

NOTAT

Folketingets erhvervspolitiske udvalg

14. marts 2006

ISA

/jsm

EU-kommissionen godkender DONGs fusion med Elsam, Energi E2, KE og FE på vilkår af frasalg lager og årlige gasauktioner

1. Sammenfatning

EU-kommissionen har tirsdag den 14. marts 2006 godkendt DONG A/S's køb af Elsam A/S, Energi E2 A/S, Københavns Energi Holding A/S og Frederiksberg Elnet A/S. Godkendelsen sker på betingelse af, at DONG sælger sit jyske gaslager i Lille Torup og i 6 år bortauktionerer gas svarende til 10 % af det danske forbrug. Det betyder, at udenlandske grossister får adgang til Danmark.

KONKURRENCESTYRELSEN

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET**

Godkendelsen kommer efter en grundig sagsbehandling. Den 29. juni 2005 blev det afgjort, at fusionen var så stor, at den skulle behandles af EU. Det blev samtidig besluttet, at Konkurrencestyrelsen skulle deltage i sagsbehandlingen, så EU kunne drage nytte af styrelsens kendskab til de danske energimarkeder.

Også i andre EU-lande er betydelige energifusioner gennemført eller på vej. Kommissionen lægger stor vægt på, at disse ikke må lede til mindre konkurrence og dermed dyrere energi for brugerne. DONG-fusionen indebar risiko for mindre konkurrence på gasmarkederne, bl.a. fordi de opkøbte elselskaber kunne have ageret som gasgrossister. Derimod indebar fusionen ingen betydelige problemer på el-markedet, fordi ELSAM's og Energi E2's stærke stilling svækkes, når Vattenfall overtager tre elværker (Amagerværket, Fynsværket og Nordjyllandsværket) samt mindre produktionsanlæg.

Alle fusionsvilkårene vedrører således gasmarkedet. DONG skal for det første sælge gaslageret i Lille Torup, der er større end lageret i Stenlille, som DONG beholder. Derved bliver det muligt for DONG's konkurrenter at leje lagerplads, uden at DONG modtager information herom. På fremtidens gasmarked skønnes god lageradgang at blive endnu vigtigere end hidtil, idet lageradgang kan bruges til styre anvendelsen af gasnettet, så transmissionskapaciteten i nettet bruges konstant og fuldt ud, selv om slutkundernes forbrug varierer meget.

For det andet skal DONG i 6 år bortauktionere gas svarende til 10 pct. af det danske marked (400 mio. kubikmeter naturgas om året), til konkurrerende gasgrossister. Det kan ske på en måde, så DONG samtidig får adgang til tilsvarende gasmængder i andre lande (UK, Holland, Belgien eller Tyskland)

og derved øger konkurrencen andre steder. Alternativt sælges gassen konstant. Konkurrencestyrelsen skal overvåge auktionerne.

Fusionen er den hidtil største på energiområdet i Danmark – men det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at tilsagnene sikrer, at forbrugerne ikke lider skade. Dette skal også ses i lyset af, at de tilsagn, Elsam accepterede for to år siden for at få lov til at overtage NESAs, fortsætter, især frasalget af decentrale kraftværker og bortauktionering af en ret til at trække på Elsam's produktionskapacitet. Endelig må Storebælts-elkablet forventes etableret i løbet af få år.

Med godkendelsen kan den største sammenlægning i energisektoren i Danmark nu gennemføres. Regeringen har tidligere meldt ud, at man vil søge at få DONG børsnoteret i 2007.

Supplerende kan det oplyses, at transport- og energiministeren d.d. har meldt ud, at den danske stat er interesseret i at købe gaslageret af DONG. Det kan i praksis ske ved, at det uafhængige infrastrukturselskab energinet.dk køber lageret.

2. Det indre marked for energi og fusionen

Det er vigtigt for de europæiske forbrugere – herunder de danske - at sikre effektiv konkurrence i energisektoren, således at danske forbrugere kan høste fordelene ved liberaliseringsprocessen. For at nå dette mål gennemfører EU-kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder en gennemgribende undersøgelse for at analysere, hvordan de europæiske naturgas- og elektricitetsmarkeder fungerer, samt belyse om der sker overtrædelser af konkurrencereglerne.

Samtidig foregår der en bølge af koncentrationer i den europæiske naturgas- og el-sektor, og flere massive fusioner er meldt ud. Det er derfor vigtigt at sikre, at disse fusioner ikke undergraver liberaliseringen ved at skabe monopollignende og konkurrencehæmmende markedsstrukturer.

Efter EU's fusionsregler skal hver enkelt fusions sag realitetsvurderes. DONG-fusionen er i den forbindelse blevet vurderet på baggrund af, at de danske energimarkeder allerede er fuldt liberaliseret, og på baggrund af, at transmissionsnettet er fuldstændig adskilt fra DONG.

Frasalget af gaslageret og auktionen over gas som DONG har givet tilsagn om, vil efter Kommissionens vurdering fastholde og yderligere understøtte udviklingen af konkurrencedygtige, danske energimarkeder.

3. Kommissionens godkendelse og udviklingen i den danske energisektor

Liberaliseringen af naturgas- og elektricitetssektorerne i Danmark er blandt de mest vidtgående i EU. Alle forbrugere kan således frit vælge el-

leverandør (fra 2003) og naturgasleverandør (fra 2004). Derudover er transmissionsnettet blevet fuldt opsplittet i begge sektorer, og siden 2005 har et enkelt, uafhængigt statsejet selskab, Energinet.dk, styret transmissions-systemerne under myndighedskontrol. Kommissionens beslutning om at godkende DONG/Elsam/E2/KE/FE-fusionen skal således ses på baggrund af disse omstændigheder, som har skabt rammerne for konkurrence i den danske energisektor.

Den samlede transaktion vil, for så vidt angår el-markedet i Danmark, give adgang til en ny levedygtig aktør på de danske engrosmarkeder gennem frasalg af visse kraftværker til Vattenfall. Det drejer sig om Nordjyllandværket, Fynsværket, Amagerværket samt kraftværkerne i Helsingør og Hillerød, jf. afsnit 4.

Derudover vil de tilsagn DONG er kommet med, sikre, at konkurrencen på naturgasmarkederne ikke forringes som følge af fusionen. Frasalg af gaslageret vil således være et yderligere skridt i retning af at afbøde de fordele en monopollignende virksomhed kan have på infrastrukturområdet, jf. afsnit 5. De årlige gas-auktioner sammenholdt med den gennemsigtige og lige adgang til det danske naturgastransmissionssystem bidrager yderligere til, at konkurrencen på naturgasmarkederne ikke forringes.

4. Fusionen fører til bedre konkurrence på elmarkedet

Fusionen giver bedre mulighed for øget konkurrence på de danske *el-engrosmarkeder*, da den introducerer en ny markedsaktør (Vattenfall) i både Øst- og Vestdanmark. Da der aktuelt ikke er en elektrisk forbindelse mellem Øst- og Vestdanmark, der tillader elektriciteten at flyde fra det ene område til det andet, er Elsam og E2 i dag ikke i direkte konkurrence med hinanden. Der er dog gode muligheder for, at der er etableret en elektrisk Storebæltsforbindelse inden udgangen af 2010.

Frasalget af kraftværker til Vattenfall vil i såvel Øst- som Vestdanmark forøge konkurrencen på de danske el-engrosmarkeder, fordi det skaber en levedygtig konkurrent til såvel Elsam som E2 samt reducerer deres markedsandele.

På *el-detailmarkedet* vil fusionen skabe et selskab med en markedsandel på ca. 25-30 pct. Det danske el-detailmarked er imidlertid relativt fragmenteret, og der findes andre aktører med tilsvarende markedsandele, som befinder sig i en fordelagtig position til at tage konkurrencen op med det nye selskab.

5. Konkurrencevirkningen på gasmarkedet i Danmark

Forsyning af naturgas eller elektricitet til slutbrugerne involverer en række forskellige, økonomiske aktiviteter, som udgør naturgas- og elforsyningskæden. Naturgas udvindes fra naturgasfelter (naturgasproduktion) og transporteres over lange afstande gennem store højtryks-pipelines (naturgastransmission), og (med undtagelse af de største kunder) transporteres vi-

dere til slutbrugerne gennem mindre medium- eller lavtryks-pipelines (naturgasdistribution).

Til slut må den mængde naturgas, der på et hvilket som helst givent tidspunkt ikke strømmer gennem systemet, håndteres, hvilket i de fleste tilfælde sker gennem lagring af naturgassen. Naturgassen, som strømmer gennem infrastrukturen, handles i engrosleddet og transporteres til forskellige typer slutbrugere (engros- og detailforsyning af naturgas).

Forsyningskæden for elektricitet ligner den for gas, bortset fra, at elektricitet ikke kan lagres.

5.1. Frasalg af gaslageret i Lille Torup i Jylland

De gældende EU naturgas- og el-direktiver kræver et regnskabsniveau og lovfæstet opsplitning af ledningsrelaterede transmissionsaktiviteter, distribution og produktions-oplagring og forsyningsaktiviteter, som betyder, at disse aktiviteter i en vertikalt integreret virksomhed skal udføres af forskellige datterselskaber, og at der skal oprettes separate regnskabskonti.

Endemålet med sådanne opsplittede aktiviteter er at sikre ethvert selskab adgang til naturgas-infrastrukturen (fx transmission og oplagring) på samme betingelser som den vertikalt integrerede virksomhed for at kunne være i stand til at konkurrere med den sidstnævnte om slutbrugernes naturgasforsyning.

Salget af lageret i Lille Torup vil etablere en ny, uafhængig aktør på det danske naturgasoplagringsmarked og derved eliminere de af fusionen følgende konkurrenceproblemer mht. naturgasopbevaring og fleksibilitet og skabe grobund for konkurrence i udbuddet af naturgasoplagringsfaciliteter i Danmark. Hertil kommer, at DONG stadig vil være forpligtet af krav om tredjepartsadgang til lageret i Stenlille.

DONG kan selv i en vis periode vælge, hvilken aktør de vil sælge gaslageret til, forudsat at køber ikke er en del af DONG-fusionen. Hvis DONG ikke selv sælger lageret i denne periode, skal en trustee efterfølgende varetage salget.

5.2. De årlige gasauktioner vil bidrage til løsning af konkurrenceproblemerne på gasmarkedet

De årlige gasauktioner, som DONG har forpligtet sig til, tager sigte på at give nye aktører adgang til det danske en gros naturgasmarked samt på at øge likviditeten på gasmarkedet. Begge dele vil fremme konkurrencen.

Der er to faser i auktionerne. *Auktion i første fase* er baseret på et bytteprincip (swap-princip). I denne fase leverer køberen naturgas til DONG ved et af fire potentielle nordeuropæiske naturgashandelspunkter (eller hubs), mens DONG på samme tid leverer den tilsvarende mængde naturgas til kø-

berer i Danmark. Således udveksler DONG og køberer naturgasmængder på forskellige europæiske handelssteder.

Enhver virksomhed, som er interesseret i at erhverve naturgasmængderne i Danmark til gengæld for mængder på andre europæiske handelspunkter, kan deltage i auktionerne. Køber byder ind på indgåelse af 2-årig naturgasbyttekontrakter med DONG. DONG kan tilbyde køberne et beløb som kompensation for prisforskellen mellem de forskellige leveringssteder. Der skal afholdes en auktion om året i 6 år med begyndelse i august 2006, hver med en mængde på 400 millioner m³ fordelt på 10 forskellige lodder.

Såfremt ikke alle lodder er byttet i den primære auktion i et givent år, udløses *auktionen i anden fase*, hvorved mængderne sælges mod kontant betaling. I anden fase er således varierende mængder til salg afhængigt af antallet af ubenyttede lodder. Leveringskontrakterne vil være 2-årige.

Auktionerne vil frigøre naturgasmængder svarende til ca. 10 pct. af det samlede, danske naturgasforbrug for 2005. Derfor vil de danske naturgasmarketers likviditet blive forøget betragteligt i sammenligning med situationen forud for fusionen.

Ud over at få adgang til gas vil køberne i auktionerne have fordel af, at auktionen indebærer, at gasen leveres på mere fleksible vilkår end normal. Får køber en salgsaftale i stand med en af DONGs slutkunder, frigøres slutkunden fra kontrakten med DONG.

Det er vurderingen, at kombinationen af naturgasudbud og frasalg af et gaslager vil sikre DONG's konkurrenter adgang til både uafhængig naturgasoplagring og naturgasforsyning på konkurrencedygtige og ikke-diskriminerende betingelser. Derved skabes et ensartet grundlag til fremme af en fair og fri konkurrence på gasmarkederne i Danmark.

Afgørelsen i den danske sag følger lige efter, at Kommissionen har godkendt en tilsvarende fusion i Ungarn. Også i den sag blev bortauktionering af gas anvendt som tilsagn. De mængder, DONG i den danske sag udbyder via auktionerne, er lidt mindre end de mængder det tyske selskab EON skal udbyde i Ungarn, både hvad angår mængde og tidsforløb. Dette skyldes ifølge Kommissionen, at der er betydelige forskelle mellem de to sager og den markedssituation, som de er underlagt. Det ungarske marked er endnu ikke fuldt ud liberaliseret, idet udgangspunktet i Ungarn var en næsten monopollignende position på engros naturgasmarkedet. Derimod er de danske naturgas- og el-markeder fuldt liberaliserede, og der er allerede i dag er andre aktører end DONG, som er aktive i Danmark.

DONG har udover gas release programmet også givet tilsagn om salg af det største af deres gaslagre. Et sådan tilsagn blev ikke afgivet i den ungarske fusionssag. Denne forskel bunder også i de strukturelle forskelle der er mel-

lem det danske og det ungarsk marked. Man kan således ikke alene på baggrund af tilsagnene om gas release programmerne vurdere, om det har været nødvendigt for DONG at mere eller mindre end parterne i den ungarske fusionssag afgav

Udbudsprogrammets lidt kortere tidsramme for den danske sag kan også ses i lyset af de særlige forhold, der gælder for det danske marked. Her spiller det bl.a. en rolle, at de danske naturgasreserver er begrænsede og den måde DONG's kontrakter med producenterne i Nordsøen er udformet på.

5.3. Forholdet til tilsagene afgivet af Elsam i Elsam/Nesa-fusionen

Det danske Konkurrenceråd godkendte i marts 2004 fusionen mellem Elsam og Nesa på baggrund af en række tilsagn.

For det første bortauktionerer Elsam rådigheden over en væsentlig mængde central kraftværkskapacitet (600 MW). Elsam skulle endvidere sælge alle sine og NESAs decentrale gasfyrede kraftvarmeværker (230 MW). Samtidig er Elsam forhindret i at opkøbe og drive decentrale kraftværker de næste 12½ år.

Der var desuden en række tilsagn knyttet til infrastrukturen og detailmarkedet.

Kommissionen lægger i deres afgørelse til grund, at DONG opfylder disse tilsagn.