostnader, inkludert en rimelig avkastning på investert kapital ved effektiv drift. I tillegg fastsetter NVE prinsipielle regler for hvordan overføringstariffene (nettleien) skal utformes. Disse prinsippene er i hovedsak: tariffene skal utformes slik at de i størst mulig grad gir signaler om effektiv utnyttelse og effektiv utvikling av nettet; tariffene kan differensieres etter objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold; tariffene skal fastsettes uavhengig av avtaler om kraftkjøp; nettselskapet plikter å tilby alle som etterspør netjtjenester ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår. Denne reguleringen skjer i forkant og er uavhengig av om nettselskapet faktisk har utnyttet sin monopolstilling eller ikke.

Ifølge konkurranseloven § 11 er det forbudt for foretak utilbørlig å utnytte sin dominerende stilling ved å påtvinge urimelige priser eller andre urimelige forretningsvilkår. Dersom et selskap overtrer forbudet, kan Konkurransetilsynet anmelde forholdet eller ilegge overtredelsesgebyr. Konkurransetilsynet kan også med hjemmel i konkurranseloven § 12 pålegge selskapet å bringe den ulovlige atferden til opphør. Et pålegg med hjemmel i § 12 gis etter en overtredelse.

Konkurranseloven § 14 gir dessuten hjemmel for generell regulering av aktørenes atferd i markedet gjennom forskrifter dersom forbudene i §§ 10 og 11 ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse. Forskrifter i medhold av § 14 må rette seg mot konkurranseskadelig atferd i strid med lovens formål, og kan også dekke forhold som er omfattet av forbudene. Forskriftshjemmelen kan tenkes brukt i kraftmarkedet.

NVE regulerer selskapene i forkant. Vurderingen om et selskap har overtrådt forbudsbestemmelsene i konkurranseloven, for eksempel utnyttet en dominerende stilling, skjer i etterkant. I prinsippet vil derfor både NVE og Konkurransetilsynet kunne regulere og gripe inn overfor samme selskap.

11.1.2 Områder med mindre grad av overlapp

Det er i liten grad overlapp mellom reglene om teknisk og praktisk tilrettelegging av nødvendig infrastruktur i kraftmarkedet, slik som regulering av systemansvaret, markedsplasser og regler om avregning og måling, og konkurransereglene. Se riktignok avsnitt 11.2 om krav til utforming av faktura, hvor overlappet vil bli mellom NVE og forbrukermyndigheten. I den utstrekning nettselskaper og markedsplasser, inkludert Statnett og Nord Pool Spot, opptrer som markedsaktører, vil imidlertid konkurranseloven § 11 kunne komme til anvendelse. Dette er mest aktuelt i forbindelse med prisingen av disse aktørenes tjenester.

Når det gjelder krav til etablering, vil det i første rekke være aktuelt at sektormyndigheten stiller krav ut fra sikkerhetsmessige og miljømessige hensyn, som konkurransemyndighetene normalt ikke vil ta stilling til. I den utstrekning konsesjonsbehandling benyttes til å ivareta konkurransehensyn vil det være en viss form for overlapp. Ved fusjoner og oppkjøp i kraftmarkedet kan det dessuten være ønskelig med en viss koordinering hvis et erverv både trenger konsesjon og er meldepliktig etter konkurranselovens regler om foretakskonsentrasjoner.

11.1.3 Områder med komplementær kompetanse

Et område hvor det ikke er overlapp, men hvor koordinering kan være ønskelig, er når det gjelder samarbeid mellom aktører. Aktørene i kraftmarkedet må før et samarbeid igangsettes, vurdere om dette vil være i strid med forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranselovens § 10, og Konkurransetilsynet vil i den forbindelse ha en særskilt veiledningsplikt. Samtidig kan aktørene ha behov for konsesjon etter energiloven. Som over vil det være en form for overlapp i den utstrekning det legges vekt på konkurransehensyn i konsesjonsbehandlingen.

Et annet område hvor det ikke er overlapp vedrører markedsaktørenes opptreden i konkurransemarkedene. NVE kan ikke gripe inn overfor kraftleverandører eller produsenter som utnytter en dominerende stilling i forbindelse med budgivning eller prising av sine produkter. Det vil likevel være behov for samarbeid mellom Konkurransetilsynet og NVE når slike saker skal behandles av Konkurransetilsynet.

11.2 Regler om prisopplysning og fakturaer

Konkurransetilsynets forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft, som vil bli overført til markedsføringsloven, jf. avsnitt 5.2.3, har først og fremst konsekvenser for hvordan fakturaene til forbrukere skal se ut. NVEs forskrifter inneholder også bestemmelser om krav til utformingen av fakturaer, i første rekke fakturering av nettleie.

Det kan synes uheldig å ha regler om krav til fakturaer til forbrukere i to forskjellige forskrifter. Hensynet til aktørene tilsier at det bør vurderes om det er mulig å samordne disse reglene i samme forskrift. Dersom dette ikke anses å være hensiktsmessig, må reglene være samordnet og konsistente, noe som krever tilfredsstillende koordinering mellom NVE og forbrukermyndighetene. Siden NVE har hjemmel til å ta hensyn til forbrukerhensyn i sine forskrifter, mens Forbrukerombudet ikke har hjemmel til å ta hensyn til energibruksbevissthet i sine forskrifter, kan det være hensiktsmessig at en felles forskrift legges til NVE.

Det vises for øvrig til at NVE nå foretar en evaluering av reglene om fakturering med hjemmel i energiloven, jf. St.meld. nr. 18 (2003-2004) kap 6.7.4. Dette arbeidet skal avsluttes våren 2004, og det er forutsatt at NVE innhenter innspill fra forbrukermyndighetene i dette arbeidet. Det kan være grunn til å vurdere de ovennevnte spørsmålene i dette arbeidet.

11.3 Behov for samarbeid mellom tilsynene

NVE og Konkurransetilsynet har tatt konsekvensen av at det er behov for et nært samarbeid tilsynene imellom, og har derfor et omfattende samarbeid om tilsynet med kraftmarkedet slik som beskrevet i avsnitt 8.2. I og med at tilsynene har både komplementær og til dels overlappende kompetanse er det

åpenbart at deres virksomhet må samordnes og koordineres både for å hindre at tilsynenes tiltak og reguleringer motarbeider hverandre, og for å oppnå gevinsten av et mest mulig effektivt samlet tilsyn.

Det forhold at NVE og Konkurransetilsynet har inngått to samarbeidsavtaler hvorav den ene inkluderer Kredittilsynet, som begge fortsatt har gyldighet, understreker inntrykket av at det nødvendigvis må være tett samarbeid mellom tilsynene.

Forbudet i ny konkurranselov § 11 mot misbruk av dominerende stilling gjør at konkurranseloven i enda større grad enn tidligere i prinsippet kan få anvendelse på atferd som er regulert i sektorreguleringen av kraftmarkedet. Særlig gjelder det i forhold til foretak som har nettvirksomhet.

En strengere og mer omfattende konkurranselov gjør det således enda mer nødvendig å ha et tett samarbeid mellom NVE og Konkurransetilsynet.

11.4 Måter å organisere tilsynsvirksomheten på

11.4.1 EØS-rettslige rammer

Som omtalt i kapittel 10 inneholder Elmarkedsdirektiv II bestemmelser om blant annet regulatorfunksjonen. Det oppstilles i denne forbindelse ikke noe krav om at reguleringsmyndigheten skal være atskilt fra andre tilsynsmyndigheter. EU-kommisjonen gir i fortolkningsdokumentene uttrykk for at det å ha en egen sektorregulator er det mest vanlige og den løsningen som foretrekkes av Kommisjonen. Uttalelsen har trolig adresse til blant annet Tyskland, som ikke hadde noen sektorregulator da direktivet ble vedtatt, og hvor liberaliseringen av kraftmarkedet så langt ikke har kommet særlig langt.

11.4.2 Internasjonale erfaringer

Internasjonalt har få land valgt rendyrkede organisasjonsmodeller med all myndighet hos enten konkurransemyndigheten eller hos en sektormyndighet, se omtalen i kapittel 9. De fleste land har som Norge mellomløsninger, enten med parallell kompetanse for konkurransemyndighet og sektorregulator, eller slik at begge har kompetanse men på klart definerte områder. Noen land har imidlertid valgt rendyrkede modeller, for eksempel New Zealand med all myndighet hos konkurransemyndigheten og Storbritannia med all myndighet hos en sektorregulator

Ulikheter mellom land gjør det vanskelig å anbefale en bestemt modell fremfor en annen.

11.4.3 OECDs anbefalinger¹⁵

Historiske forhold og ulikheter mellom land gjør det vanskelig å anbefale en bestemt modell for hvordan konkurransefremmende oppgaver og ansvar i en spesifikk sektor bør fordeles mellom konkurranse- og sektormyndighet. OECD mener allikevel det er noen generelle forhold som er relevante for de fleste sektorer og land, jf. vedlagt liste i vedlegg A.

Substitusjonsmulighetene når det gjelder energibehov til annet enn oppvarming er begrensede. Tatt i betraktning at det per i dag ikke finnes reelle alternative måter å transportere elektrisk kraft på enn via overføringsnettet, synes det for arbeidsgruppen som at en må påregne at det også i framtiden er behov for å regulere nettselskapene økonomisk.

Dersom en fortsatt skal kombinere økonomisk regulering av nettselskapene og ansvaret for å sikre ikke-diskriminerende tilgang til nettet, anbefaler OECD at dette ansvaret legges til en sektorregulator.

Ulempen ved en slik deling av oppgaver mellom et konkurranse- og sektortilsyn er at en kan gå glipp av samdriftsfordeler. På den annen side bidrar det til å sikre at konkurransepolitikken og reguleringspolitikken utføres av tilsyn som forstår de to politikkområdene fullkomment og som har kulturer til å implementere dem.

¹⁵ OECD (1999), *Relationship between regulators and competition authorities*.

OECD påpeker videre at konkurransetilsynet bør ha eksklusiv kompetanse når det gjelder håndhevelse av forbud mot konkurranseskadelig atferd og gjennomgang av fusjoner, eller i det minste være sikret parallell kompetanse i forhold til regulatoren.

11.4.4 Markedsmessige og regulatoriske utviklingstrekk

I enkelte markeder har utviklingen medført at sektorer og markeder som i et regulatorisk perspektiv har vært betraktet som distinkte, gradvis flyter over i hverandre på én eller flere områder. Et eksempel på dette er konvergensutviklingen, som har medført at kraftselskaper, teleselskaper og medieselskaper, dog i forskjellig utstrekning, tilbyr substituerbare og komplementære tjenester. Dette er sektorer som reguleres av henholdsvis energimyndighetene, samferdselsmyndighetene, kulturmyndighetene i tillegg til konkurransemyndighetene. Utviskingen av sektorgrensene innebærer at sektormyndighetenes konkurransepolitiske avveininger kan få økt grad av konkurransepolitisk betydning ut over de sektorene de selv har ansvaret for. En slik utvikling vil kunne gi en økt utfordring for reguleringen av de ulike sektorene framover, og kan påvirke arbeidsdelingen mellom ulike tilsyn.

12 KONKLUSJONER

Arbeidsgruppen har gjennomgått sektorlovgivingen med sikte på å identifisere reguleringer som kan tenkes å begrense konkurransen og oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og NVE. Nedenfor gjengis enkelte forhold som arbeidsgruppen ønsker å henlede oppmerksomheten mot.

12.1 Reguleringer i kraftsektoren

Gjennomgangen av reguleringer i kraftsektoren har vist at regelverket i stor grad legger til rette for konkurranse. Av de forhold i reguleringen som arbeidsgruppen drøfter i kapittel 6, ønsker arbeidsgruppen å henlede oppmerksomheten mot *separasjon mellom nett- og konkurransevirkosomhet*, jf. avsnitt 6.1.2.

Større grad av separasjon mellom nett- og konkurransevirkosomhet vil fra et konkurransepolitisk og et regulatorisk ståsted være ønskelig. Større grad av separasjon vil gjøre det lettere å kontrollere at nettselskapene ikke gir egen konkurranseutsatt virksomhet samfunnsøkonomisk uheldige konkurransevridende fordeler. Større grad av separasjon legger til rette for at NVEs regulering av nettselskapene kan bli mer effektiv.

Tiltak for å sikre større grad av separasjon må imidlertid vurderes opp mot blant annet oppsplittingskostnader og tap av eventuelle samdriftsfordeler.

12.2 Oppgavefordeling mellom NVE og Konkurransetilsynet

For arbeidsgruppen synes det som om oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og NVE i hovedtrekk er hensiktsmessig. NVE og Konkurransetilsynet har siden 1996 hatt en samarbeidsavtale som omfatter oppgavefordelingen i tilfeller der det har vært overlappende kompetanse. Dette samarbeidet har fungert bra. Arbeidsgruppen ønsker allikevel å påpeke enkelte forhold som bør vies oppmerksomhet:

- *Reglene om kraftforetakenes fakturaer*, jf. avsnitt 11.2. Konkurransetilsynets forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft, som vil bli overført til markedsføringsloven og dermed forbrukermyndighetene, har først og fremst konsekvenser for hvordan fakturaene til forbrukere skal se ut. NVEs forskrifter inneholder også bestemmelser om krav til utformingen av fakturaer, i første rekke fakturering av nettleie. Det kan synes uheldig å ha regler om krav til fakturaer til forbrukere i to forskjellige forskrifter. Hensynet til aktørene tilsier at det bør vurderes om det er mulig å samordne disse reglene i samme forskrift. Dersom dette ikke anses å være hensiktsmessig må reglene være samordnet og konsistente, noe som krever tilfredsstillende koordinering mellom NVE og forbrukermyndighetene.
- *Samarbeid mellom NVE og Konkurransetilsynet*, jf. avsnitt 11.3. Konkurransetilsynet og NVE har et nært samarbeid om tilsynet med kraftmarkedet. Ny konkurranselov trer i kraft 1. mai 2004. Den nye konkurranseloven vil, i noe større grad enn den gamle, overlape med NVEs regelverk. En strengere og mer omfattende konkurranselov øker behovet for samarbeid.
- *Organisering av tilsynsvirkosomhet (implementering av EUs elmarkedsdirektiv)*. Som det fremgår av kapittel 9 finnes det ulike modeller for hvordan tilsynet med kraftsektoren kan organiseres. For arbeidsgruppen synes det som om modellen en har valgt i Norge, der Konkurransetilsynet overvåker de konkurranseutsatte markedene og NVE har ansvaret for monopolkontrollen og den tekniske reguleringen, fungerer etter hensikten. En slik organisering er, etter arbeidsgruppens vurdering, også langt på vei i tråd med OECDs anbefalinger.

OED foretar for tiden en gjennomgang av norsk lov og forskrifter med henblikk på en implementering av det nye regelverket for EUs indre kraftmarked. I artikkel 23 i EUs elmarkedsdirektiv fremgår det blant annet at regulatorfunksjonen skal fremme ikke-diskriminering og effektiv konkurranse i kraftmarkedet. Arbeidsgruppen legger til grunn at

KONKLUSJONER

implementeringen av de deler av direktivet som er relevante for arbeidsdelingen mellom NVE og Konkurransetilsynet om markedskonsentrasjon og konkurranse, baseres på prinsipper gitt i tilsynsmeldingen, føringer gitt gjennom eldirektivet og uttalelser fra EU-kommisjonen.

VEDLEGG A: OECDs ANBEFALINGER¹⁶

Historiske forhold og ulikheter mellom land gjør det vanskelig å anbefale en bestemt modell for hvordan konkurransefremmende oppgaver og ansvar i en spesifikk sektor bør fordeles mellom konkurranse- og sektormyndighet. OECD mener allikevel det er noen generelle forhold som er relevante for de fleste sektorer og land:

1. Det er ikke alltid nødvendig å bruke økonomiske reguleringer for å tilnærme seg problemer som skyldes påstått markedsrett, enten fordi slik markedsrett kan være for kortvarig til at den er verdt å bekymre seg over eller fordi såkalt *light-handed* regulering kan være et bedre alternativ;
2. Teknisk regulering passer trolig ikke inn hos et konkurransetilsyn;
3. Siden det eksisterer fordeler ved å kombinere økonomiske reguleringer med tekniske reguleringer, så bør trolig ikke økonomiske reguleringer organiseres som en egen isolert funksjon;¹⁷
4. Gitt det som er sagt om tekniske og økonomiske reguleringer, så synes det å være tre praktiske alternativer:
 - Kombiner teknisk og økonomisk regulering i en sektorspesifikk regulator og overlatt håndhevelse av konkurranseloven til et konkurransetilsyn;
 - Organiser teknisk regulering alene og overlatt den økonomiske reguleringen til et konkurransetilsyn;
 - Kombiner teknisk og økonomisk regulering i et sektorspesifikt tilsyn og gi det all eller noe kompetanse til å håndheve konkurranseloven;
5. Separasjon av håndhevelse av konkurranseloven og regulering innebærer et tap av visse synergier og innføring av tiltak som sikrer at bedriftene behandles konsistent. På den annen side sikrer det at konkurranse- og reguleringspolitikken begge administreres av tilsyn som forstår dem fullkomment og som har kulturer som er egnet til å implementere dem;
6. Hvis en beslutter å kombinere håndhevelse av konkurranseloven og økonomisk regulering, må en rette mye oppmerksomhet mot forskjeller i hvordan et konkurransetilsyn og en regulator utfører deres hovedfunksjoner fordi dette kan påvirke deres kombinerte mandat;
7. I sektorer der det forventes at konkurransen vil virke rimelig raskt, og det må tas en beslutning om den økonomiske reguleringen skal kombineres med håndhevelse av konkurranseloven, er det sannsynligvis bedre å lokalisere disse funksjonene innen et konkurransetilsyn enn hos sektorregulatoren;
8. I sektorer der en må regne med at økonomiske reguleringer er påkrevd i en lengre periode, gitt at en har avgjort at en skal kombinere økonomisk regulering og ansvaret for å sikre ikke-diskriminerende tilgang til nødvendige fasiliteter, så er det sannsynligvis best å legge dette ansvaret til sektortilsynet enn til et konkurransetilsyn;
9. Siden et konkurransetilsyn har komparative fordeler i forhold til regulatorer når det gjelder håndhevelse av forbud mot konkurranseskadelig atferd og gjennomgang av fusjoner, bør de ha eksklusiv kompetanse innen dette området, eller i det minste være sikret parallell kompetanse i forhold til regulatoren;
10. Det synes å være gode grunner til å organisere sektorovergripende regulatorer i stedet for sektorspesifikke tilsyn (forskjeller i ytelse forventet av konkurransetilsyn og regulator vil dessuten sannsynligvis forsvinne hvis regulatoren er sektorovergripende i stedet for sektorspesifikk av natur); og

¹⁶ OECD (1999), *Relationship between regulators and competition authorities*.

¹⁷ OECD skiller mellom 5 typer oppgaver: (1) Sikre ikke-diskriminerende tilgang til nødvendig input, spesielt essensielle nettverksfasiliteter; (2) kontroll med konkurransebegrensende atferd og gjennomgang av fusjoner; (3) *teknisk regulering* (eks. sikkerhets- og miljøstandarder); (4) *økonomisk regulering* (monopolkontroll med mer); (5) periodisk revurdering av omfanget og graden av eksisterende markedsrett i markeder der en har innført konkurranse i den hensikt å anbefale om slik rettferdiggjør videreføring av sektorspesifikk konkurranselov eller regulering (bortsett fra teknisk regulering).

11. Økonomiske reguleringer, spesielt de som anvendes i markeder som er inne i en liberaliseringsprosess, bør være gjenstand for *solnedgangsprinsippet*, og bør ikke fornyes bortsett fra hvis konkurransemyndighetene mener de er nødvendige på grunn av vedvarende markeds-
makt – en bør vurdere å forlange regulatorisk tålmodighet i ethvert marked med fungerende konkurranse. Konkurransetilsynet bør være involvert ved en slik vurdering.

VEDLEGG B: EUS NYE ELMARKEDSDIREKTIV OG FORORDNING FOR GRENSEHANDEL MED EL

Elmarkedsdirektiv II – direktiv om det indre elektrisitetsmarkedet

Artikkel 3 i direktivet gir medlemslandene mulighet til å pålegge kraftselskapene såkalte offentlige tjenesteforpliktelser, *public service obligations*, som skal ivareta almene økonomiske hensyn. Miljøhensyn vil være et eksempel på hva som faller inn under dette. Videre er det bestemmelser om forbrukervern, som blant annet inneholder pålegg om å spesifisere energikildene som er benyttet ved produksjon av den leverte elektrisiteten. Slik spesifisering skal fremkomme på fakturaen til kunden eller som vedlegg til denne.

Artikkel 4 pålegger myndighetene å overvåke forsyningssikkerheten og utarbeide en rapport om denne annethvert år.

Artikkel 6 pålegger myndighetene å benytte en konsesjonsprosedyre for ny produksjonskapasitet, og spesifisere kriteriene for slik godkjenning.

Artikkel 7 pålegger myndighetene å legge til rette for bruk av anbudsprosedyre for ny produksjonskapasitet dersom dette skulle være nødvendig av forsyningssikkerhetshensyn.

Artikkel 8 pålegger myndighetene å utpeke en systemansvarlig for driften av sentralnettet, mens artikkel 9 definerer oppgaver som systemansvarlig skal ivareta. Minstekravet i artikkel 10 er juridisk skille *legal unbundling* for systemoperatør (TSOen) for overføringsnett, det vil si at denne skal være både juridisk, administrativt og styringsmessig uavhengig av annen konkurranseutsatt virksomhet.

Artikkel 13-16 omhandler systemoperatører for distribusjonsnettet. For distribusjonssystemoperatører er medlemslandene gitt anledning til å unnta selskaper med færre enn 100 000 kunder fra kravet om et selskapsmessig skille mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet.

Artikkel 20 pålegger regulert tredjepartsadgang (RTPA) til nettsystemet for alle aktører. Nettariffene eller metodologien som ligger til grunn for tariffene skal være offentliggjort før de trer i kraft (ex ante).

Artikkel 21 gir pålegg om klare minimums tidsfrister for markedsåpning i to faser. Alle medlemsland skal ha gjennomført full åpning av sine markeder for alle kunder (både for husholdninger og ikke-husholdninger) innen 1. juli 2007. For ikke-husholdningskunder (for eksempel industribedrifter) er fristen for å tilrettelegge for leverandørskifte 1. juli 2004.

Artikkel 23 omhandler blant annet regulatorfunksjonen. Denne funksjonen kan ivaretas av et eller flere organer som myndighetene utpeker. Det er ikke krav om at landene skal ha en særskilt regulator for elektrisitetssektoren, eventuelt for energisektoren. Det er imidlertid presisert i fortolkningsdokumentene til direktivet at en egen sektorregulator er det mest vanlige og løsningen som foretrekkes av EU-kommisjonen. Regulatorfunksjonen kan deles på flere myndighetsorganer, for eksempel slik at ett organ regulerer nettariffer mens et annet organ regulerer skillet mellom distribusjon og andre funksjoner. I artikkel 23 presiseres videre at regulatoren skal være uavhengig av næringsinteressene i sektoren, og at den skal være ansvarlig for å sikre ikke-diskriminering og effektiv konkurranse, samt at markedet fungerer effektivt. Regulatoren pålegges å overvåke en rekke forhold som skal fremme disse hensynene. Eksempler på forhold som skal overvåkes er reglene for, og praktiseringen av, tildeling av overføringskapasitet mot andre land, håndtering av flaskehalser internt og informasjon om bruk av transmisjons- og distribusjonsnettet og tildeling av kapasitet på dette. Artikkel 23 (1) pålegger også regulatoren å overvåke *the level of transparency and competition*. Regulatoren skal videre offentliggjøre en årlig rapport om alle disse forholdene som overvåkes. Under artikkel 23 (8) pålegges dessuten medlemsstatene å sørge for regulering som motvirker og hindrer misbruk av en dominerende markedsposisjon. Likeledes skal myndighetene utarbeide en årlig rapport om markedsdominans og kon-

kurranshemmende virksomhet. Rapporten skal også gi en oversikt over endringer i eierskapsstrukturen og nasjonale tiltak med sikte på å sikre et tilstrekkelig utvalg av markedsaktører og fremme konkurranse og overføringsforbindelser mot andre land.

Artikkel 24 gir medlemslandene anledning til å treffe beskyttelsestiltak i krisesituasjoner. Tiltakene skal i minst mulig grad forstyrre markedets regulære virkemåte.

Forordning – adgang til nettet ved grensekryssende handel med elektrisitet

Formålet med forordningen er å stimulere krafthandelen mellom land og dermed økt konkurranse innenfor det indre markedet. Dette skal gjøres gjennom en mer effektiv utnyttelse av overføringskapasiteten mellom landene. Virkemidlene for å oppnå dette er:

- Etablering av en kompensasjonsordning for kostnader knyttet til transitt (art. 3);
- Harmonisering av prinsippene for fastsettelse av tariffer (art. 4);
- Harmonisering av prinsippene for tildeling av rettigheter til bruk av overføringskapasiteten mellom land (art. 6).

For punkt 3 er det i et annekset til forordningen utarbeidet egne retningslinjer. Forordningens artikkel 13 spesifiserer at det skal opprettes en komité som skal assistere kommisjonen i det videre arbeidet med disse, samt retningslinjer også for punkt 1 og 2.

REFERANSER

- Amato G. og L. L. Laudati (2001), *Recommendations for the reform of regulation to promote competition i Anticompetitive Impact of Regulation*, Amato G. og L. L. Laudati (red), Edward Elgar.
- Bye, T., N-H. M. von der Fehr, C. Riis og L. Sjørgard (2003), *Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- ECON Analyse (2003), *Internasjonale erfaringer med kraftforsyningskriser*, ECON-rapport 2003-071.
- Hope, E. (2001), *Nettintegrasjon – implikasjoner for konkurranse- og reguleringspolitikk*, SNF-arbeidsnotat nr. 42/02.
- IEA (2001), *Energy policies of IEA countries – New Zealand 2001 review*.
- IEA (2001), *Regulatory institutions in liberalised electricity markets*.
- IEA (2003), *Energy policies of IEA countries – 2003 review*.
- IEA (2003), *Energy policies of IEA countries – Ireland 2003 review*.
- Konkurransetilsynet og NVE (1996), *Avklaring av tilsynet med konkurranseforholdene i kraftmarkedet*.
- Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og NVE (2003), *Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet*.
- OECD (1999), *Relationship between regulators and competition authorities*.
- OECD (2001), *Restructuring public utilities for competition*.
- OECD (2002), *Regulatory reform in the United Kingdom - Regulatory reform in gas and electricity and the professions*.
- OECD (2004), *Economic surveys Norway 2004*.
- Olje- og energidepartementet (2002), *Fakta 2002 – Energi- og vassdragsvirksomhet i Norge*.
- Ot.prp nr. 56 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)*, Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. nr. 18 (2003-2004) *Om forsyningsikkerheten for strøm mv.*, Olje- og energidepartementet.