

AFGØRELSE

28-5-2014

Sagsnr. 12/11920
/LVS/LR

DONG ENERGYS ANMODNING OM OPHÆVELSE AF VPP-TILSAGN

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	RESUMÉ.....	1
2	AFGØRELSE	10
3	SAGSFREMSTILLING	11
3.1	Indledning.....	11
3.2	Beskrivelse af VPP i Vestdanmark.....	13
3.3	FUSion mellem ELSam og Nesa.....	15
3.3.1	Introduktion	15
3.3.2	Strukturelle forhold på markedet for engrossalg af fysisk el.....	16
3.3.3	Markedsforhold og konkurrenceskadelige virkninger af fusionen.....	18
3.3.4	Tilsagn afgivet ved fusionen mellem ELSam og Nesa.....	23
3.4	FUSion Vattenfall, ELSAM og ENERGI E2.....	25
3.5	DONGs køb af ELSam, Energi E2, Københavns Energi og Frederiksberg Elnet	25
3.6	Styrelsens afgørelser om afslag på revurdering af VPP-tilsagn	25
3.7	DONG Energys fornyede anmodning	26
3.7.1	DONG Energys markedsposition er svækket i Vestdanmark	27
3.7.1.1	Den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark er faldet ...	27
3.7.1.2	DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark er faldet	29
3.7.1.3	Vattenfall har etableret sig i Danmark.....	30
3.7.1.4	Vestdanmark er en del af et større geografisk marked	31
3.7.2	Uhensigtsmæssigheder ved VPP-tilsagnet.....	34
3.7.2.1	Ineffektiv produktion	35
3.7.2.2	Mindre effektivt marked for finansiel el	37
3.7.2.3	Opsummering af DONG Energys vurdering om væsentligt ændrede forudsætninger	38
3.8	Udvikling i markedsandele og residualefterspørgsel	38
3.9	VPP-kundernes vurdering af VPP	40
3.10	Høring	41
3.10.1	Høringssvar fra DONG Energy	42
3.10.1.1	Bredere geografisk markedsafgrænsning.....	42
3.10.1.2	Importkapaciteten på transmissionskablerne bør anvendes i testen....	43
4	VURDERING	45
4.1	Markedsafgrænsning	45
4.1.1	Markedsafgrænsningen i fusionen mellem ELSam og Nesa.....	45
4.1.1.1	Markedet for engrossalg af fysisk el – det relevante produktmarked ...	46
4.1.1.2	Markedet for engrossalg af fysisk el – det geografiske marked	48
4.1.2	Praksis om markedsafgrænsning	49
4.1.3	Udviklingen i markederne siden fusionsafgørelsen	52
4.2	Lovgrundlag for ophævelse af tilsagn.....	54
4.2.1	Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om tilbagekaldelse....	54
4.2.2	Ophævelse af et tilsagn, der er gjort til vilkår for fusionsgodkendelse	54
4.3	Ændrede markedsforhold siden fusionsafgørelsen i 2004.....	60
4.3.1	Øget konkurrence fra andre producenter i Vestdanmark.....	62
4.3.2	Øget konkurrence fra vindmøller	63

4.3.3	Øget kapacitet på transmissionskablerne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder og øget konkurrence fra de tilstødende prisområder	64
4.3.4	Øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker	67
4.3.5	Residualefterspørgsel i 2013 sammenholdt med 2004.....	67
4.3.6	Vurdering af VPP-tilsagnets effekt på markedet for finansiel el.....	70
4.3.7	Udviklingen i markedsforholdene i Østdanmark.....	71
4.4	Styrelsens samlede vurdering af ændrede markedsforhold	72
5	AFGØRELSE	79
6	BILAG.....	80

1 RESUMÉ

- 1 Denne sag handler om, hvorvidt et af vilkårene for Konkurrencerådets godkendelse i 2004 af fusionen mellem Elsam og Nesa kan ophæves. Som vilkår for godkendelsen af fusionen afgav Elsam bl.a. et tilsagn om salg på auktioner fra sine centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark af virtuel el-kapacitet, kaldet virtuelt kraftværk og på engelsk Virtual Power Plant. Tilsagnet benævnes derfor i det følgende VPP-tilsagn(et). DONG Energy (i 2004 Elsam) har anmodet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at få VPP-tilsagnet ophævet.
- 2 Vestdanmark er den del af Danmark, der ligger vest for Storebælt og består overordnet set af Fyn og Jylland. Østdanmark er den del af Danmark, der ligger øst for Storebælt og består overordnet set af Sjælland, Lolland og Falster.

Fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004

- 3 Fusionen i 2004 mellem Elsam og Nesa indebar bl.a., at Elsam ville opnå en ejerandel på 36 pct. af aktierne i Energi E2, som på daværende tidspunkt var den eneste større el-producent i Østdanmark, og at Elsam ville blive den største aktionær i dette selskab. Elsam ville ikke få kontrol med Energi E2, men Elsam ville få en betydelig indflydelse på Energi E2.
- 4 Elsam var selv som eneste større el-producent i Vestdanmark allerede før fusionen i 2004 en dominerende aktør på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark.
- 5 Konkurrencerådet havde betænkeligheder ved, om fusionen ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet i betydeligt omfang uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne.
- 6 Konkurrencerådet godkendte fusionen på vilkår af, at Elsam bl.a. afgav VPP-tilsagnet med henblik på at fordele udbuddet af el på flere hænder, jf. punkt 11-17. Elsam påtog sig herudover en række andre tilsagn, som samlet set skulle adressere betænkelighederne ved fusionen, herunder salg af 230 MW decentral kapacitet og en forpligtelse til at etablere et Storebæltskabel på minimum 600 MW.

Anmodning om ophævelse af tilsagn

- 7 Ved brev af 6. juli 2012 anmodede DONG Energy (i 2004 Elsam) Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at få virksomhedens VPP-tilsagn ophævet. DONG Energy har begrundet anmodningen med, at markedsforholdene er ændret

væsentligt i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen i 2004.

- 8 Ophævelse af vilkår om tilsagn for fusionsgodkendelse er ikke eksplicit reguleret i konkurrenceloven. Adgangen til at ophæve tilsagn tager derfor udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser. Disse regler skal fortolkes i lyset af de lovbemærkninger, der fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens bestemmelser om fusionskontrol samt det reguleringsmæssige hensyn, som konkurrenceloven generelt varetager.
- 9 Hensynet til den effektive konkurrence på markedet indgår derfor som et helt centralt element ved vurderingen af, om et fusionstilsagn kan ophæves.
- 10 En fusion er en strukturel irreversibel ændring på markedet, og når Konkurrencerådet har udtrykt betænkeligheder ved en fusion, kan det kun tillades, at et fusionstilsagn ophæves, hvis der er sikkerhed for, at konkurrencen på de relevante markeder ikke lider skade derved. Om der kan ske ophævelse af et tilsagn afhænger derfor navnlig af, om de ved fusionen skabte skadelige virkninger fortsat består, og om markedsforholdene har ændret sig så væsentligt, at tilsagnet ikke længere er nødvendigt for at sikre den effektive konkurrence på markedet.

Hvad går VPP-tilsagnet ud på?

- 11 I forbindelse med Konkurrencerådets godkendelse af fusionen med Nesa i 2004 afgav Elsam som nævnt VPP-tilsagnet om salg på auktioner fra sine centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark af virtuel el-kapacitet (VPP) med henblik på at fordele udbuddet af el på flere hænder.
- 12 Et virtuelt kraftværk består af en række finansielle optionskontrakter, hvor den købende part på auktion køber rådighed over en el-produktionskapacitet for en forudbestemt periode ("løbetid"), mens den sælgende part ejer og driver kraftværket for køberen i den pågældende periode. Aktøren køber retten, men ikke pligten til at råde over el på markedet for engrossalg af fysisk el til en på forhånd fastsat el-pris og periode. Køberen betaler en pris for rådigheden over kapaciteten og kan fra dag til dag beslutte, hvor meget el, der skal leveres, dog ikke mere end den købte kapacitet. Et virtuelt kraftværk betyder med andre ord, at en række aktører køber sig til at have kapacitet stående til rådighed på et kraftværk, som ejes og drives af sælger.
- 13 Ifølge VPP-tilsagnet er Elsam forpligtet til at sælge rådighed over 600 MW el-produktionskapacitet om året fra sine centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark med henblik på at fordele udbuddet af el på flere hænder.

- 14 De deltagende aktører ved auktionerne er navnlig energihandlere og el-producenter. Vinderne af auktionen bestemmer selv hver dag, hvor meget El-sams centrale kraftvarmeværker skal levere af den købte el-produktionskapacitet, som de har vundet trækningsretten til ved auktionen. Salget af trækningsrettigheder på kapaciteten sker på kvartalsvise auktioner, hvor kontrakter med forskellig løbetid (et kvartal, et år eller tre år) bortauktioneres og sælges til højstbydende. Kontrakterne fordeles, så der 4 gange pr. år (kvartalsvis) sælges 100 MW med en løbetid på 3 måneder, så der 1 gang pr. år sælges 200 MW med en løbetid på et år, og så der 1 gang pr. år sælges 100 MW med en løbetid på tre år. Til sammen giver det køberne rådighed over 600 MW el-produktionskapacitet om året fra El-sams centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark.
- 15 Køberne af trækningsrettighederne betaler udover auktionsprisen en energipris til Elsam, hvis de udøver deres rettighed. Energiprisen bliver før auktionen fastsat til den marginale omkostning ved el-produktion på El-sams mest omkostningseffektive centrale kraftvarmeværk i Vestdanmark. Formodningsvist vil en køber eksekvere sin trækningsret, når prisen på markedet for engrossalg af fysisk el er højere end energiprisen. Når prisen er høj på engrosmarkedet for fysisk el, vil der derved blive sendt mere el på markedet fra de virtuelle kraftværker.
- 16 Med andre ord består rettighederne til el-kapacitet fra de virtuelle kraftværker af en række finansielle kontrakter. Kontrakterne i sig selv indebærer således ikke, at der bliver produceret og leveret fysisk el.
- 17 Konkurrencerådet havde som nævnt betænkeligheder ved, om fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet i betydeligt omfang uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne. Hensigten med VPP-tilsagnet var at reducere El-sams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet ved at fordele udbuddet af el på flere hænder.

Vurdering

- 18 I fusionsvurderingen fra 2004 afgrænsedes et marked for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark. Engrosmarkedet for el har ændret sig siden fusionen i 2004. Samlet set er der forhold, der taler både for og imod at afgrænse det geografiske marked bredere end til Vestdanmark. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til afgrænsningen af det geografiske marked. Det skyldes, at styrelsens vurdering af, om DONG Energys VPP-tilsagn bør ophæves, er den samme, uanset om det geografiske marked afgrænses til Vestdanmark eller til et bredere marked bestående af flere prisområder. VPP til-

bydes til el-leverancer i Vestdanmark. Ved vurderingen af virkningerne af en ophævelse af VPP-tilsagnet skal der derfor lægges særlig vægt på at vurdere virkningerne på det vstdanske marked, hvor VPP vurderes at have den største betydning. Da det vurderes, at VPP ikke længere bidrager til at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark, vurderes det, at VPP-tilsagnet i endnu mindre grad (end i Vestdanmark) påvirker DONG Energys evne til og mulighed for at påvirke prisdannelsen i Østdanmark.

- 19 Den for tilsagnet afgørende betænkelighed vedrørte Elsams (nu DONG Energy) mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el uafhængigt af andre aktører på markedet i betydeligt omfang, og derfor vil dette udgøre det centrale markedsforhold ved en revurdering af tilsagnet.
- 20 Selv om Danmark er forbundet via elkabler til de omkringliggende lande Norge, Sverige og Tyskland, er udveksling af el mellem landområderne begrænset af kapaciteten i de elkabler, der er mellem landområderne. Udover import forsynes markedet for engrossalg af fysisk el hovedsageligt fra tre typer el-producerende enheder: Centrale kraftvarmeværker, vindmøller og decentrale kraftvarmeværker. Markedet er kendetegnet ved, at de tre typer el-producerende enheder i varierende grad kan benyttes til at påvirke el-prisen på markedet. Kapacitetsudnyttelsen på de ikke centrale el-producerende enheder varierer på en ikke styrbar måde. Konkurrencetrykket fra en vindmølle, import eller et decentralt kraftvarmeværk er derfor mindre end for et centralt kraftvarmeværk, som er styrbart. De decentrale kraftvarmeværker er konstrueret, så der rent teknisk er mindre mulighed for at producere el og varme i variable proportioner. Markedsandele er derfor ikke en optimal indikator for en udbyders markedsstyrke på dette marked og tillægges derfor mindre vægt ved vurderingen af DONG Energys aktuelle markedsstyrke.
- 21 Ved vurderingen af DONG Energys aktuelle markedsstyrke lægges i højere grad vægt på analyser af såkaldt residualefterspørgsel som indikator for DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på dette marked.
- 22 Residualefterspørgsel er den efterspørgsel, der er tilbage på markedet, når man fra den samlede efterspørgsel fratrækker den elektricitet, der bliver leveret henholdsvis fra de decentrale kraftvarmeværker, fra vindmøller og fra import fra tilstødende naboer. Derudover fratrækkes kapacitet hos de konkurrerende centrale produktionsenheder (centrale kraftvarmeværker). Residualefterspørgslen er positiv i en given time på et givet marked, hvis den samlede efterspørgsel er større end konkurrerende centrale kraftværkers kapacitet og produktionen fra vindmøller inden for markedet, importen fra andre geografiske markeder tilsammen og produktionen fra decentrale kraftvarmeværker. På den måde opsummerer residualefterspørgsel det faktiske konkurrencetryk, som andre markedsaktører udsætter en aktør som Elsam

(nu DONG Energy) for i en given periode på markedet for engrossalg af fysisk el.

- 23 Styrelsen har derfor vurderet, om DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark har ændret sig væsentligt set i forhold til det, der var forudsat ved godkendelsen af fusionen i 2004, og har navnlig baseret vurderingen på en analyse af residualefterspørgslen i henholdsvis 2004 og 2013. I analysen af residualefterspørgslen indgår en analyse af de strukturelle forhold på markedet for engrossalg af fysisk el i 2013 set i forhold til forholdene på tidspunktet for godkendelsen af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004, jf. punkt 29-36.
- 24 Målt på simple markedsandele havde DONG Energy (dengang Elsam) i 2004 en markedsandel på 63- 69 pct. i Vestdanmark afhængig af opgørelsesmetode, og markedsandelen indikerede dermed en betydelig markedsstyrke i 2004. Elsam var desuden den eneste virksomhed, der rådede over de styrbare centrale kraftværker i Vestdanmark i 2004.
- 25 I 2004 kunne Elsams indenlandske og udenlandske konkurrenter generelt ikke dække hele den vestdanske efterspørgsel på markedet for engrossalg af fysisk el. Elsam kunne forudsige dette, og Elsam kunne derfor i et betydeligt omfang påvirke prisdannelsen i Vestdanmark uafhængigt af andre markedsaktører. Elsam var derfor sikker på at skulle levere el til markedet, uanset hvor høj en pris Elsam bød ind på markedet. Der var med andre ord generelt en positiv residualefterspørgsel efter el. Elsams residualefterspørgsel udgjorde 22 pct. af forbruget i 2004 i Vestdanmark.
- 26 Denne generelt høje markedsstyrke på markedet for engrossalg af fysisk el indebærer også, at der var relativt mange timer i løbet af et år, hvor det var nødvendigt, at Elsams kraftværker producerede el for dermed at kunne dække den samlede el-efterspørgsel i Vestdanmark.
- 27 I dag har DONG Energys tilstedeværelse på markedet for engrossalg af fysisk el ændret sig i forhold til 2004.
- 28 Målt på simple markedsandele har DONG Energy nu en markedsandel på [xx-xx] pct. afhængig af opgørelsesmetode, og markedsandelen indikerer dermed en langt mindre betydelig markedsstyrke i dag.
- 29 Der er i dag sket følgende strukturelle ændringer på markedet for engrossalg af fysisk el set i forhold til forholdene på tidspunktet for godkendelsen af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004:
- 30 *For det første* udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftværker ved fusionsafgørelsen i 2004 47 pct. af den samlede el-produktionskapacitet i

Vestdanmark, og det blev forudsat, at denne andel ville være konstant på mellem-lang sigt. I 2006 indtrådte Vattenfall som konkurrent på markedet for engrossalg af fysisk el ved sin overtagelse af de to centrale kraftværker Fynsværket og Nordjyllandsværket. DONG Energy er således ikke længere den eneste virksomhed, der ejer de styrbare centrale kraftværker i Vestdanmark. Derudover har DONG Energy lukket flere centrale kraftværksblokke pga. et mangelfuldt indtjeningsgrundlag og som følge af indpasning af mere vind i elforsyningen, jf. nedenfor. Som følge heraf udgør kapaciteten på DONG Energys store kraftvarmeværker nu kun ca. 16 pct. af den samlede elproduktionskapacitet i Vestdanmark.

- 31 *For det andet* er der i dag installeret knap 1.000 MW mere vindmøllekapacitet i Vestdanmark set i forhold til det, der var forudsat ved vurderingen af fusionen i 2004. Indpasningen af mere vind reducerer den mængde el, som de centrale kraftvarmeværker leverer til elforsyningen. DONG Energy ejer ganske vist [xx] pct. af vindmøllekapaciteten i Vestdanmark, men melder [xx] vindproduktion ind til Nord Pool, og indmeldingen sker til [xx]. Der er en række forhold, som tilsammen effektivt forhindrer strategisk brug af DONG Energys vindmøllekapacitet, herunder navnlig økonomiske incitamenter fra vindmøllestøtteordninger og blandede ejerforhold til vindmølleparker.
- 32 Fx er DONG Energy gennem den såkaldte PSO-støtteordning til bl.a. vindmøller garanteret en fast pris på 105 øre/kWh for de første 20 TWh el produceret på Anholt Havmøllepark, så længe engrosprisen *ikke* er negativ. Det giver hermed DONG Energy incitament til at byde kapaciteten fra Anholt Havmøllepark ind til nul på Nordpool, da DONG Energy hermed vil have størst sandsynlighed for at kunne afsætte el fra Anholt Havmøllepark til den garanterede pris på 105 øre/kWh. Hvis fx DONG Energy byder kapaciteten ind til 40 øre/kWh, og engrosprisen bliver fastsat af udbud og efterspørgsel til 30 øre/kWh, vil DONG Energy således ikke skulle levere el til markedet og vil dermed heller ikke modtage en fast pris på 105 øre/kWh.
- 33 *For det tredje* er der siden fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 sket en udvidelse af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland, ligesom der fra slutningen af 2014 vil være en øget importkapacitet fra Norge til Vestdanmark på 600 MW.
- 34 *For det fjerde* er der siden fusionen som forventet sket en øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker. Dels er reglerne for markedsdeltagelse blevet mere markedskonforme, dels har nogle decentrale kraftvarmeværker investeret i varmelagring, der øger fleksibiliteten.

- 35 Sammenfattende er kapaciteten på andre produktionsenheder end DONG Energys centrale kraftvarmeværker i dag 3 gange større end effektbehovet i Vestdanmark. Ved fusionens godkendelse var de andre produktionsenheders kapacitet kun godt 1 1/2 gange større end effektbehovet i Vestdanmark.
- 36 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de ovennævnte 4 forhold – reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne til udlandet og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker – samlet set udgør væsentligt ændrede markedsforhold set i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen 2004.
- 37 De ændrede markedsforhold betyder, at Elsams (nu DONG Energys) residual efterspørgsel har ændret sig afgørende i negativ retning. Fra at være betydeligt positiv i 2004 er den blevet markant negativ (- 16 pct.) i 2013.
- 38 Samlet set betyder det, at det vstdanske marked for engrossalg af fysisk el overordnet set ikke længere har brug for el produceret af DONG Energys centrale kraftvarmeværker. El fra DONG Energys konkurrenter via centrale kraftvarmeværker, vindmøller, import og decentrale kraftvarmeværker kan rigeligt forsyne markedet.
- 39 Der er stadig enkelte timer i løbet af et år, hvor der er en positiv residualefterspørgsel efter el. Men hvor det i 2004 var mere end 4/5 af timerne, hvor residualefterspørgslen var positiv, er det nu ca. 6 pct. af timerne, selv hvis VPP-mængderne tælles med i DONG Energys produktion. Det indebærer, at der stort set ikke er timer i løbet af et år, hvor det er nødvendigt at aktivere DONG Energys kraftvarmeværker for at kunne dække efterspørgslen i Vestdanmark.
- 40 Der vil dermed normalt være tilstrækkelig med konkurrerende produktion til at dække hele efterspørgslen i Vestdanmark, uden at det er nødvendigt, at DONG Energys centrale kraftvarmeværker producerer el til markedet.
- 41 For så vidt angår de timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, fx i perioder med relativt lav el-produktion fra vindmøller og varmt vejr, vurderer styrelsen, at DONG Energy i disse timer reelt ikke har markedsstyrke til at kunne bestemme prisen på markedet.
- 42 Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at faldet i DONG Energys andel af den centrale produktionskapacitet i Vestdanmark gør det ufordelagtigt for virksomheden at påvirke prisdannelsen på markedet. Ved at sætte en relativ høj pris på markedet i timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, risikerer virksomheden, at de konkurrerende produktionsenheder bliver aktiveret for at dække efterspørgslen i den givne time. I så fald vil DONG

Energy hermed kunne komme til at afsætte en begrænset mængde el på markedet set i forhold til en situation, hvor virksomheden fastsætter en konkurrencedygtig pris. Data for 2013 bekræfter denne vurdering, idet konkurrenterne til DONG Energy faktisk havde ledig kapacitet. Faldet i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet begrænser hermed virksomhedens incitament til at fastsætte en relativ høj pris i de få timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv set i forhold til 2004, hvor virksomheden ejede samtlige centrale kraftværker i Vestdanmark.

- 43 Hertil kommer, at DONG Energys mulighed for overhovedet at forudsige, hvornår residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv (i 2013 ca. 6 pct. af timerne), er lav, fordi den konkurrerende produktion navnlig består af produktion fra vindmøller, som kun producerer el, når vinden blæser.
- 44 Hermed vurderes DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark at være meget væsentligt reduceret set i forhold til i 2004. Det gælder både i de timer, hvor residualefterspørgslen er negativ, og i de timer, hvor residualefterspørgslen er positiv.
- 45 Styrelsen vurderer, at ændringerne i residualefterspørgslen er af permanent karakter. Der lægges herved vægt på, at de ændrede markedsforhold i form af reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker er af strukturel og dermed af permanent karakter.
- 46 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samlet set, at de betænkeligheder, som Konkurrencerådet havde om Elsams (nu DONG Energys) mulighed for gennem fusionen med Nesa at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el – der lå til grund for vilkåret om afgivelse af VPP-tilsagnet – ikke længere er til stede, og at konkurrenceforholdene på markedet ikke længere er af en sådan karakter, at der er behov for at tilgode det reguleringsmæssige formål, som VPP-tilsagnet opfylder.
- 47 DONG Energys markedsstyrke på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark er reduceret i en sådan grad, at virksomheden ikke længere har kapacitet til og dermed mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet uafhængigt af andre aktører på markedet. DONG Energys mulighed for at påvirke prisen på markedet er efter styrelsens opfattelse reduceret i en sådan grad, at VPP-tilsagnet ikke længere er nødvendigt for at sikre den effektive konkurrence på markedet.

- 48 Som følge heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er grundlag for at ophæve det vilkår for godkendelse af fusionen, som VPP-tilsagnet udgør.

2 AFGØRELSE

- 49 Konkurrencerådet træffer afgørelse om:
- 50 At det meddeles DONG Energy A/S og koncernforbundne selskaber, herunder DONG Energy Thermal Power A/S, at det vilkår for Konkurrencerådets godkendelse af fusionen mellem Elsam og Nesa, som tilsagnet om salg på auktioner af virtuel kapacitet (VPP-tilsagnet) udgør, jf. Konkurrencestyrelsens brev af 24. marts 2004 til fusionsparterne om rådets godkendelse samme dag af fusionen og Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts 2004), side 46-48,¹ ophæves.
- 51 Afgørelsen har virkning fra d. 28. maj 2014.
- 52 Afgørelsen har ikke virkning for salg på auktioner af virtuel kapacitet, som er foretaget før denne dato.

¹ VPP-tilsagnet fremgår af punkt I.2 i brev af 19. marts 2004 fra Elsam til Konkurrencestyrelsen, som i sin helhed er optrykt i Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts 2004), side 44-50, heraf VPP-tilsagnet side 46-48.

3 SAGSFREMSTILLING

3.1 INDLEDNING

- 53 DONG Energy A/S (DONG Energy) anmodede ved brev af 6. juli 2012 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at ophæve virksomhedens VPP-tilsagn.²
- 54 Elsam (nu DONG Energy) afgav VPP-tilsagnet i forbindelse med virksomhedens opkøb af Nesa A/S (Nesa) i 2004. Konkurrencerådet havde betænkeligheder ved, om fusionen mellem Elsam og Nesa ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet i betydeligt omfang uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne.
- 55 For at imødekomme Konkurrencerådets betænkeligheder afgav Elsam en række tilsagn, herunder VPP-tilsagnet. Konkurrencerådet vurderede, at tilsagnene samlet set i tilstrækkeligt omfang imødekom fusionens konkurrencebegrænsende virkninger på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark. Hensigten med VPP-tilsagnet var at reducere Elsams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet ved at fordele udbuddet af el på flere hænder.
- 56 Gennem VPP-tilsagnet er DONG Energy forpligtet til at udbyde 600 MW om året af virksomhedens centrale kraftværkskapacitet på markedet gennem auktioner i Vestdanmark.
- 57 Vinderne af auktionerne bliver tildelt råderetten over 600 MW om året af DONG Energys centrale kraftværkskapacitet. Vinderne af auktionerne bestemmer selv, hvilken pris pr. MWh de vil opkræve for den producerede mængde el.
- 58 Hensigten med VPP-tilsagnet er at skabe et konkurrencepres på DONG Energy ved at fordele udbuddet af fysisk el på flere hænder i Vestdanmark.
- 59 VPP-tilsagnet er tidsubegrænset. I VPP-tilsagnet er det anført, at tilsagnet kan mindskes i omfang, suspenderes for en periode eller ophæves i tilfælde af væsentligt ændrede forudsætninger på markedet for engrossalg af fysisk el. Følgende fremgår af tilsagnsteksten:³

”Såfremt markedsforholdene ændrer sig væsentligt i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen, vil Konkurrencestyrelsen indgå i reali-

² VPP og VPP-tilsagnet er nærmere beskrevet i afsnit 1 og afsnit 3.2.

³ Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 47-48. Ved Konkurrencestyrelsens brev af 24. marts 2004 blev det meddelt fusionsparterne, at Konkurrencerådet samme dag havde godkendt fusionen på vilkår af, at Elsam efterlever samtlige afgivne tilsagn, herunder VPP-tilsagnet.

tetsforhandlinger med Elsam med henblik på, at dette tilsagn mindskes i omfang, suspenderes for en periode eller ophæves. Væsentligt ændrede forudsætninger omfatter især, at Storebæltskablet ikke etableres, eller at de danske elsekskabers udnyttelse af prisforskellen mellem Tyskland og Norge/Sverige bliver væsentligt lavere end forudsat. En ændring af tilsagnet forudsætter Konkurrencestyrelsens og Konkurrencerådets accept.”

- 60 På tidspunktet for afgivelsen af VPP-tilsagnet i 2004 var Elsam ifølge Konkurrencerådet som eneste større el-producent i Vestdanmark en dominerende aktør på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark.⁴
- 61 Ifølge DONG Energy er virksomhedens stærke markedsposition i Vestdanmark blevet udfordret i løbet af det seneste årti af flere forskellige årsager.
- 62 For det første har Vattenfall erhvervet to centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark (Fynsværket og Nordjyllandsværket). Ifølge DONG Energy har Vattenfalls opkøb af de to centrale kraftvarmeværker øget konkurrencetrykket på DONG Energy i Vestdanmark.
- 63 For det andet finder DONG Energy, at den fortsatte udbygning af vindmøllekapacitet presser de centrale kraftværkers økonomi. Ifølge DONG Energy har udbygningen af vindmøllekapacitet bidraget til et faldende prisniveau, som har medvirket til, at flere af virksomhedens centrale kraftværksblokke enten er eller formentlig vil blive lukket i løbet af de kommende år.
- 64 For det tredje finder DONG Energy, at konkurrencetrykket fra producenter i vores nabolande er blevet øget gennem udbygning af internationale transmissionskabler og bedre priskoblingsmekanismer. Den øgede mængde kapacitet på transmissionskablerne gør det således muligt at importere en relativ stor mængde el i dag set i forhold til 2004, hvor VPP-tilsagnet blev afgivet.⁵
- 65 De ændrede markedsforhold er ifølge DONG Energy af en så væsentlig karakter, at virksomhedens VPP-tilsagn bør ophæves. Ifølge DONG Energy vil der således fortsat være en effektiv konkurrence på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark, hvis VPP-tilsagnet bliver ophævet. DONG Energy finder endvidere, at VPP-tilsagnet har nogle utilsigtede negative konsekvenser for virksomheden og for samfundsøkonomien generelt, fordi VPP-auktionerne kræver reservation af en meget stor del af DONGs centrale kraftvarmekapacitet, og fordi VPP-tilsagnet fører til ineffektivitet på markedet for finansiel el.

⁴ Vestdanmark er defineret som den del af Danmark, der ligger vest for Storebælt. Vestdanmark (DK1) består overordnet set af Fyn og Jylland. Østdanmark er defineret som den del af Danmark, der ligger øst for Storebælt. Østdanmark (DK2) består overordnet set af Sjælland, Lolland og Fælster.

⁵ DONG Energys begrundelse for ændrede markedsforhold er nærmere beskrevet i afsnit 3.7.

- 66 Det helt centrale i denne sag er, om eventuelle ændrede markedsforhold er af så væsentlig karakter i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen i 2004, så VPP-tilsagnet kan ophæves, og at konkurrencen fortsat vil være effektiv efter en eventuel ophævelse af VPP-tilsagnet.

3.2 BESKRIVELSE AF VPP I VESTDANMARK⁶

- 67 Et virtuelt kraftværk består af en række finansielle optionskontrakter, hvor den køvende part på auktion køber rådighed⁷ over en el-produktionskapacitet for en forudbestemt periode ("løbetid"), mens den sælgende part ejer og driver kraftværket for køberen i den pågældende periode. Køberen betaler en pris for rådigheden over kapaciteten og kan fra dag til dag beslutte, hvor meget el, der skal leveres, dog ikke mere end den købte kapacitet. Et virtuelt kraftværk betyder med andre ord, at en række aktører køber sig til at have kapacitet stående til rådighed på et kraftværk, som ejes og drives af sælger.
- 68 Ifølge VPP-tilsagnet er Elsam forpligtet til at sælge rådighed over 600 MW el-produktionskapacitet om året fra sine centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark med henblik på at fordele udbuddet af el på flere hænder.
- 69 De deltagende aktører ved auktionerne er navnlig energihandlere og el-producenter. Vinderne af auktionen bestemmer selv hver dag, hvor meget Elsams centrale kraftvarmeværker skal levere af den købte el-produktionskapacitet, som de har vundet trækningsretten til ved auktionen. Salget af trækningsrettigheder på kapaciteten sker på kvartalsvise auktioner, hvor kontrakter med forskellig løbetid (et kvartal, et år eller tre år) bortauktioneres og sælges til højstbydende. Kontrakterne fordeles, så der 4 gange pr. år (kvartalsvis) sælges 100 MW med en løbetid på 3 måneder, så der 1 gang pr. år sælges 200 MW med en løbetid på et år, og så der 1 gang pr. år sælges 100 MW med en løbetid på tre år. Til sammen giver det køberne rådighed over 600 MW el-produktionskapacitet om året fra Elsams centrale kraftvarmeværker i Vestdanmark.
- 70 Køberne af trækningsrettighederne betaler udover auktionsprisen en energipris til Elsam, hvis de udøver deres rettighed. Energiprisen bliver før auktionen fastsat til den marginale omkostning ved el-produktion på Elsams mest omkostningseffektive centrale kraftvarmeværk i Vestdanmark. Formodningsvist vil en køber eksekvere sin trækningsret, når prisen på markedet for engrossalg af fysisk el er højere end energiprisen. Når prisen er høj på engrossalg af fysisk el, vil der derved blive sendt mere el på markedet fra de virtuelle kraftværker.

⁶ VPP og VPP-tilsagnet er også beskrevet i afsnit 1 og afsnit 3.1.

⁷ Aktøren køber retten, men ikke pligten til at råde over el på markedet for engrossalg af fysisk el til en på forhånd fastsat el-pris og periode.

- 71 Med andre ord består rettighederne til el-kapacitet fra de virtuelle kraftværker af en række finansielle kontrakter. Kontrakterne i sig selv indebærer således ikke, at der bliver produceret og leveret fysisk el.
- 72 Konkurrencerådet havde som nævnt betænkeligheder ved, om fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet i betydeligt omfang uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne. Hensigten med VPP-tilsagnet var at reducere Elsams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet ved at fordele udbuddet af el på flere hænder.
- 73 Idéen var, at der er sammenhæng mellem prisen på det finansielle el-marked og prisen på markedet for engrossalg af fysisk el. Køberne af trækningsrettighederne på el-kapacitet ved VPP-auktionerne råder over finansielle aftaler, der gør, at de i konkurrence med Elsam kan udbyde el på spotmarkedet for el, som er det mest anvendte marked for engrossalg af fysisk el. Den positive effekt på konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el modereres af, at prisen for erhvervelse af trækningsrettighederne ved auktionerne vil blive drevet op af efterspørgslen. Der kan således argumenteres for, at prisen på den virtuelle el-kapacitet vil blive budt op, indtil den tillagt energiprisen præcis svarer til den eksisterende markedspris på el på markedet for engrossalg af fysisk el.
- 74 Virksomheder, der har købt VPP, skal hver dag melde ind til DONG Energy, i hvilket omfang de ønsker at avende deres rettighed til at få leveret el den næste dag time for time. Virksomhederne kan i et vist omfang (+/- 40 pct. i forhold til den maksimale kapacitet) vente med at melde ind, til prisen på spotbørsen (Nord Pool) er kendt.⁸
- 75 DONG Energy har omvendt i et vist omfang mulighed for at tage højde for anvendelsen af VPP, når DONG Energy melder priser ind på spotbørsen, men kan dog ikke fuldt ud forudsige, hvilke forpligtelser DONG Energy har i forhold til VPP, før spotmarkedet lukker.
- 76 En aktør skal have tilladelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for at kunne byde på VPP-auktionerne. Aktører opnår tilladelse, hvis de opfylder følgende betingelser:

⁸ http://www.dongenergyvpp.com/The_Product/Pages/TheProduct.aspx.

- 77 Den potentielle byder skal være en juridisk enhed, som falder ind under mindst én af følgende kategorier:
1. Producent af elektricitet
 2. Distributør af elektricitet
 3. Slutbruger af elektricitet
 4. Energihandler
 5. Transmissionsansvarlig på elektricitet
- 78 Den potentielle byder skal endvidere opfylde alle krav, som den systemansvarlige virksomhed (Energinet.dk) stiller i forhold til fysisk levering af elektricitet til transmissionsnettet i Vestdanmark.
- 79 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udpeget en trustee, der godkender energiprisen og fører tilsyn med, at VPP-auktionerne forløber i overensstemmelse med det afgivne tilsagn.

3.3 FUSION MELLEM ELSAM OG NESA

3.3.1 Introduktion

- 80 Københavns Amt og Gentofte Kommune solgte ved aftale af 5. oktober 2003 deres aktier i Nesa til Elsam. Aftalen var betinget af, at konkurrencemyndighederne og Energistyrelsen godkendte Elsams køb af aktierne i Nesa.
- 81 Elsam blev etableret i 2000 og var i 2004 ejet af 45 jyske og fynske kommuner og distributionsselskaber. På tidspunktet for fusionen med Nesa var Elsams væsentligste aktivitet at besidde aktier i hel- eller delvis ejede datterselskaber og associerede selskaber og at servicere disse på en række områder. Elsams datterselskaber drev hovedsagligt virksomhed i form af produktion af og handel med el. Handel med el på markedsvilkår skete i Elsam-koncernen udelukkende på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark. Gennem sine datterselskaber ejede Elsam alle de centrale kraftværker i Jylland og på Fyn. Elsam-koncernen ejede desuden 21 decentrale kraftvarmeværker og 491 vindmøller.
- 82 Nesa var et koncernfællesskab etableret i 2002, der var aktiv inden for flere markeder, herunder markederne for produktion, distribution og detailhandel med el. De største aktionærer var Gentofte Kommune, Københavns Amt og DONG. Nesa ejede 36 pct. af aktierne i Energi E2. Energi E2 var et dansk produktions- og energihandelsselskab, som blev etableret i 2000. Selskabet drev

en række store og mindre kraftvarmeværker øst for Storebælt (Østdanmark).⁹ Selskabet solgte udelukkende el til markedet for engrossalg af fysisk el.

- 83 Før fusionen var Elsam som eneste større el-producent i Vestdanmark en dominerende aktør på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark. Tilsvarende var Energi E2 som eneste større el-producent i Østdanmark en dominerende aktør på markedet for engrossalg af fysisk el i Østdanmark. Konkurrencerådet havde således betænkeligheder ved, om fusionen mellem Elsam og Nesa ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne.
- 84 For yderligere at kunne redegøre for Konkurrencerådets betænkeligheder i 2004 ved de potentielt konkurrenceskadelige effekter af fusionen mellem Elsam og Nesa, er det indledningsvist hensigtsmæssigt at beskrive de strukturelle forhold på markedet for engrossalg af fysisk el, jf. afsnit 3.3.2. Herefter beskrives markedsforholdene og de potentielt konkurrenceskadelige effekter af fusionen mellem Elsam og Nesa, jf. afsnit 3.3.3.

3.3.2 Strukturelle forhold på markedet for engrossalg af fysisk el

- 85 Industrielle maskiner, elektroniske husholdningsapparater m.v. er produceret således, at de som hovedregel kun kan fungere, når der er en spænding på 50 hertz i elforsyningen. Det er derfor vigtigt at sikre, at der konstant er et spændingsniveau på 50 hertz i el-systemet.
- 86 Der er endnu ikke udviklet teknologier, der gør det økonomisk rentabelt at lagre el i store mængder. Som konsekvens heraf skal der på ethvert givet tidspunkt produceres lige så meget el, som der forbruges på det givne tidspunkt. Hermed adskiller el-markedet sig fra mange andre markeder, hvor produktion og forbrug ikke konstant behøver at være i balance.
- 87 Elektricitet er en homogen vare, der i princippet flyder frit mellem forskellige landområder. Det danske el-system er forbundet med el-systemerne i vores nabolande Norge, Sverige og Tyskland gennem transmissionsforbindelser, der gør det muligt at udveksle relativt store mængder el på tværs af nationale grænser. Den danske efterspørgsel kan dermed dækkes af el-produktionskapacitet placeret i enten Danmark eller i et af de lande, som vores el-system er forbundet med gennem transmissionskablerne. Konkret er Vestdanmark forbundet til Norge, Sverige og Tyskland, mens Østdanmark er forbundet til Sverige og Tyskland. Desuden er Østdanmark og Vestdanmark forbundet via Storebæltskablet.

9 I 2006 fusionerede selskabet med Nesa, Elsam, DONG, Københavns Energi og Frederiksberg Forsyning til Dong Energy.

- 88 Danmark indgår i det fælles nordiske engrosmarked for el Nord Pool. Producenter fra hele Norden sælger dagligt deres el via Nord Pool til købere af el, herunder el-handelsselskaber, større virksomheder m.v.¹⁰
- 89 Herudover indgår Danmark og resten af Nord Pool i et grænseoverskridende priskoblingssamarbejde for hele North-Western Europe (NWE). Samarbejdet, som blev igangsat i februar 2014, betyder, at fire el-børser og 13 el-transmissionsselskaber (Transmission System Operators) fra 15 lande – Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Østrig, Storbritannien, Letland, Litauen, Luxembourg, Holland, Norge, Polen og Sverige – nu har fælles regler og én fælles prisberegning, når strøm transporteres over grænserne i Day-ahead-markedet. Derved sikres, at strømmen bliver produceret, hvor den er billigst, og at den bringes til de forbrugere med størst behov.¹¹
- 90 Kapaciteten på transmissionsforbindelserne sætter en øvre grænse for den mængde el, der kan udveksles mellem forskellige områder i Norden. For at sikre, at der altid opnås balance mellem forbrug og produktion i forskellige områder, har Nord Pool inddelt Norden i flere forskellige prisområder. Fx er Danmark opdelt i to prisområder, henholdsvis vest og øst for Storebælt (henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark).
- 91 For hver time i løbet af døgnet bliver engrosprisen for el fastsat på Nord Pool af udbud og efterspørgsel. I timer, hvor der ikke er mangel på transmissionskapacitet mellem de forskellige prisområder, opnås der én fælles nordisk engrospris for el på Nord Pool. I så fald er der altså tilstrækkelig med kapacitet til, at elektricitet produceret i et område med en relativt lav elpris flyder til områder med en relativt høj elpris, således at prisforskellen udlignes.
- 92 Omvendt forekommer der også timer, hvor der er begrænsninger på transmissionskapaciteten mellem de forskellige prisområder. I så fald opstår der de såkaldte flaskehalse i systemet, hvilket indebærer, at der ikke kan flyde tilstrækkeligt med elektricitet fra prisområder med en relativt lav elpris til et prisområde med en relativt høj elpris for dermed at udligne prisforskellen.
- 93 Kapaciteten på transmissionsforbindelserne har dermed effekt på både konkurrencen og prisdannelsen i Vestdanmark, jf. afsnit 3.3.3 nedenfor.

10 Handel på markedet for engrossalg af fysisk el sker via 2 handelsformer: Enten via Nord Pool spot eller bilateralt. Konkurrencerådet vurderede i 2004, at arbitrage mellem de to handelsformer fører til dannelse af ét marked, jf. afsnit 4.1.

11 Jf. pressemeddelelse fra Energinet.dk fra 4. februar 2014, <http://www.energinet.dk/DA/El/Nyheder/Sider/Europaeisk-priskobling-er-en-milepael.aspx>.

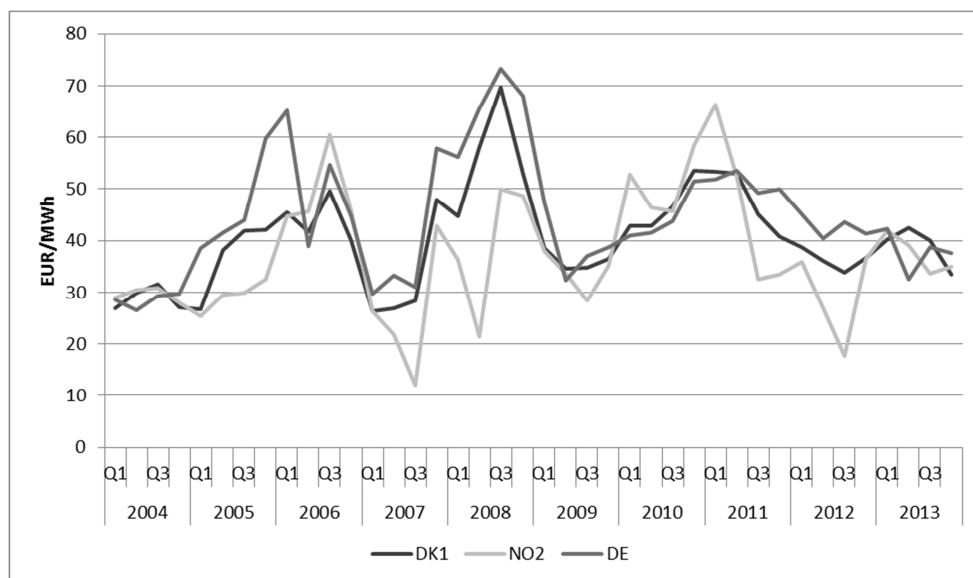
3.3.3 Markedsforhold og konkurrenceskadelige virkninger af fusionen

- 94 I forbindelse med fusionen mellem Elsam og Nesa afgrænsede Konkurrencerådet det relevante produktmarked til markedet for engrossalg af fysisk el.
- 95 Konkurrencerådet afgrænsede endvidere Østdanmark og Vestdanmark til hvert sit geografiske marked. Der var flere årsager til, at Konkurrencerådet vurderede, at Østdanmark og Vestdanmark udgjorde hver sit geografiske marked.
- 96 For det *første* var der på tidspunktet for fusionen ikke etableret et Storebæltskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark. Hermed var aktørerne i Vestdanmark kun indirekte i konkurrence med aktørerne i Østdanmark gennem de tilstødende prisområder.
- 97 For *det andet* vurderede Konkurrencerådet, at kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne begrænsede konkurrencen mellem de danske prisområder og de tilstødende prisområder i Norge, Sverige og Tyskland.
- 98 For det *tredje* vurderede Konkurrencerådet, at der var nogle uhensigtsmæssigheder ved reguleringen af engroshandel med el, som begrænsede konkurrencen af el på tværs af de forskellige prisområder i Norden og Tyskland.
- 99 For det *fjerde* vurderede Konkurrencerådet, at Elsam og Energi E2 som eneste større el-producent i henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark var dominerende aktører på markedet for engrossalg af fysisk el i henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark.¹²
- 100 Konkurrencerådet vurderede, at Elsam og Nesa (Energi E2) i 2004 havde relativt stor mulighed for og evne til at påvirke prisdannelsen i det prisområde, hvor de hver især havde en stor andel af den samlede kapacitet.
- 101 Ud over import forsynes markedet for engrossalg af fysisk el hovedsageligt fra tre typer el-producerende enheder: Centrale kraftvarmeværker, decentrale kraftvarmeværker og vindmøller. Markedet er kendetegnet ved, at de tre typer el-producerende enheder i varierende grad kan benyttes til at påvirke el-prisen på markedet. Centrale kraftværker har ofte betydelig kapacitet, ligesom det i høj grad er økonomisk og teknisk muligt at ændre el-produktionen afhængigt af markedsforholdene. Decentrale kraftvarmeværker har ofte mindre kapacitet og kan i mindre grad ændre produktionen, der teknisk i højere grad er bundet til produktion af fjernvarme. Vindmøller er ikke egnede til at styre el-produktionen med, idet de kun producerer strøm, når vinden blæser.

¹² Elsam og Energi E2's markedsstyrke i 2004 i henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark er beskrevet i afsnit 3.8, som beskriver udviklingen i markedsandele fra 2004 til 2013.

- 102 Med andre ord varierer kapacitetsudnyttelsen på de ikke centrale el-producerende enheder på en ikke styrbar måde. Konkurrencetrykket fra en vindmølle eller et decentralt kraftvarmeværk er derfor mindre end for et centralt kraftværk. Markedsandele er derfor ikke en optimal indikator for en udbyders markedsstyrke på dette marked og tillægges derfor mindre vægt ved vurderingen af en udbyders markedsstyrke.
- 103 Engrosprisen på el er præget af stor variation, jf. figur 1 nedenfor. Det skyldes hovedsageligt klimamæssige forhold og konjunkturer. Særligt har nedbøren i Norge stor betydning for prisen. Der kan ikke konstateres nogen klar tendens i engrosprisen på el, hverken i Vestdanmark eller i de øvrige prisområder. Prisudviklingen i sig selv giver derfor ikke en indikation af, om DONG Energy i mindre grad end i 2004 kan påvirke engrosprisen på el. Prisudviklingen er derfor heller ikke en optimal indikator for en udbyders markedsstyrke og tillægges derfor mindre vægt ved vurderingen af en udbyders markedsstyrke.

Figur 1. Udviklingen i engrosprisen på el over perioden 2004-2013



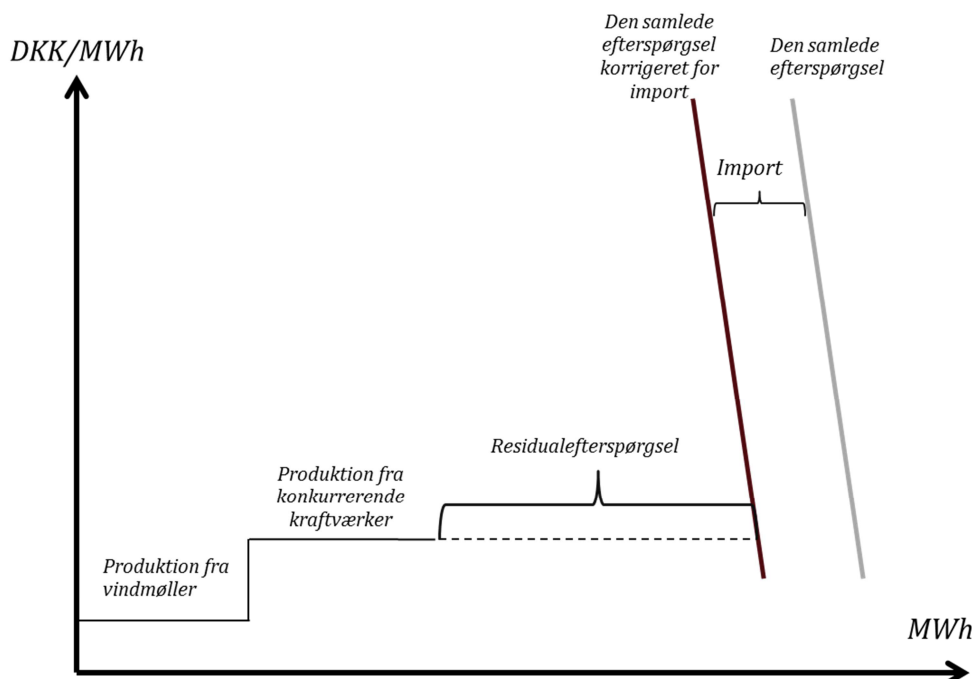
- 104 Ved vurderingen af en udbyders markedsstyrke lægges i højere grad vægt på analyser af residualefterspørgsel som indikator for virksomhedens mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet.
- 105 Residualefterspørgsel er den efterspørgsel, der er tilbage på markedet, når man fra den samlede efterspørgsel fratrækker den elektricitet, der bliver leveret henholdsvis fra de decentrale kraftvarmeværker, fra vindmøller og fra import fra tilstødende naboer. Derudover fratrækkes kapacitet hos de konkurrerende centrale produktionsenheder (centrale kraftvarmeværker). Residualefterspørgslen er positiv i en given time på et givet marked, hvis den samlede efterspørgsel er større end konkurrerende centrale kraftværkers ka-

pacitet og produktionen fra vindmøller inden for markedet, importen fra andre geografiske markeder tilsammen og produktionen fra decentrale kraftvarmeværker. På den måde opsummerer residualefterspørgsel det faktiske konkurrencetryk, som andre markedsaktører udsætter en aktør som Elsam (nu DONG Energy) for i en given periode på markedet for engrossalg af fysisk el.

- 106 I Vestdanmark var residualefterspørgslen i 2004 generelt så stor, at Elsam havde status som en såkaldt residualmonopolist på markedet for engrossalg af fysisk el. En virksomhed er residualmonopolist i en given time på et givet marked, hvis den samlede efterspørgsel er større end konkurrerende centrale kraftværkers kapacitet og produktionen fra vindmøller inden for markedet, importen fra andre geografiske markeder tilsammen og produktionen fra decentrale kraftvarmeværker.¹³
- 107 Elsams status som residualmonopolist indebar, at der var relativt mange timer i løbet af året, hvor det var nødvendigt at aktivere Elsams centrale kraftværker for dermed at kunne dække den samlede el-efterspørgsel i Vestdanmark.
- 108 Når residualefterspørgslen er så stor, som den var i 2004, havde Elsam incitament til at påvirke prisdannelsen på markedet, jf. figur 2.
- 109 Ved en relativt stor residualefterspørgsel har virksomheden typisk større incitament til at påvirke prisdannelsen end ved en relativt lav residualefterspørgsel.
- 110 Ved en relativt høj residualefterspørgsel var Elsam sikker på at skulle levere en meget stor mængde el til markedet. Hermed vil residualmonopolisten kun miste en begrænset andel af markedet i en given time ved at sætte en høj elpris.
- 111 Vestdanmark er som hovedregel et såkaldt transitområde for el. I perioder med lav engrospris i Norge/Sverige og høj engrospris i Tyskland løber elektriciteten således fra Norge/Sverige gennem Danmark til Tyskland. Omvendt løber elektriciteten fra Tyskland gennem Vestdanmark til Norge/Sverige, hvis den tyske elpris er relativt lav set i forhold til elprisen i Norge/Sverige.

¹³ Konkurrencerådets afgørelse af 22. december 2010, Undersøgelse af Energi E2's prisindmeldingsstrategi til Nord Pool i perioden 2. halvår 2003 til 2005, side 129.

Figur 2. Residualefterspørgsel



- 112 Kapaciteten på transmissionskablerne afgør som nævnt, hvor meget el der kan flyde fra Norge/Sverige til Vestdanmark og videre fra Danmark til Tyskland. Grundet kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne kunne der typisk ikke flyde tilstrækkelig med el fra lavprisområdet gennem Danmark til højprisområdet til at opnå en fælles engrospris for el i Norge/Sverige, Danmark og Tyskland.
- 113 Hvis prisen fx var lavest i Norge/Sverige og højest i Tyskland, kunne det således ofte betale sig for Elsam at fastsætte en pris lidt under den tyske pris. Det skyldes, at Elsam på den måde kunne afsætte både på det danske marked og det tyske marked til den høje tyske pris. I sine overvejelser skulle Elsam fraregne afsætning på det danske marked svarende til fuld import fra Norge/Sverige. Hvis prisen omvendt var højest i Norge/Sverige og lavest i Tyskland, kunne det således i visse tilfælde betale sig for Elsam at fastsætte en pris lidt under prisen i Norge/Sverige.
- 114 Samlet set vurderede Konkurrencerådet, at Elsam som residualmonopolist havde relativt omfattende muligheder for at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark. Tilsvarende vurderede Konkurrencerådet, at Elsam (Energi E2) kunne påvirke prisdannelsen i Østdanmark.

- 115 Samtidig vurderede Konkurrencerådet, at der på mellemlang sigt ville blive gennemført en række forhold, der ville kunne styrke konkurrencen mellem de forskellige prisområder i Norden og Tyskland.¹⁴
- 116 For det *første* vurderede Konkurrencerådet, at der på mellemlang sigt ville blive etableret et Storebæltskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark. Med etableringen af et Storebæltskabel ville der hermed alt andet lige blive skabt direkte konkurrence mellem Elsam i Vestdanmark og Energi E2 i Østdanmark.
- 117 For det *andet* vurderede Konkurrencerådet, at der på mellemlang sigt ville være 1.600 MW kapacitet til udveksling af el på forbindelserne mellem Vestdanmark og henholdsvis Tyskland og Norge/Sverige. Hermed vurderede Konkurrencerådet, at kapaciteten på udlandsforbindelserne ville blive øget på mellemlang sigt.
- 118 For det *tredje* vurderede Konkurrencerådet, at reguleringen af engrosmarkedet på mellemlang sigt i højere grad ville understøtte konkurrencen mellem de forskellige prisområder i Norden og Tyskland, end det var tilfældet på tidspunktet for fusionen. Konkurrencerådet vurderede bl.a., at der ville blive etableret en markedskobling mellem Tyskland og Vestdanmark, hvilket dermed ville øge konkurrencetrykket mellem de to markeder.
- 119 Med fusionen mellem Elsam og Nesa ville Elsam overtage 36 pct. af aktierne i Energi E2. Hermed ville Elsams incitament til at udøve et konkurrencepres på Energi E2 blive reduceret, da Elsam fik andel af Energi E2's overskud. Tilsvarende ville fusionen formentlig også reducere Energi E2's incitament til at udøve et konkurrencepres på en af virksomhedens ejere. Derudover var der risiko for, at fusionen kunne føre til øget koordination af bud mellem Elsam og Energi E2, da Elsam ved fusionen potentielt kunne få øget indsigt i Energi E2's drift m.v.
- 120 Samlet set vurderede Konkurrencerådet, at fusionen ville begrænse konkurrencen på markedet for engroshandel af fysisk el i Vestdanmark på mellemlang sigt. Hermed vurderede Konkurrencerådet, at fusionen ville reducere de konkurrencefremmende virkninger af et Storebæltskabel, øget kapacitet på transmissionsforbindelserne til de udenlandske prisområder og mere velfungerende markeder for udveksling af el mellem de forskellige prisområder.
- 121 Som følge heraf vurderede Konkurrencerådet, at Elsam skulle skærpe konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el gennem andre tiltag, for at rådet kunne godkende Elsams opkøb af aktiemajoriteten i Nesa (fusionen).

14 Jf. Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts 2004), side 107-132.

3.3.4 Tilsagn afgivet ved fusionen mellem Elsam og Nesa

122 For at imødekomme Konkurrencerådets betænkeligheder ved fusionen afgav Elsam en række tilsagn for at forbedre konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el¹⁵, jf. tabel 1 nedenfor.

123 Tabel 1. De afgivne tilsagn ved fusionen mellem Nesa og Elsam

Markedet for engrossalg af fysisk el	Elsams tilsagn
	<i>Elsam frasælger decentral kraftvarme-produktionskapacitet.</i>
	<i>Elsam sælger virtuel central kraftvarme-produktionskapacitet.</i>
	<i>Elsam afstår fra at opkøbe centrale kraftvarmeproducenter.</i>
Transmission og systemansvar	Elsams tilsagn
	<i>Elkraft System og Transmission sælges til staten.</i>
	<i>Der anlægges et storebæltskabel.</i>
Markedet for detailsalg af fysisk el	Elsams tilsagn
	<i>Nye el-leverandører kan afregne direkte med NESAs kunder.</i>
	<i>Gratis adgang til NESAs forbrugsprofiler.</i>

Kilde: Konkurrencestyrelsens rapport, *Fusionen mellem Elsam og NESAs* (marts 2004), side 39-43.

124 For at imødekomme de konkurrencebegrænsende virkninger ved fusionen på markedet for engrossalg af fysisk el indvilligede Elsam i at frasælge centrale kraftvarmeværker med en samlet kapacitet på 230 MW.

125 Med tilsagnene forpligtede Elsam sig endvidere til at sælge 600 MW central kraftvarmeproduktionskapacitet om året gennem VPP-auktioner for dermed at begrænse Elsams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet, jf. afsnit 3.2.

126 Konkurrencestyrelsen lagde i forhandlingerne om tilsagnene først op til, at Elsam skulle frasælge et af deres store centrale kraftvarmeværker for dermed at kunne få godkendt fusionen. Elsam tilbød i stedet at frasælge 600 MW centralt kraftværkskapacitet om året gennem VPP-auktioner (VPP-tilsagn). El-

¹⁵ Som det fremgår af afsnit 4.1 om markedsafgrænsningen i fusionen mellem Elsam og Nesa, jf. Konkurrencestyrelsens rapport, *Fusionen mellem Elsam og NESAs* (marts 2004), blev der i forbindelse med fusionen afgrænset en række relevante produktmarkeder. Ud over fire relevante engrosproduktmarkeder, herunder markedet for engrossalg af fysisk el, blev der afgrænset to relevante detailproduktmarkeder, nemlig et dansk marked for timeafregnet el og et dansk marked for skabelonafregnet el. De afgivne tilsagn skulle samlet set forbedre konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for detailsalg af fysisk el.

sams begrundelse herfor var bl.a., at der var stordriftsfordele forbundet med, at alle de store jysk-fynske centrale kraftvarmeanlæg drives samlet.

- 127 Frasalget af fysisk kraftværkskapacitet er en irreversibel beslutning. Tilsagnet om frasalget af virtuel kapacitet blev derfor fastsat tidsubegrænset.
- 128 For at sikre at den frasolgte virtuelle kapacitet på 600 MW om året og frasalget af decentrale kraftvarmeværker med en samlet kapacitet på 230 MW kunne udgøre et konkurrencepres i både Østdanmark og Vestdanmark, forpligtede Elsam sig til at etablere et Storebæltskabel på 600 MW.
- 129 Derudover indvilligede Elsam i at frasælge virksomhedens ejerandele i transmissionselskabet Elkraft til staten. Før fusionen havde Konkurrencestyrelsen således betænkeligheder ved, om Elsam kunne anvende sin ejerandel i Elkraft til at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el ved at begrænse kapaciteten på transmissionskablerne.
- 130 Gennem et frasalget af aktierne i Elkraft fraskrev Elsam sig hermed muligheden for at kunne påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el gennem driften af transmissionskablerne.
- 131 Ved behandlingen af fusionen mellem Elsam og Nesa vurderede Konkurrencerådet, at effekten af de nævnte tilsagn samlet set ville have den samme effekt på konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, som hvis Elsam blev pålagt at frasælge Nesa's aktier i Energi E2.¹⁶ Som følge heraf godkendte Konkurrencerådet fusionen, mod at Elsam forpligtede sig til at overholde de afgivne tilsagn.¹⁷
- 132 Af tilsagnsteksten fra fusionen fremgår følgende om ændrede markedsforhold og revurdering af tilsagnene:¹⁸

"Såfremt markedsforholdene ændrer sig væsentligt i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen, vil Konkurrencestyrelsen indgå i realitetsforhandlinger med Elsam med henblik på, at dette tilsagn mindskes i omfang, suspenderes for en periode eller ophæves. Væsentligt ændrede forudsætninger omfatter især, at Storebæltskablet ikke etableres, eller at de danske elselskabers udnyttelse af prisforskellen mellem Tyskland og Norge/Sverige bliver væsentligt lavere end forudsat."

¹⁶ Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 12.

¹⁷ Jf. brev af 24. marts 2004 fra Konkurrencestyrelsen til fusionsparterne, hvorved styrelsen orienterede om, at Konkurrencerådet samme dag havde godkendt fusionen mellem Elsam og Nesa på vilkår af, at Elsam efterlever samtlige afgivne tilsagn. I brevet er henvist til Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), hvoraf Elsams tilsagn fremgår.

¹⁸ Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 47-48.

3.4 FUSION VATTENFALL, ELSAM OG ENERGI E2

- 133 I 2005 afgav DONG (nu DONG Energy) og Vattenfall købstilbud til Elsams aktionærer. Resultatet blev, at DONG fik direkte eller indirekte ejerskab over 64,7 pct. af aktierne i Elsam, mens Vattenfall fik direkte eller indirekte ejerskabet over de resterende 35,3 pct. af aktierne.
- 134 DONG og Vattenfall indgik i den forbindelse en aftale om en såkaldt Main Asset Swap Agreement. Med aftalen fik Vattenfall overdraget ejerskabet af de tre centrale kraftvarmeværker Fynsværket, Nordjyllandsværket og Amagerværket samt to decentrale kraftvarmeværker i Hillerød og Helsingør. DONG fik til gengæld overdraget ejerskabet for Vattenfalls aktier i Elsam.
- 135 Med transaktionen fik Vattenfall således overdraget ejerskabet af central produktionskapacitet på begge sider af Storebælt. Hermed introducerede transaktionen en ny konkurrent til Elsam og Energi E2 i henholdsvis Vestdanmark og Østdanmark (Vattenfall).
- 136 Europa-Kommissionen fandt bl.a. på den baggrund, at fusionen ikke ville skade konkurrencen på el-markederne. Kommissionen godkendte derfor fusionen uden tilsagn ved afgørelse af 22. december 2005.¹⁹

3.5 DONGS KØB AF ELSAM, ENERGI E2, KØBENHAVNS ENERGI OG FREDERIKSBERG ELNET

- 137 Kommissionen godkendte den 14. marts 2006 DONGs (nu DONG Energy) opkøb af Elsam, Energi E2, Københavns Energi og Frederiksberg Elnet.²⁰ Fusionen blev godkendt uden tilsagn på el-markedet.²¹

3.6 STYRELSENS AFGØRELSER OM AFSLAG PÅ REVURDERING AF VPP-TILSAGN

- 138 Ved brev af 31. oktober 2005 anmodede Elsam Konkurrencestyrelsen om at tilpasse virksomhedens tilsagn, herunder VPP-tilsagn, til udviklingen på markedet. Ifølge Elsam havde markedsforholdene således ændret sig væsentligt i forhold til de forudsætninger, der lå til grund for Konkurrencerådets afgørelse fra 2004 i fusionen mellem Elsam og Nesa.
- 139 Konkurrencestyrelsen afslog at tilpasse Elsams fusionstilsagn, da Elsam ikke i tilstrækkelig grad var i stand til at dokumentere, at markedsforholdene havde ændret sig væsentligt set i forhold til de forudsætninger, der lå til grund for Konkurrencerådets fusionsafgørelse fra 2004.

¹⁹ Kommissionens beslutning af 22. december 2005 i sag COMP/M.3867, Vattenfall/Elsam/Energi E2.

²⁰ Kommissionens beslutning af 14. marts 2006 i sag COMP/M.3868, DONG/ELSAM/Energi E2.

²¹ Godkendelsen var betinget af tilsagn på naturgas-markedet.

- 140 Elsam anmodede ved brev af 25. april 2006 igen Konkurrencestyrelsen om at indgå i realitetsforhandlinger med DONG Energy om tilsagnene fra afgørelsen om fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004.
- 141 Som det var tilfældet ved Elsams første anmodning i oktober 2005 fremhævede Elsam, at markedsforholdene havde ændret sig væsentligt siden fusionen i 2004. Elsam lagde bl.a. vægt på, at Vattenfall havde opkøbt produktionskapacitet fra Elsam i både Østdanmark og Vestdanmark.
- 142 Konkurrencestyrelsen afslog igen Elsams anmodning. Konkurrencestyrelsen vurderede således fortsat, at Elsam ikke i tilstrækkelig grad havde dokumenteret, at ændringerne i markedsforholdene var tiltrækkelige til at ændre på vilkårene i Konkurrencerådets afgørelse fra 2004 i fusionen mellem Elsam og Nesa.
- 143 Konkurrencestyrelsen lagde særlig vægt på, at Elsam sandsynligvis fortsat havde en dominerende stilling på markedet for engrossalg af fysisk el, selv om Vattenfall havde opkøbt produktionskapacitet fra Elsam i både Østdanmark og Vestdanmark.
- 144 Det vurderedes derfor, at der på trods af Vattenfalls erhvervelse af central produktionskapacitet i Danmark fortsat var risiko for prisstigninger for forbrugerne, hvis Elsams fusionstilsagn blev mindsket eller ophævet.

3.7 DONG ENERGYS FORNYEDE ANMODNING

- 145 Ved brev af 6. juli 2012 anmodede DONG Energy Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at ophæve virksomhedens VPP-tilsagn om salg af 600 MW virtuel kraftværkskapacitet om året i Vestdanmark, jf. **bilag 1**.
- 146 DONG Energy begrundede anmodningen med, at markedsforholdene er ændret væsentligt i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen mellem Nesa og Elsam i 2004. DONG Energys vurdering om ændrede markedsforhold er angivet i de følgende afsnit.
- 147 DONG Energy anfører i sin anmodning to overordnede årsager til, at virksomhedens VPP-tilsagn bør ophæves.
- 148 For det *første* fremhæver DONG Energy, at ændrede markedsforhold har svækket virksomhedens markedsposition i Vestdanmark set i forhold til de gældende markedsforhold på tidspunktet for afgivelsen af VPP-tilsagnet i 2004, jf. afsnit 3.7.1.

149 For det *andet* fremhæver DONG Energy, at der er nogle utilsigtede negative konsekvenser af VPP-tilsagnet for virksomheden og for samfundsøkonomien generelt, jf. 3.7.2.

3.7.1 DONG Energys markedsposition er svækket i Vestdanmark

150 Ifølge DONG Energy er der særligt fire forhold,²² som har svækket virksomhedens markedsposition i Vestdanmark:

1. Den centrale produktionskapacitet er faldet væsentligt i perioden 2004-2011 og vil falde yderligere i 2012-2013, jf. afsnit 3.7.1.1
2. DONG Energys andel af den centrale produktionskapacitet i Vestdanmark er faldet, jf. afsnit 3.7.1.2.
3. Vattenfall har etableret sig som konkurrent i både Øst- og Vestdanmark, jf. afsnit 3.7.1.3.
4. Vestdanmark er i dag en del af et større geografisk marked, hvorfor konkurrencen – herunder særligt fra udlandet – er væsentligt forøget, jf. afsnit 3.7.1.4.

3.7.1.1 Den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark er faldet

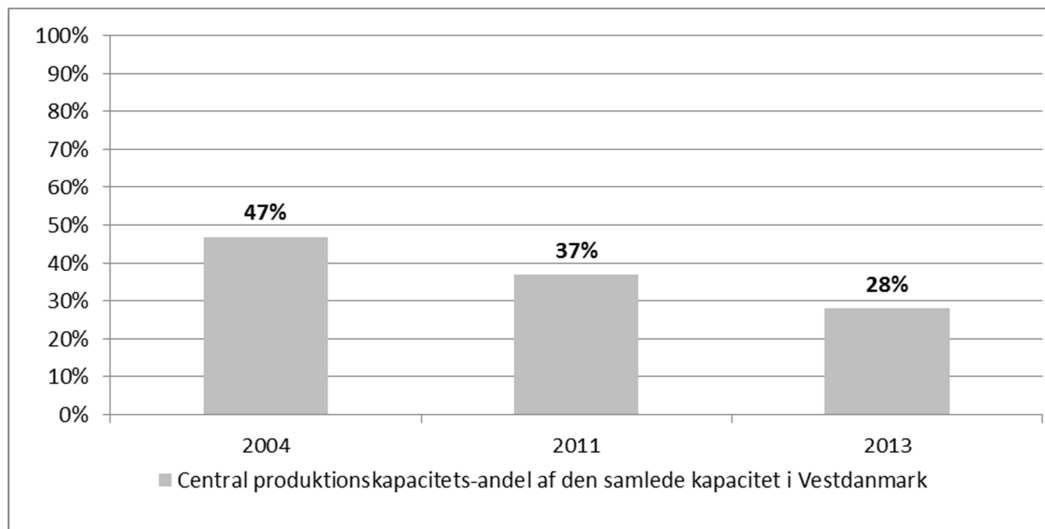
151 Ifølge DONG Energy udgør den centrale produktionskapacitet på markedet for engrossalg af fysisk el en mindre andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark set i forhold til i 2004. I 2004 og 2013 udgjorde den centrale produktionskapacitet således henholdsvis 47 pct. og 28 pct. af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark, jf. figur 3 nedenfor.

152 Ifølge DONG Energy udgør den centrale produktionskapacitet i dag hermed en relativt mindre andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark set i forhold til i 2004, hvor VPP-tilsagnet blev afgivet.

153 Udviklingen skyldes ifølge DONG Energy en kombination af en massiv udbygning af nye vindmølleparker i Vestdanmark og øget konkurrence fra udlandet via øget kapacitet på transmissionsforbindelserne.

²² Alt i alt omhandler de fire forhold de ændrede markedsforhold, som er anført i punkt 30-34.

Figur 3: Central kapacitets-andel af den samlede kapacitet i Vestdanmark



Kilde: DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

Note: Tallet for 2013 er estimeret af DONG Energy.

- 154 Efter det oplyste ejer DONG Energy [xx] pct. af vindmøllekapaciteten i Vestdanmark, men melder [xx] vindproduktion ind til Nord Pool,²³ og indmeldingen sker [xx]. Ifølge DONG Energy er der en række forhold, som tilsammen effektivt forhindrer strategisk brug af DONG Energys vindmøllekapacitet, herunder navnlig økonomiske incitamenter fra vindmølle-støtteordninger²⁴ og blandede ejerforhold til vindmølleparker. Fx er DONG Energy gennem den såkaldte PSO-støtteordning til bl.a. vindmøller garanteret en fast pris på 105 øre/kWh for de første 20 TWh el produceret på Anholt Havmøllepark, så længe engrosprisen ikke er negativ. Det giver hermed DONG Energy incitament til at byde kapaciteten fra Anholt Havmøllepark ind til nul på Nordpool, da DONG Energy hermed vil have størst sandsynlighed for at kunne afsætte el fra Anholt Havmøllepark til den garanterede pris på 105 øre/kWh.
- 155 Ifølge DONG Energy har udviklingen medført, at der er relativt mange timer, hvor de centrale kraftværker ikke producerer elektricitet til el-forsyningen.²⁵ Hermed får de centrale kraftværker sværere ved at dække deres faste omkostninger og opnå en forrentning.
- 156 Ifølge DONG Energy har konsekvensen været faldende el-priser og lukning af flere centrale kraftværksblokke pga. et utilstrækkeligt indtjeningsgrundlag.

²³ Handel på markedet for engrossalg af fysisk el sker via 2 handelsformer: Enten via Nord Pool spot eller bilateralt. Konkurrencerådet vurderede i 2004, at arbitrage mellem de to handelsformer fører til dannelse af ét marked.

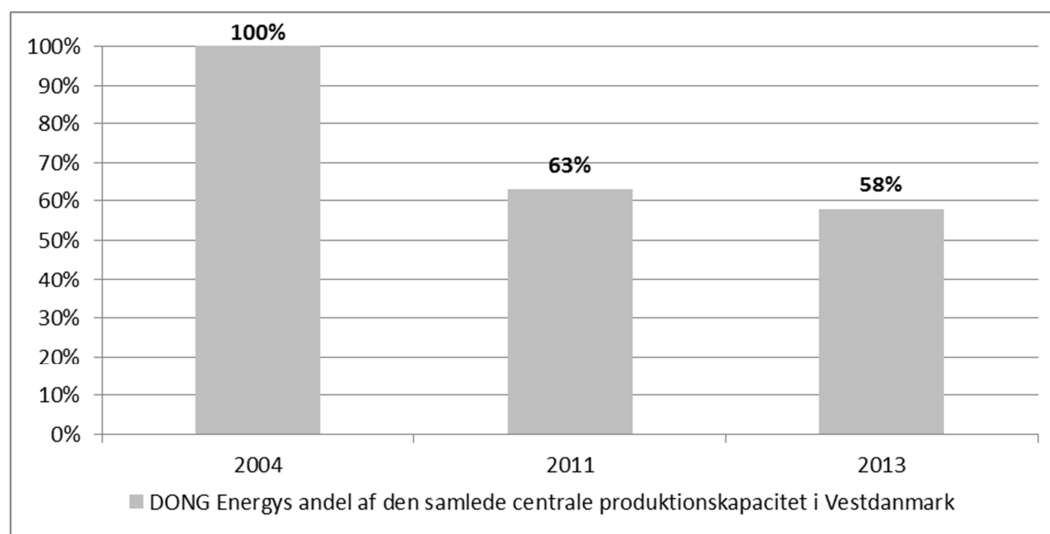
²⁴ Vindmøller modtager et såkaldt PSO-tilskud pr. produceret kWh el.

²⁵ DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

3.7.1.2 DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark er faldet

157 Af figur 4, som er udarbejdet af DONG Energy, fremgår, at den centrale produktionskapacitet udgør en mindre andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark. Ifølge DONG Energy er virksomhedens andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark faldet fra 100 pct. i 2004 til 58 pct. i 2013, jf. figur 4.

Figur 4: DONG Energys andel af den samlede centrale kapacitet i Vestdanmark



Kilde: DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

Note: Tallet for 2013 er estimeret af DONG Energy.

158 Ifølge DONG Energy skyldes faldet i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet, at DONG Energy har lukket flere centrale kraftværksblokke, og at Vattenfall har erhvervet central kraftværkskapacitet i Vestdanmark, jf. afsnit 3.7.1.3.

159 Ifølge DONG Energy udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftværker i 2004 47 pct. af den samlede kapacitet i Vestdanmark. DONG Energy ejede samtlige centrale kraftværker, der således til sammen udgjorde netop 47 pct. af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark, jf. figur 3 og figur 4.

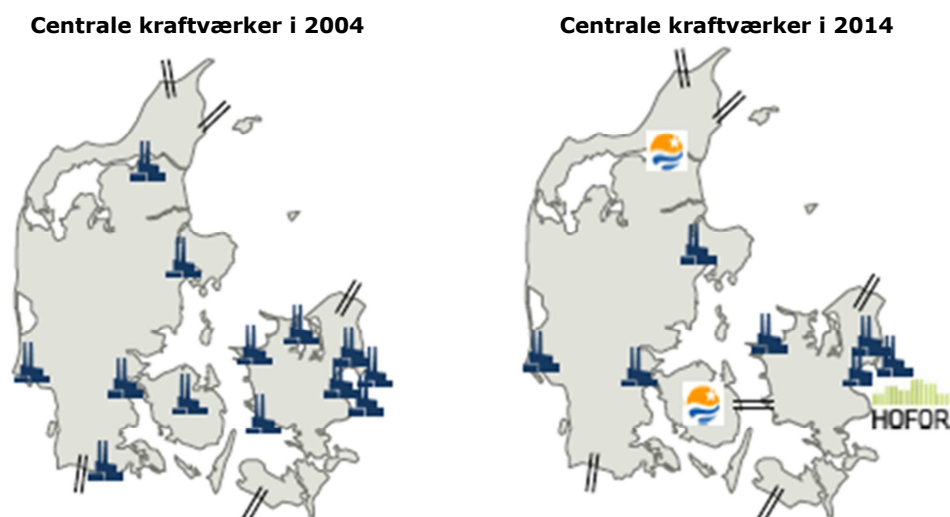
160 De centrale kraftværkers andel af den samlede kapacitet i Vestdanmark er ifølge DONG Energy som nævnt faldet fra 47 pct. i 2004 til 28 pct. i 2013, jf. figur 3. Derudover er DONG Energys andel af den samlede centrale kapacitet faldet fra 100 pct. i 2004 til 58 pct. i 2013, jf. figur 4. Samlet set betyder dette ifølge DONG Energy, at kapaciteten på virksomhedens centrale kraftværker i 2013 udgjorde 16 pct. (58 pct. af 28 pct.) af den samlede kapacitet i Vestdanmark.

161 Ifølge DONG Energy udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftværker i 2013 samlet set hermed en lavere andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark, end den udgjorde i 2004.

3.7.1.3 Vattenfall har etableret sig i Danmark

162 Som fremført af DONG Energy og som det fremgår af afsnit 3.4, indgik DONG Energy og Vattenfall i 2005 en aftale, hvormed Vattenfall fik overdraget ejerskabet af bl.a. Fynsværket, Nordjyllandsværket og Amagerværket (se punkt 134 i forhold til efterfølgende overdragelse) mod, at DONG Energy fik overdraget Vattenfalls aktier i Elsam. Med aftalen sikrede Vattenfall sig hermed bl.a. central produktionskapacitet i både Østdanmark og Vestdanmark, jf. figur 5. Vattenfall har efterfølgende solgt Amagerværket til HOFOR.

Figur 5: Centrale kraftværker i Danmark



Kilde: DONG Energy (2014)

Note: Cirklerne, der er blå foroven og gule foroven, symboliserer de centrale kraftvarmeværker, der er ejet af Vattenfall. Det drejer sig om Fynsværket og Nordjyllandsværket. HOFOR ejer det centrale kraftvarmeværk Amagerværket på Sjælland.

163 Ifølge DONG Energy havde Fynsværket og Nordjyllandsværket en samlet central produktionskapacitet på 1.351 MW i Vestdanmark, mens Amagerværket havde en central produktionskapacitet på 477 MW i Østdanmark.²⁶

²⁶ DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

- 164 Ifølge DONG Energy har Vattenfalls overtagelse af central kraftværkskapacitet medført et øget konkurrencepres på DONG Energy i både Vestdanmark (DK1) og Østdanmark (DK2). DONG Energy anfører bl.a. følgende:²⁷

”Fusionen i 2006 medførte dermed etableringen og tilstedeværelsen af en konkurrent med central produktionskapacitet i både DK1 og DK2, hvilket ikke var tilfældet ved afgivelse af tilsagnet i 2004. Dong Energy er derfor i dag udsat for et massivt konkurrencepres fra Vattenfall i både DK1 og DK2 samt fra andre producenter i naboområder til DK1 og DK2.”

- 165 DONG Energy fremhæver endvidere, at Kommissionen i forbindelse med fusionen mellem DONG, Elsam, Energi E2, Frederiksberg Elnet og Københavns Energi i 2006, jf. afsnit 3.5, vurderede, at Vattenfalls erhvervelse produktionskapacitet har fremmet konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el i både Østdanmark og Vestdanmark.

3.7.1.4 Vestdanmark er en del af et større geografisk marked

- 166 DONG Energy anfører, at en relativt omfattende udbygning af transmissionskablerne mellem Vestdanmark og henholdsvis Tyskland, Norge, Sverige og Østdanmark har medført, at det geografiske marked i dag skal afgrænses bredere end Vestdanmark. Fx blev der i 2010 idriftsat et transmissionskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark (Storebæltskablet).
- 167 Ifølge DONG Energy er det som følge af udbygningen af transmissionskablerne således muligt at udveksle en større mængde el mellem Vestdanmark og naboområderne, end det var tilfældet i 2004.
- 168 Ifølge DONG Energy er konkurrenterne i de tilstødende prisområder endvidere store energikoncerner med stor produktionskapacitet, jf. tabel 2.
- 169 Vestdanmark er direkte forbundet til Tyskland, det norske prisområde Norge 2 (NO2) og det svenske prisområde Sverige 3 (SE3). Derudover er Vestdanmark indirekte forbundet med de svenske prisområder gennem Østdanmark. DONG Energy vurderer, at de relativt store aktører i de tilstødende områder, herunder særligt SE3, yder et betydeligt konkurrencepres på DONG Energy i Vestdanmark.

Tabel 2

PRODUKTIONSKAPACITET FORDELT PÅ AKTØRER I 2012, MW

	Tyskland	Sverige 3	Sverige 4	Danmark
RWE	34.000	0	0	0

²⁷ DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

Eon	19.000	2.800	2.000	~0
EnBW	13.400	0	0	0
Vattenfall	14.000	7.000	100	1.400
Fortum	1.500	1.400	0	0
DONG Energy	0	0	0	3.800
Andre	Ca. 63.000	Ca. 3.800	Ca. 1.900	Ca. 6.600
Total	Ca. 145.000	Ca. 15.000	Ca. 4.000	Ca. 11.800

Kilde: DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

Note: "Andre" angiver et skøn for den samlede mængde MW på mindre anlæg med en kapacitet hver især på under 100 MW.

- 170 DONG Energy fremhæver endvidere, at Europa-Kommissionen har gjort Svenska Kraftnäts tilsagn om styrkelse af konkurrencen på det nordiske el-marked pr. 1. november 2011 bindende.²⁸ Tilsagnet var en del af løsningen på en konkurrencesag, hvor Kommissionen mistænkte Svenska Kraftnät for at have misbrugt sin dominerende stilling på markedet ved at foretage administrative nedsættelser på transmissionskapaciteten på bl.a. transmissionskablerne til Danmark.²⁹
- 171 Svenska Kraftnät begrænsede kapaciteten på transmissionskablerne til udlandet pga. interne kapacitetsproblemer i Sverige. Ifølge DONG Energy medførte adfærden, at der opstod separate prisområder i flere timer, end hvad der ellers kunne forventes på markedet.
- 172 DONG Energy anfører, at Svenska Kraftnät med Kommissionens godkendelse af tilsagnet forpligtede sig til at opdele det svenske transmissionsnet i flere prisområder. Før tilsagnet trådte i kraft 1. november 2011 udgjorde Sverige ét samlet prisområde i Nord Pool. Derudover forpligtede Svenska Kraftnät sig til *ikke* at begrænse kapaciteten på udlandsforbindelser for dermed at overkomme interne kapacitetsproblemer i Sverige, indtil Sverige var blevet opdelt i flere prisområder.
- 173 Ifølge DONG Energy har Kommissionens godkendelse af Svenska Kraftnäts tilsagn samt udbygningen af transmissionskablerne øget konkurrencen mellem producenterne i henholdsvis Vestdanmark og naboprisområderne.
- 174 Før 1. november 2011 var Vestdanmark ifølge DONG Energy en del af et større prisområde i 50-80 pct. af timerne, jf. tabel 3 nedenfor. Efter DONG Energys opfattelse indebærer det, at Vestdanmark før 1. november 2011 havde en

28 Jf. Europa-Kommissionens beslutning af 14. april 2010, sag 39351, Swedish Interconnectors. Af punkt 96 i beslutningen fremgår det, at tilsagnet er bindende i 10 år. En varighed på 10 år vurderes nødvendig, fordi der er tale om tilsagn rettet mod konkurrencemæssige betæneligheder, som det kræver adfærdsmæssige ændringer at løse. På den anden side fremgår det også, at varigheden begrænses til 10 år, fordi der i løbet af denne periode kan ske fundamentale ændringer i markedsforsørene på det svenske marked for transmission af elektricitet. DONG Energy har i sin vurdering lagt til grund, at Kommissionen vil forlænge tilsagnet efter udløbet af de 10 år, hvis det vurderes, at tilsagnet fortsat er nødvendigt.

29 DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn, side 10. Nedsættelsen af kapaciteten skyldtes interne kapacitetsproblemer, men adfærden medførte, at der dermed opstod separate prisområder i flere timer, end man ellers måtte have forventet.

engrospris, der afveg fra de øvrige prisområder i 20-50 pct. af timerne. Variation i engrosprisen mellem forskellige prisområder opstår som nævnt pga. mangel på transmissionskapacitet (flaskehalse) mellem prisområderne, jf. afsnit 3.3.

- 175 Fra 1. november 2011 til 31. maj 2012 har Vestdanmark ifølge DONG Energy været en del af et større prisområde i ca. 94 pct. af timerne i løbet af året.³⁰ Hermed har det ifølge DONG Energy kun været i 6 pct. af timerne, at engrosprisen i Vestdanmark har afvejet fra alle de tilstødende prisområder i Nord Pool.

Tabel 3
ANDEL TIMER HVOR VESTDANMARK ER PRISOMRÅDE MED MINDST ET ANDET OMRÅDE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013
Andel timer i pct.	72,4	55,0	59,5	70,1	61,4	74,9	81,3	95,6	95,1	91,7

Note 1: *Pr. 1. november 2011 indføres 4 svenske prisområder.

Note 2: Data er korrigeret for tysk markedskobling pr. 1. november 2009.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra DONG Energy.

- 176 DONG Energy har analyseret de 6 pct. af timerne, hvor Vestdanmark ikke har været et prisområde med mindst ét andet prisområde. Af analysen fremgår, at der i samtlige af de 6 pct. af timerne har været begrænsninger på kapaciteten på transmissionsforbindelserne til de tilstødende prisområder. Begrænsningerne har enten skyldtes teknisk revision eller andre af den systemansvarlige virksomhed pålagte begrænsninger på kapaciteten.
- 177 Ifølge DONG Energy ville Vestdanmark have været et prisområde med mindst et andet prisområde i samtlige timer, hvis den fulde kapacitet på transmissionsforbindelserne havde været til rådighed i de 6 pct. af timerne, hvor kapaciteten var begrænset pga. teknisk revision eller andre begrænsninger pålagt af den systemansvarlige virksomhed.
- 178 I 2013 indgik Vestdanmark i 91,7 pct. af timerne i et fælles prisområde med mindst ét andet prisområde, jf. tabel 3. Vestdanmark indgik i et fælles prisområde med to andre prisområder i 15,6 pct. af timerne i 2013, jf. tabel 4. I 55,7 pct. af timerne i 2013 indgik Vestdanmark i et prisområde med mindst 3 andre

³⁰ DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 om ophævelse af VPP-tilsagn, side 10 (fodnote 10): "Som følge af at handelen med Tyskland i dag sker ved markedskobling – og at volumenfastsættelsesmekanismerne sker som led i beregningen af prisfastsættelsen af de nordiske områder via Nord Pool – er der en række timer, hvor der er så lille en forskel i pris mellem DK1 og Nordtyskland, at dette alene skyldes beregningsmæssige forhold og ikke er et udtryk for, at områderne er separate prisområder. Korrigeres der for denne usikkerhed (her eksemplificeret ved 0,1 EUR/MW) har DK1 samme pris som minimum ét andet nabo område i 94 pct. af timerne."

prisområder. Dermed indgik Vestdanmark i 71,3 pct. af timerne i et fælles prisområde med mindst to andre prisområder i 2013.

- 179 For 20,4 pct. af timerne indgik Vestdanmark i et prisområde med kun ét andet prisområde i 2013. Østdanmark og Vestdanmark havde i 2,5 pct. af timerne i 2013 en fælles engrospris, der samtidigt var forskellig fra de øvrige prisområder i Norden og Tyskland.

Tabel 4. Fordeling af timer, hvor Vestdanmark er i prisområde med andre prisområder

	2004 PCT.	2012 PCT.	2013 PCT.
Timer med forskellig engrospris fra alle andre prisområder	27,6	4,9	8,3
<i>Eneste fællesprisområde Vestdanmark=Østdanmark</i>	2,2	11,0	2,5
<i>Fællespris med 1 andet prisområde som ikke er DK2</i>	13,2	6,4	17,9
Fællespris med 1 andet prisområde (Inkl. DK2)	15,4	17,4	20,4
Fællespris med 2 andre prisområder	25,6	20,9	15,6
Fællespris med 3 andre prisområder	31,1	13,2	15,4
Fællespris med 4 andre prisområder	0,3	32,4	31,2
Fællespris med 5 andre prisområder	0	11,3	9,0

Note: I analysen for 2012 og 2013 indgår Vestdanmark, Østdanmark, Sverige 3, Sverige 4, Tyskland og Norge 2.

- 180 Som følge heraf vurderer DONG Energy, at det geografiske marked i dag skal afgrænses bredere end til Vestdanmark. Ifølge DONG Energy har udbygningen på transmissionskablerne, Kommissionens godkendelse af Svenska Kraftnäts tilsagn om styrkelse af konkurrencen på det nordiske el-marked samt konkurrencepresset fra de store energikoncerner i andre prisområder samlet set medført, at det geografiske marked i dag skal afgrænses bredere end til Vestdanmark.

3.7.2 Uhensigtsmæssigheder ved VPP-tilsagnet

- 181 Ifølge DONG Energy er der endvidere flere uhensigtsmæssigheder ved VPP-tilsagnet. DONG Energys vurdering af uhensigtsmæssighederne ved VPP-tilsagnet er angivet i de følgende afsnit. For det første fører VPP-tilsagnet ifølge DONG Energy til en ineffektiv anvendelse af virksomhedens produktionsressourcer, jf. afsnit 3.7.2.1 nedenfor. For det andet fører VPP-

tilsagnet ifølge DONG Energy til ineffektivitet på markedet for finansiel el, jf. afsnit 3.7.2.2.

3.7.2.1 Ineffektiv produktion

- 182 Ifølge DONG Energy øger VPP-tilsagnet virksomhedens omkostninger til produktion set i forhold til en situation, hvor virksomheden ikke har en VPP-forpligtelse. Det kan ifølge DONG Energy føre til højere el-priser og dermed være til skade for forbrugerne.
- 183 Efter det oplyste skal DONG Energy grundet VPP-tilsagnet til enhver tid kunne levere kapaciteten på 600 MW, hvis vinderne af VPP-auktionerne anvender deres trækningsret til at få produceret elektricitet.
- 184 Energiprisen er en på forhånd fastsat og oplyst pris, som aktørerne skal betale for hvert enkelt MWh, de udnytter af optionen. Energiprisen svarer til marginalomkostningerne på DONG Energys til enhver tid mest omkostningseffektive kraftværk. I 2004 var det mest omkostningseffektive kraftværk ifølge DONG Energy Fynsværket, der har en tilstrækkelig kapacitet til at dække hele VPP-forpligtelsen på 600 MW.
- 185 Grundet aftalen med DONG Energy fra 2005 fik Vattenfall overdraget Fynsværket, jf. afsnit 3.4. Ifølge DONG Energy er Esbjergværket med en kapacitet på maksimalt 371 MW ([xx] ved fuld varmeproduktion) nu DONG Energys mest omkostningseffektive kraftvarmeværk.
- 186 Derudover udgør el-produktionen fra de centrale kraftvarmeværker ifølge DONG Energy en faldende andel af den samlede el-produktion i Vestdanmark, jf. afsnit 3.7.1.1. Ifølge DONG Energy udgjorde VPP-forpligtelsen i 2004 kun en begrænset andel af virksomhedens samlede centrale produktion i Vestdanmark i 2004. I dag er VPP-forpligtelsen ifølge DONG Energy i perioder større end den faktiske produktion på DONG Energys centrale værker. Til illustration af udviklingen kan ifølge DONG Energy nævnes, at i 2008, hvor VPP-tilsagnet var fuldt implementeret, svarede 600 MW i gennemsnit til [xx] pct. af DONG Energys centrale produktion i Vestdanmark. Som følge af reduceret kapacitet var denne andel i 2012 steget til [xx] pct., og i sommerperioden med lav produktion var 600 MW [xx].
- 187 DONG Energy anfører, at hvis vinderne af VPP-auktionerne anvender deres trækningsret til fx 400 MW samlet set, kan DONG Energy således ikke levere hele VPP-forpligtelsen ved produktion på Esbjergværket. Som en konsekvens heraf er DONG Energy tvunget til at starte en anden relativt mere omkostningsfuld kraftværksblok op for dermed at kunne opfylde VPP-forpligtelsen.

- 188 Ifølge DONG Energy medfører VPP-forpligtelsen, at virksomheden i perioder med lav engrospris for el kan blive tvunget til at aktivere en relativt dyr kraftværksblok, der ellers ikke ville være blevet aktiveret, hvis kapaciteten på kraftværksblokken skulle bydes ind på spotmarkedet uden VPP-forpligtelsen. Hermed øger VPP-forpligtelsen ifølge DONG Energy virksomhedens samlede produktionsomkostninger.
- 189 DONG Energy fremhæver endvidere, at VPP-tilsagnet skaber nogle såkaldte ubalanceomkostninger for virksomheden. En el-producent har omkostninger til ubalance, hvis el-producenten leverer mere eller mindre el ind til elforsyningen, end hvad virksomheden har afsat på Nord Pool.
- 190 Hvis en producent fx producerer mindre end forventet, vil virksomheden efter det oplyste typisk bruge det såkaldte balancemarked til at opkøbe den mængde el, som producenten mangler set i forhold til den afsatte mængde på Nord Pool.
- 191 Ifølge DONG Energy estimerer virksomheden for hver time den mængde MW, som virksomheden skal levere gennem VPP-forpligtelsen. Derudover fastlægger virksomheden for hver time, hvor stor en andel af virksomhedens resterende kapacitet, der skal bydes ind på el-markedet. Hermed bliver DONG Energys samlede planlagte produktion den estimerede VPP-forpligtelse tillagt den produktion, som virksomheden selv har meldt ind til Nord Pool.
- 192 Hvis indehaverne af VPP-optioner fx vælger at aktivere en større el-produktion end estimeret af DONG Energy, vil virksomheden dermed have aktiveret for lidt kapacitet set i forhold til, hvad virksomheden har solgt på engrosmarkedet. Ifølge DONG Energy har virksomheden typisk håndteret denne ubalance gennem opkøb på balancemarkedet. Forskel mellem den estimerede mængde VPP og den faktisk anvendte VPP kan dermed skabe omkostninger for DONG Energy. Ifølge DONG Energy har virksomheden indtil videre selv dækket alle omkostningerne til ubalance.
- 193 Efter det oplyste kunne DONG Energy alternativt have reserveret en mængde kapacitet til altid at kunne dække forskellen mellem den estimerede efterspørgsel og den faktiske efterspørgsel af el-produktion fra VPP-optionshaverne. I så fald ville den reservede produktionskapacitet ikke blive budt ind på engrosmarkedet, men derimod kun holdt i reserve til at dække eventuelle ubalancer. Ifølge DONG Energy vil en sådan tilbageholdelse af kapacitet dog føre til et opadgående pres på el-priser og vil dermed ikke være til gavn for forbrugerne.
- 194 Samlet set vurderer DONG Energy, at VPP-tilsagnet dels fører til en ineffektiv anvendelse af virksomhedens produktionsressourcer og dels skaber nogle omkostninger for virksomheden i form af omkostninger til ubalance. Ifølge

DONG Energy kan disse forhold skabe et opadgående pres på engrosprisen på el og dermed være til skade for forbrugerne.

3.7.2.2 Mindre effektivt marked for finansiel el

- 195 Som fremført af DONG Energy og som nævnt bliver engrosprisen for el fastsat af udbud og efterspørgsel for hver time i løbet af året, jf. afsnit 3.3.2. Engrosprisen for el svinger meget i løbet af et døgn. Derudover svinger engrosprisen for el også i løbet af året. Det skyldes bl.a., at el-forbruget i Norden typisk er højere om vinteren end om sommeren. Endelig svinger engrosprisen også mellem år som følge af ændringer i vejr- og vindforhold, herunder især hydrobalancen i de nordiske lande.
- 196 Ifølge DONG Energy kan en el-producent grundet de relativt store udsving i engrosprisen for el opleve en relativt omfattende variation i virksomhedens indtjening gennem engrossalg af elektricitet. Tilsvarende kan et detailhandels-selskab eller en større industriel el-kunde opleve relativt store udsving i deres omkostninger til indkøb af elektricitet på engrosmarkedet.
- 197 El-producenter og købere af elektricitet kan ifølge DONG Energy anvende markedet for finansiel el til at sikre sig mod udsving i engrosprisen for elektricitet. På markedet for finansiel el mødes producenter, der ønsker at sikre deres indtjening mod udsving i engrosprisen for el, med købere, der ønsker at sikre sig mod stigende omkostninger til indkøb af elektricitet.
- 198 Ifølge DONG Energy fungerer VPP-tilsagnet som en prissikring for DONG Energy. Virksomheden er således garanteret optionsprisen ved VPP-auktionen, jf. afsnit 3.2. Som følge heraf reducerer VPP-tilsagnet således DONG Energys behov for prissikring for produktionen i Vestdanmark. [xx].³¹ VPP-tilsagnet begrænser dermed udbuddet på markedet for finansiel el.
- 199 Ifølge DONG Energy anvender købere af el også VPP-auktionerne til at prissikre deres indkøb af elektricitet. Hermed begrænser VPP-auktionen også efterspørgslen på markedet for finansiel el.
- 200 Konsekvensen er ifølge DONG Energy et marked for finansiel el med mindre handelsvolumen og dårligere effektivitet. Ifølge DONG Energy vil en ophævelse af VPP-tilsagnet øge likviditeten og effektiviteten på markedet for finansiel el og dermed øge effektiviteten på markedet. Den øgede effektivitet på markedet for finansiel el vil ifølge DONG Energy medføre lavere omkostninger til prissikring for el-handelselskaberne og vil dermed komme forbrugerne til gode gennem lavere el-priser.

³¹ DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

3.7.2.3 Opsummering af DONG Energys vurdering om væsentligt ændrede forudsætninger

- 201 Samlet set vurderer DONG Energy, at faldet i virksomhedens andel af produktionskapaciteten i Vestdanmark, som navnlig skyldes fortsat udbygning af vindmøllekapacitet, Vattenfalls erhvervelse af produktionskapacitet i Danmark og den skærpede konkurrence fra udenlandske producenter væsentligt har ændret markedsf forholdene i Vestdanmark i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004. Derudover vurderer DONG Energy, at VPP-tilsagnet dels fører til en ineffektiv anvendelse af virksomhedens produktionsressourcer og dels fører til ineffektivitet på markedet for finansiel el.
- 202 Ifølge DONG Energy er virksomhedens mulighed for og evne til at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el blevet reduceret betydeligt siden fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004. Som følge heraf vurderer DONG Energy, at virksomhedens VPP-tilsagn bør ophæves.

3.8 UDVIKLING I MARKEDSANDELE OG RESIDUALEFTERSPØRGSEL

- 203 DONG Energys markedsandel på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark var i 2013 mellem [xx – xx] pct. afhængig af opgørelsesmetode, jf. tabel 5.

Tabel 5			
MARKEDSANDEL			
		2004 PCT.	2013 PCT.
DK1	Underkantsskøn	63	[xx]
	Overkantsskøn	69	[xx] (*)
DK2	Underkantsskøn	66	[xx]
	Overkantsskøn	83 (*)	[xx] (*)

Note: Underkantsskøn er beregnet som DONG Energys centrale produktion/bruttoforbrug. Overkantsskøn er beregnet som DONG Energys samlede produktion/bruttoforbrug.

Note: (*) er estimerede tal.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra Energinet.dk.

- 204 DONG Energys markedsandel i Vestdanmark er dermed faldet siden 2004, hvor markedsandelen var 63 – 69 pct. afhængig af opgørelsesmetode.
- 205 For Østdanmark opnåede DONG Energy (dengang Elsam) ikke kontrol med nogen virksomhed på markedet ved fusionen i 2004. Hvis det beregningsteknisk alligevel lægges til grund, at DONG Energy havde kontrol over Energi E2, ville DONG Energys markedsandel i Østdanmark have været mellem 66 – 83

pct. i 2004. Denne markedsandel er faldet til mellem [xx-xx] pct. i 2013, jf. tabel 5.

- 206 Som det fremgår af punkt 104, er den bedste indikator for en udbyders markedsstyrke på markedet for engrossalg af fysisk el analyser af residualefterspørgsel.
- 207 Residualefterspørgslen på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark målt ved produktion var negativ i 2013, hvor den var positiv i 2004, jf. tabel 6.

Tabel 6 RESIDUALEFTERSPØRGSLEN I VESTDANMARK			
DK1	2004	2013*	2013**
Bruttoforbrug (GWh)	20.853	20.048	20.048
Konkurrerende central produktion (GWh)	0	4.376	9.399
Decentral kraftvarmeproduktion (GWh)	6.276	3.418	3.418
Vind (GWh)	4.876	8.695	8.695
Import (GWh)	5.044	6.709	6.709
Residualefterspørgsel (GWh)	4.658	-3.151	-8.176
Residualefterspørgsel i pct. af bruttoforbrug	22 pct.	- 16 pct.	- 41 pct.

Note 1: *Residualefterspørgsel ved faktisk konkurrerende central produktion.

Note 2: **Residualefterspørgsel ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra Energinet.dk

- 208 Residualefterspørgslen er et udtryk for den garanterede afsætning til DONG Energy. DONG Energy (Elsam) var med en positiv residualefterspørgsel således garanteret en afsætning i Vestdanmark i 2004, men ikke i 2013.
- 209 Residualefterspørgslen er i tabel 6 opgjort ved den faktiske produktion i henholdsvis 2004 og 2013, jf. note 1 til tabellen. Derudover er residualefterspørgslen i 2013 også opgjort ved den maksimale konkurrerende centrale produktion i hver time (kapacitet) samt den faktiske produktion fra vindmøller, importkabler og decentrale kraftvarmeverker.
- 210 Residualefterspørgslen målt ved produktion varierer fra time til time, afhængig af kapacitetsudnyttelsen på de ikke centrale el-produserende enheder. I 2004 var residualefterspørgslen i Vestdanmark positiv i godt 4/5 af timerne, jf. tabel 7.

**Tabel 7
FORDELING AF RESIDUALEFTERSPØRGSSEL**

VESTDANMARK	2004	2013*	2013**
Andel timer med positiv residualefterspørgsel	83 pct.	28 pct.	6 pct.
Andel timer med negativ residualefterspørgsel	17 pct.	72 pct.	94 pct.
Middelværdi	530	-360	-933
Median	522	-351	-897

Note 1: *Residualefterspørgsel ved faktisk konkurrerende central produktion.

Note 2: **Residualefterspørgsel ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra Energinet.dk

- 211 I 2013 er billedet vendt, hvor residualefterspørgslen målt ved produktion er negativ i 3/4 af timerne. I opgørelsen af residualefterspørgslen er VPP-produktionen ikke talt med som konkurrerende produktion. I 2013 er residualefterspørgslen målt ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time (kapacitet) negativ i 94 pct. af timerne, dvs. positiv i 6 pct. af timerne, selv hvis VPP-mængderne tælles med i DONG Energys produktion.
- 212 For Østdanmark er residualefterspørgslen ved faktisk konkurrerende central produktion reduceret til ca. 6 pct. af bruttoforbruget i 2013, hvor den i 2004 var på 45 pct., jf. tabel 8. Residualefterspørgslen ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time (kapacitet) er reduceret til - 4 pct.

Tabel 8
RESIDUALEFTERSPØRGSLEN I ØSTDANMARK

ØSTDANMARK	2004	2013*	2013**
Bruttoforbrug (GWh)	14.256	13.506	13.506
Konkurrerende central produktion (GWh)	0	1.465	2.829
Decentral kraftvarmeproduktion (GWh)	2.559	1.387	1.387
Vind (GWh)	1.709	2.431	2.431
Import (GWh)	3.576	7.423	7.423
Residualefterspørgsel (GWh)	6.412	799	-565
Residualefterspørgsel i pct. af bruttoforbrug	45	6	- 4

Note 1: *Residualefterspørgsel ved faktisk konkurrerende central produktion.

Note 2: **Residualefterspørgsel ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra Energinet.dk

- 213 Der er således sket et betydeligt fald i residualefterspørgslen fra 2004 til 2013 også i Østdanmark.

3.9 VPP-KUNDERNES VURDERING AF VPP

- 214 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en markedsundersøgelse blandt de aktører, der byder på VPP-auktionerne. I undersøgelsen har styrel-

sen spurgt til konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el og VPP-auktionernes effekt på markedet.

- 215 Da rettighederne til el-kapacitet fra de virtuelle kraftværker (VPP) består af en række finansielle kontrakter, jf. punkt 71, og da markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiell el er komplementære produkter, jf. punkt 247, har styrelsen tillige spurgt til konkurrencen på markedet for finansiell el samt VPP-auktionernes effekt på dette marked.
- 216 Der er relativt få aktører, der byder ved hver auktion. Styrelsen sendte spørgeskemaet til 8 aktører, der potentielt vil byde på de kommende VPP-auktioner. 7 ud af de 8 aktører besvarede spørgeskemaet. Besvarelserne var fordelt på fire danske virksomheder og tre udenlandske virksomheder.³²
- 217 De adspurgte virksomheder vurderer generelt, at VPP-auktionerne er vigtige for konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el. Det er dog ikke klart af svarene, på hvilken måde VPP-auktionerne er vigtige. Samtidig er de adspurgte virksomheder ikke enige om VPP'ens effekt på slutprisen. Halvdelen af virksomhederne angiver, at VPP-auktionerne har meget stor effekt på slutkundernes el-pris, mens den anden halvdel angiver, at VPP-auktionerne har meget lille effekt på slutkundernes el-pris. Virksomhederne har dermed en meget forskellig vurdering af, i hvor høj grad VPP-auktionerne påvirker el-prisen for slutkunderne. Herudover anfører virksomhederne, at VPP-auktionerne medfører en mere korrekt prisdannelse på markedet for finansiell el, da flere aktører prisfastsætter samme produkt og muligheden for manipulation derved mindskes.

3.10 HØRING

- 218 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 10. april 2014 udkast til afgørelse i sagen om DONG Energys anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet fra fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 i høring hos DONG Energy. Styrelsen har i forbindelse med høringen afholdt et møde med DONG Energy.
- 219 I det følgende afsnit redegøres der for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af DONG Energys bemærkninger til udkast til afgørelse af 10. april 2014. Høringssvaret er vedlagt som **bilag 2**. I forbindelse med høringen har DONG Energy endvidere fremsendt en mail indeholdende nogle forslag til præciseringer og sproglige justeringer i afgørelsen, jf. **bilag 3**. De angivne forslag er dog ikke af væsentlig betydning for afgørelsen og er derfor ikke gengivet nedenfor. De fleste af de angivne forslag i mailen er blevet indarbejdet i afgørelsen.

³² De udenlandske virksomheder besvarede 19 ud af de 20 spørgsmål.

3.10.1 Høringsvar fra DONG Energy

- 220 DONG Energy fremsendte d. 22. april 2014 sine bemærkninger til udkast til afgørelse af 10. april 2014. DONG Energy tilkendegiver, at virksomheden overordnet set er enig i indstillingen om at ophæve VPP-tilsagnet.
- 221 Af DONG Energys høringsvar fremgår dog, at DONG Energy ikke i et og alt er enige i den metode, der er lagt til grund for vurderingen af DONG Energys markedsposition. DONG Energy tilkendegiver, at virksomhedens bemærkninger overordnet set ikke vil give anledning til en ændring i selve afgørelsen, da DONG Energys markedsposition vil fremstå mere svækket, hvis DONG Energys bemærkninger lægges til grund i nærværende sag.
- 222 DONG Energy har ved mail af 30. april 2014 tilkendegivet over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at:
1. der i testen af DONG Energys markedsposition skal afgrænses et bredere geografisk marked end Vestdanmark.
 2. importkapaciteten på transmissionskablerne bør indgå i testen frem for den faktiske realiserede import.
- 223 DONG Energys bemærkninger vil blive gennemgået i det følgende. Konkurrencerådets vurdering af bemærkningerne følger umiddelbart efter hver bemærkning.

3.10.1.1 Bredere geografisk markedsafgrænsning

- 224 DONG Energy fremhæver i sit høringsvar, at virksomheden i et og alt ikke er enig med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyser og konklusioner vedr. afgrænsningen af det relevante marked. DONG Energy har i sit høringsvar af 22. april 2014 ikke præciseret, hvorfor DONG Energy er uenig med styrelsen i afgrænsningen af det relevante marked.
- 225 DONG Energy har ved mail af 30. april 2014 præciseret over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det geografiske marked efter DONG Energys opfattelse bør afgrænses bredere end til Vestdanmark. Det skyldes ifølge DONG Energy, at øget kapacitet på transmissionsforbindelserne har øget udvekslingen af el mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder.
- 226 Derudover har engrosmarkedet for el gennemgået en strukturel udvikling, hvilket ifølge DONG Energy ligeledes har bidraget til at skærpe konkurrencestrykket på Vestdanmark fra de tilstødende prisområder. DONG Energy har således bl.a. fremhævet, at tilsagnsaftalen mellem Europa-Kommissionen og Svenske Kraftnät har øget konkurrencetrykket på Vestdanmark, jf. pkt. 170.

227 *Det bemærkes hertil*, at der er forhold, som taler både for og imod at afgrænse markedet bredere end til Vestdanmark. Af afgørelsens pkt. 289-295 fremgår således, at:

- Øget kapacitet på transmissionsforbindelserne og den strukturelle udvikling på markedet ganske rigtigt har øget konkurrencetrykket på Vestdanmark, hvilket således taler for at afgrænse markedet bredere end til Vestdanmark.
- Vestdanmark fortsat er et regionalt prisområde i Nordpool, hvilket indikerer, at der fortsat er barrierer for konkurrencen på markedet. Fx begrænser kapaciteten på transmissionskablerne fortsat den mængde el, der kan udveksles mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder. Det taler således imod at afgrænse det geografiske marked bredere end til Vestdanmark.

228 I nærværende afgørelse er der ikke taget endelig stilling til markedsafgrænsningen, jf. pkt. 295. Det skyldes, at vurderingen af DONG Energys anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet vil være den samme uanset om det geografiske marked afgrænses til Vestdanmark eller bredere.

229 DONG Energys bemærkninger har derfor ikke givet anledning til ændringer i afgørelsen.

3.10.1.2 Importkapaciteten på transmissionskablerne bør anvendes i testen

230 DONG Energy fremhæver i sit høringssvar, at virksomheden i et og alt ikke er enig med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens metode til at vurdere DONG Energys markedsposition. DONG Energy har i sit høringsvar af 22. april 2014 ikke præciseret, hvorfor DONG Energy er uenig med styrelsen om metoden til at vurdere DONG Energys markedsposition.

231 DONG Energy har ved mail af 30. april 2014 præciseret over for styrelsen, at konkurrencetrykket fra de tilstødende prisområder ifølge DONG Energys vurdering i højere grad er bestemt ved importkapaciteten på transmissionsforbindelserne til Vestdanmark end ved den realiserede import af el fra tilstødende prisområder.

232 Ifølge DONG Energy bør importkapaciteten på transmissionsforbindelserne således indgå i testen af DONG Energys markedsposition.

233 *Det bemærkes hertil*, at Vestdanmark som hovedregel er et såkaldt transitområde for el. I perioder med lav el-pris i Norge/Sverige og høj engrospris i Tyskland løber elektriciteten således typisk fra Norge/Sverige gennem Danmark til Tyskland. Omvendt løber elektriciteten fra Tyskland gennem Vestdanmark til

Norge/Sverige, hvis den tyske el-pris er relativt lav set i forhold til el-prisen i Norge/Sverige. Hermed er Vestdanmark ikke konstant udsat for et konkurrencetryk svarende til hele importkapaciteten på transmissionsforbindelserne, men som regel fra enten nord eller syd afhængig af el-prisen.

- 234 I denne sammenhæng skal det endvidere bemærkes, at den faktiske kapacitet til rådighed for handel med elektricitet kan være begrænset set i forhold til den tekniske kapacitet på transmissionsforbindelserne. Fx var kun ca. 58 pct. af kapaciteten på transmissionsforbindelsen mellem Vestdanmark og Tyskland i gennemsnit tilgængelig for import fra Tyskland til Vestdanmark i løbet af 2. halvår 2013.³³ Dermed har hele importkapaciteten på transmissionsforbindelserne altså ikke kunnet bidrage til konkurrencetrykket på Vestdanmark.
- 235 Hertil skal det endvidere bemærkes, at afgørelsen i nærværende sag vil være den samme uafhængigt af, om den tekniske importkapacitet eller i den nærværende afgørelse anvendte realiserede import lægges til grund for testen af DONG Energys markedsposition. DONG Energys bemærkninger har derfor ikke givet anledning til ændringer i afgørelsen.

³³ Energitilsynet, Overvågning af de danske engrosmarkeder for elektricitet og naturgas - Overvågningsrapport for 2. halvår 2013, 2014.

4 VURDERING

4.1 MARKEDSAFGRÆNSING

236 De relevante markeder i denne sag er som udgangspunkt de markeder, som blev afgrænset, da Konkurrencerådet godkendte fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004. Det er i forhold til disse markeder, at det skal vurderes, om markedsforholdene har ændret sig væsentligt siden godkendelsen af fusionen, og om der fortsat er behov for VPP-tilsagnet med henblik på at sikre en effektiv konkurrence.

4.1.1 Markedsafgrænsningen i fusionen mellem Elsam og Nesa

237 I forbindelse med fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 afgrænsede Konkurrencerådet de relevante markeder.

238 Rådet afgrænsede fire relevante engrosproduktmarkeder:

- a. *Et vstdansk marked for engrossalg af fysisk el (OTC og spot)*
- b. *Et vstdansk marked for regulerkraft³⁴*
- c. *Et vstdansk marked for reservekraft³⁵*
- d. *Et nordisk marked for finansiel el*

og to relevante detailproduktmarkeder:

- e. *Et dansk marked for timeafregnet el*
- f. *Et dansk marked for skabelonafregnet el.*

239 Elsam afgav VPP-tilsagnet for især at styrke konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el. Der vil derfor i det følgende hovedsageligt blive lagt vægt på dette marked.

240 I denne forbindelse skal det dog bemærkes, at der en sammenhæng mellem de relevante engrosproduktmarkeder. Den produktionsteknologi, der anvendes til at producere på markedet for engrossalg af fysisk el, kan i visse tilfælde

³⁴ Regulerkraft er et produkt, der adskiller sig væsentligt fra el, der handles på de bilaterale markeder eller via børser. Regulerkraft anvendes til at skabe balance mellem produktion og forbrug af el i selve driftstimen. Markedet for regulerkraft er nærmere beskrevet i Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), afsnit 5.3.

³⁵ Reservekraft (og mindstekapacitet) handles mellem producenter og systemansvarlige virksomheder og skal sikre forsyningsikkerheden. Systemansvaret laver individuelle aftaler med producenter om at stille kraftværkskapacitet til rådighed i tilfælde af havarier på produktionsanlæg og ubalancer i el-systemet. Markedet for handel med reservekraft/mindstekapacitet er nærmere beskrevet i Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), afsnit 5.4.

også anvendes til at producere på markedet for regulerkraft og markedet for reservekraft.

- 241 Tilsvarende er markedet for finansiel el og markedet for engrossalg af fysisk el komplementære. På markedet for engrossalg af fysisk el handles således fysisk el, mens der på markedet for finansiel el handles med sikring mod udsving i prisen på fysisk el.

4.1.1.1 Markedet for engrossalg af fysisk el – det relevante produktmarked *Efterspørgselssubstitution*

- 242 Et el-handelselskab eller en større industrivirksomhed kan indkøbe el ved enten at handle på spotmarkedet (Nord Pool) eller at indgå en bilateral aftale (OTC-kontrakt) med en el-producent.
- 243 Et handelselskab kan erstatte en OTC-kontrakt med et mix af spotpriskontrakter og finansielle kontrakter. Konkurrencerådet vurderede derfor, at der er efterspørgselssubstitution mellem markedet for bilateral handel med el og spotmarkedet for fysisk el.
- 244 Regulerkraft og reservekraft anvendes udelukkende af den systemansvarlige virksomhed til at skabe balance i el-forsyningen. Gennem køb af regulerkraft sikrer den systemansvarlige virksomhed sig mod kortvarige udsving i el-forsyningen fx som en følge af kortvarige udsving i mængden af vindenergi i el-forsyningen.
- 245 Gennem køb af reservekapacitet sikrer den systemansvarlige virksomhed, at der kan aktiveres produktionskapacitet i tilfælde af, at fx en større kraftværks blok havarerer, og dermed ikke kan levere el til el-forsyningen.
- 246 Et el-handelselskab kan dermed ikke substituere handel på engrosmarkedet (OTC eller spot) med handel på markederne for henholdsvis regulerkraft eller reservekraft. Det var derfor Konkurrencerådets vurdering, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem markedet for engrossalg af el og markederne for henholdsvis regulerkraft og reservekraft.
- 247 Der er stor forskel på markedet for engrossalg af fysisk el og *markedet for finansiel el*. El-handelselskaber køber således fysisk el på markedet for engrossalg af fysisk el for at dække deres kunders faktiske elforbrug. Derimod køber el-handelselskaber et finansielt produkt på el-markedet for at sikre sig mod pristigninger. Markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el er dermed komplementære produkter fremfor substitutter.
- 248 Det var rådets vurdering, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el. Det skyldes,

at aktørerne anvender markedet for engrossalg af fysisk el til at indkøbe fysisk el og markedet for finansiel el til at sikre sig mod udsving i el-prisen. Der er hermed tale om produkter med forskellige egenskaber.

- 249 En aktør vil fortsat have brug for den samme mængde fysisk el, uanset om prisen på markedet for finansiel el falder. En permanent stigning i prisen på markedet for engrossalg af fysisk el vil således ikke medføre, at aktørerne vil substituere fysisk el med finansiel el. Det var derfor rådets vurdering, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el.
- 250 Samlet set vurderede Konkurrencerådet, at der var efterspørgselssubstitution mellem handel på spotmarkedet og markedet for bilateral handel med el. Spotmarkedet og markedet for bilateral handel med el udgjorde dermed et fælles produktmarked. Omvendt vurderede rådet, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem markedet for engrossalg af fysisk el og markederne for henholdsvis regulerkraft, reservekraft og finansiel el. Markederne for henholdsvis regulerkraft, reservekraft og finansiel el udgjorde således separate produktmarkeder.

Udbudssubstitution

- 251 For at kunne udbyde *regulerkraft* skal en el-producent relativt hurtigt kunne levere den mængde el, der efterspørges af den systemansvarlige virksomhed.
- 252 En virksomhed med et fleksibelt produktionsapparat kan således til en vis grad vælge mellem at anvende sin kapacitet til at levere el til enten markedet for engrossalg af fysisk el eller markedet for regulerkraft af el. Det er dog langt fra alle produktionsanlæg, der er tilstrækkeligt fleksible til at kunne levere både til spotmarkedet og til markedet for regulerkraft.
- 253 Samlet set vurderede Konkurrencerådet, at markedet for regulerkraft ikke var en del af markedet for engrossalg af fysisk el. Der var dog en vis udbudssubstitution mellem markedet for regulerkraft og markedet for engrossalg af fysisk elektricitet.
- 254 Det kræver ligeledes et relativt fleksibelt produktionsapparat at kunne levere *reservekapacitet*. Nogle produktionsenheder er formentlig tilstrækkeligt fleksible til at kunne levere både reservekraft og til spotmarkedet. For disse produktionsenheder kan der således være udbudssubstitution mellem reservekapacitet og fysisk el til spotmarkedet.
- 255 Det var dog Konkurrencerådets vurdering, at den samlede el-produktionskapacitet *ikke* var tilstrækkelig fleksibel til, at der kunne være omfattende udbudssubstitution mellem reservekraft og produktion af fysisk el.

- 256 Som følge heraf vurderede rådet, at der skulle afgrænses separate produktmarkeder for henholdsvis markedet for regulerkraft, markedet for reservekraft og markedet for engrossalg af fysisk el.
- 257 Konkurrencerådet vurderede derfor, at der ikke var udbudssubstitution mellem markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el.

Opsummering vedrørende afgrænsningen af det relevante produktmarked

- 258 Samlet set vurderede Konkurrencerådet, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem henholdsvis markedet for engrossalg af fysisk el (OTC og spot) og markederne for regulerkraft, reservekraft og finansiel el.
- 259 Tilsvarende vurderede Konkurrencerådet, at der ikke var betydelig udbudssubstitution mellem henholdsvis markedet for engrossalg af fysisk el (OTC og spot) og markederne for regulerkraft, reservekraft og finansiel el.
- 260 Som følge heraf blev der afgrænset et relevant produktmarked for engrossalg af fysisk el (OTC og Spot).

4.1.1.2 Markedet for engrossalg af fysisk el – det geografiske marked

- 261 Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkeligt ensartede vilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene er meget forskellige.³⁶
- 262 I forbindelse med afgrænsningen af det geografiske marked skal det undersøges, om der eksisterer faktorer, som begrænser konkurrencen mellem områder, og dermed skaber flere forskellige geografiske markeder.³⁷ Det skal hermed påvises, om der er faktorer, der isolerer en virksomhed i et område fra konkurrencepres fra virksomheder uden for dette område.
- 263 I forbindelse med fusionen mellem Elsam og Nesa vurderede Konkurrencerådet, at Østdanmark og Vestdanmark skulle afgrænses til hvert deres geografiske marked. Det skyldtes særligt tre forhold.
- 264 For det *første* var der i 2004 ikke etableret et transmissionskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark. Hermed var producenterne i henholdsvis Østdanmark og Vestdanmark kun indirekte i konkurrence med hinanden gennem de tilstødende prisområder i Norden og Tyskland, som Østdanmark og Vestdanmark hver især var forbundet med gennem transmissionskabler.

³⁶ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03), jf. pkt. 8.

³⁷ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03), jf. pkt. 30.

- 265 For det *andet* var der begrænset kapacitet på transmissionskablerne mellem de danske prisområder og de tilstødende prisområder i Norden og Tyskland. Kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne begrænser konkurrencen mellem prisområder set i forhold til en situation, hvor der ikke er kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne.
- 266 For det *trede* er Nord Pool opdelt i forskellige prisområder. Engrosprisen varierede i perioder betydeligt mellem de forskellige prisområder. Det taler i sig selv for, at konkurrenceforholdene varierer relativt meget mellem de enkelte prisområder.
- 267 For det *fjerde* var der relativt stor forskel på, hvor stor en andel de enkelte udbydere ejede af den samlede produktionskapacitet inden for et givet prisområde. Fx ejede Elsam en meget stor andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark, men havde derudover kun en marginal markedsandel i andre prisområder.
- 268 Konkurrencerådet vurderede, at Elsam havde relativt store muligheder for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark uafhængigt af andre markedsaktører, fordi der var en positiv residuefterspørgsel, jf. afsnit 3.3.3. Omvendt havde Elsam kun yderst begrænset mulighed for at påvirke prisdannelsen i de øvrige prisområder. Det talte således for, at konkurrenceforholdene i Vestdanmark i 2004 afveg betydeligt fra konkurrenceforholdene i de tilstødende prisområder, og at det geografiske marked derfor skulle afgrænses til Vestdanmark.
- 269 På mellemlang sigt vurderede Konkurrencerådet, at der ville blive etableret et Storebæltskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark på 600 MW. Rådet vurderede endvidere, at kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og henholdsvis Tyskland og Norge/Sverige begge ville blive udbygget til 1.600 MW på mellemlang sigt. Endelig vurderede rådet, at reguleringen på mellemlang sigt bedre ville understøtte udvekslingen af el mellem de forskellige prisområder, end det var tilfældet i 2004.
- 270 Disse forhold førte dog ikke til, at der skulle afgrænses et bredere geografisk marked end Vestdanmark på mellemlang sigt.

4.1.2 Praksis om markedsafgrænsning

- 271 Relevant praksis for denne afgørelse er især Konkurrencerådets afgørelser i sagerne om Elsam II³⁸ og Elsam III³⁹, Konkurrencerådets afgørelser om Energi

³⁸ Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2005, Elsam A/S' misbrug af dominerende stilling i form af høje elpriser.

³⁹ Konkurrencerådets afgørelse af 20. juni 2007, Elsams elpriser i 2005 og 2006.

E2⁴⁰ samt Kommissionens afgørelser henholdsvis i fusionen mellem DONG, Elsam og Energi E2 m.fl.⁴¹ og fusionen mellem Vattenfall, Elsam og Energi E2.⁴²

- 272 Konkurrencerådet afgrænsede med afgørelserne Elsam II (2005) og Elsam III (2007) om Elsams misbrug af dominerende stilling på et relevant produktmarked som markedet for engrossalg af fysisk el og det geografiske marked til Vestdanmark. Elsam-sagerne vedrører perioderne 2003-2005 og 2005-2006. I markedsafgrænsningen i Elsam-sagerne er det generelt de samme forhold, der gør sig gældende som ved fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004.
- 273 Kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne og relativt store forskelle i markedsandele mellem de forskellige prisområder blev således tillagt betydning i forbindelse med afgrænsningen af det geografiske marked i Elsam-sagerne.
- 274 Derudover vurderedes det i Elsam-sagerne, at der generelt ikke er efterspørgselssubstitution mellem henholdsvis markedet for engrossalg af fysisk el, markerne for systemydelse (regulerkraft og reservekraft) og markedet for finansiel el. Derudover vurderedes det, at der ikke er udbudssubstitution mellem markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el. Endelig vurderedes det, at der ikke er tilstrækkelig udbudssubstitution mellem henholdsvis markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for systemydelse til, at der kunne afgrænses et samlet relevant produktmarked for disse produkter. Hermed afgrænsedes der i Elsam-sagerne et relevant produktmarked for engrossalg af fysisk el, som det også var tilfældet ved fusionen mellem Elsam og Nesa, jf. afsnit 4.1.1.
- 275 Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse i Elsam III om misbrug af dominerende stilling for 2005 og 1. halvår 2006.⁴³ Hermed stadfæstede nævnet Konkurrencerådets afgrænsning af det relevante marked.
- 276 For perioden 2. halvår 2006 fandt Konkurrenceankenævnet, at Konkurrencerådet ikke tilstrækkeligt havde dokumenteret, at Elsam havde misbrugt sin dominerende stilling.⁴⁴ Konkurrenceankenævnet hjemviste derfor Konkurrencerådets afgørelse vedrørende 2. halvår 2006 til fornyet behandling. I forbindelse med hjemvisningen af rådets afgørelse vedrørende 2. halvår 2006 tog Konkurrenceankenævnet ikke stilling til afgrænsningen af det geografiske marked vedrørende 2. halvår 2006.

40 Konkurrencerådets afgørelse af 22. december 2010, Undersøgelse af Energi E2's prisindmeldingsstrategi til Nord Pool i perioden 2. halvår 2003 til 2005.

41 Kommissionens beslutning af 14. marts 2006 i sag COMP/M.3868, DONG/Elsam/Energi E2.

42 Kommissionens beslutning af 22. december 2005 i sag COMP/M3867, Vattenfall/Elsam/Energi E2 (2006/C-184/08).

43 Konkurrenceankenævnets kendelse af 3. marts 2008, DONG Energy A/S mod Konkurrencerådet.

44 Konkurrenceankenævnets kendelse af 3. marts 2008, DONG Energy A/S mod Konkurrencerådet, punkt 11.2.5.

- 277 Konkurrencerådet afgrænsede med afgørelsen i Energi E2 om misbrug af dominerende stilling på det relevante produktmarked til markedet for engrosalg af fysisk el og det geografiske marked til Østdanmark. Energi E2 vedrører perioden fra 2003-2005.⁴⁵
- 278 Ved afgrænsningen af det relevante marked i afgørelsen om Energi E2 (2010) var det generelt de samme forhold, herunder kapacitetsbegrænsninger på transmissionskablerne m.v., der gjorde sig gældende som ved afgrænsningen af det relevante marked i Elsam-sagerne og i sagen om fusionen mellem Elsam og Nesa.
- 279 I fusionssagen fra 2005 mellem Vattenfall, Elsam og Energi E2⁴⁶ bemærkede Kommissionen, at det geografiske marked kunne afgrænses på to forskellige måder. Kommissionen bemærkede, at der kunne afgrænses et geografisk marked for hver enkelt time baseret på omfanget af flaskehalse i el-systemet. Derudover bemærkede Kommissionen, at det geografiske marked kunne afgrænses således, at hvert prisområde udgjorde sit eget geografiske marked i alle timer.
- 280 Kommissionen vurderede, at fusionen ikke ville skade den effektive konkurrence på markedet, uanset hvilken af de to måder, der blev lagt til grund for vurderingen af fusionen. Som følge heraf lod Kommissionen derfor afgrænsningen af det geografiske marked stå åben.
- 281 I fusionssagen fra 2006 mellem DONG Energy, Elsam, Energi E2 m.fl.⁴⁷ bemærkede Kommissionen, at parternes aktiviteter hovedsageligt var afgrænset til Østdanmark og Vestdanmark. Derudover bemærkede Kommissionen, at der ikke var en forbindelse mellem Østdanmark og Vestdanmark.
- 282 Kommissionen vurderede først effekten af fusionen ud fra den hypotese, at Østdanmark og Vestdanmark udgjorde hvert deres geografiske marked. Herefter vurderede Kommissionen effekten af fusionen ud fra en bredere markedsafgrænsning bestående af Østdanmark, Vestdanmark og Sverige.
- 283 Samlet set vurderede Kommissionen, at fusionen ikke ville føre til en begrænsning af den effektive konkurrence på de to mulige geografiske markeder. Kommissionen lod derfor den geografiske markedsafgrænsning stå åben.

45 Konkurrencerådets afgørelse af 22. december 2010, Undersøgelse af Energi E2's prisindmeldingsstrategi til Nord Pool i perioden 2. halvår 2003 til 2005.

46 Kommissionens beslutning af 22. december 2005 i sag COMP/M3867, Vattenfall/ELSAM/Energi E2 (2006/C-184/08).

47 Kommissionens beslutning af 14. marts 2006 i sag COMP/M.3868, DONG/ELSAM/Energi E2).

4.1.3 Udviklingen i markederne siden fusionsafgørelsen

- 284 I det følgende analyseres og vurderes det, om en række ændrede forudsætninger har medført, at det relevante marked skal afgrænses anderledes, end det blev afgrænset ved behandling af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004, jf. afsnit 4.1.1.
- 285 For det *første* har markedet for regulerkraft og reservekraft udviklet sig siden fusionen mellem Elsam og Nesa. I dag betegnes reservekraft og regulerkraft som såkaldte systemydelser.
- 286 Den systemansvarlige virksomhed Energinet.dk har i dag etableret egentlige markeder for systemydelser i Østdanmark og Vestdanmark. Producenter af systemydelser byder dagligt deres pris for en given systemydelse til Energinet.dk. Herefter fastsættes prisen på de forskellige typer af systemydelser af udbud og Energinet.dk's efterspørgsel af systemydelser.
- 287 Det er dog fortsat kun Energinet.dk, der indkøber systemydelserne for dermed at sikre balancen i elforsyningen. Energinet.dk kan fortsat ikke anvende det almindelige spotmarked til at skabe balance i el-systemet, da systemydelser skal kunne aktiveres relativt hurtigt set i forhold til, hvad der handles på spotmarkedet.
- 288 Samlet set er det fortsat Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens umiddelbare vurdering, at udbudssubstitutionen mellem produktion af henholdsvis systemydelser og fysisk el til engrosmarkedet ikke er tilstrækkelig til at føre til en ændring af det på baggrund af efterspørgselssubstitution afgrænsede relevante produktmarked. Det er hermed fortsat styrelsens umiddelbare vurdering, at der kan afgrænses et relevant produktmarked for engrossalg af fysisk el.
- 289 For det *andet* er der siden fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 sket en udvidelse af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland. Importkapaciteten på transmissionsforbindelserne til Vestdanmark fra de tilstødende prisområder er således steget med 29 pct. over perioden 2004 - 2013, jf. tabel 10. Energinet.dk er endvidere ved at udvide kapaciteten på transmissionsforbindelserne til Vestdanmark. Fra primo 2015 vil importkapaciteten på transmissionsforbindelserne til Vestdanmark være steget med 53 pct. set i forhold til 2004. Derudover har Kommissionen godkendt Svenska Kraftnäts tilsagn om styrkelse af konkurrencen på det nordiske el-marked og har derved sikret en højere udnyttelse af kapaciteten på transmissionskablerne til udveksling af el mellem Sverige og Danmark. Endelig har markedskoblingen mellem Danmark og Tyskland øget konkurrencetrykket mellem Vestdanmark og Tyskland.

- 290 I 2013 indgik Vestdanmark i 91,7 pct. af timerne i et fælles prisområde med mindst ét andet prisområde. Vestdanmark indgik i et fælles prisområde med to andre prisområder i 15,6 pct. af timerne i 2013, jf. tabel 4. I 55,7 pct. af timerne i 2013 indgik Vestdanmark i et prisområde med 3 eller flere prisområder. Dermed indgik Vestdanmark i 71,3 pct. af timerne i et fælles prisområde med mindst to andre prisområder i 2013.
- 291 For 20,4 pct. af timerne indgik Vestdanmark i et prisområde med ét andet prisområde i 2013. Østdanmark og Vestdanmark havde i 2,5 pct. af timerne i 2013 en fælles engrospris, der samtidigt var forskellig fra de øvrige prisområder i Norden og Tyskland. Det indebærer umiddelbart, at hvis det geografiske marked skal afgrænses bredere end til Vestdanmark, skal det også afgrænses bredere end til Danmark.
- 292 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at konkurrencestrykket på Vestdanmark fra de tilstødende prisområder er blevet forøget siden fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004. Det taler således for, at det geografiske marked skal afgrænses bredere end til Vestdanmark.
- 293 I denne sammenhæng skal det dog bemærkes, at Konkurrencerådet i 2004 på mellemlangt sigt forventede et øget konkurrencepres på Vestdanmark fra de tilstødende prisområder bl.a. som en følge af en udbygning af kapaciteten på transmissionskablerne. På trods af forventninger til markedsforholdene på mellemlagt sigt vurderede Konkurrencerådet fortsat, at det geografiske marked skulle afgrænses til Vestdanmark.
- 294 Det skal endvidere bemærkes, at Vestdanmark fortsat er et regionalt prisområde i Nord Pool. Det indikerer, at der fortsat er barrierer for konkurrencen mellem de enkelte prisområder.
- 295 Samlet set er der således forhold, der taler både for og imod at afgrænse det geografiske marked bredere end til Vestdanmark. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke taget endelig stilling til afgrænsningen af det geografiske marked. Det skyldes, at styrelsens vurdering af, om DONG Energys VPP-tilsagn bør ophæves, er den samme, uanset om det geografiske marked afgrænses til Vestdanmark eller til et bredere marked bestående af flere prisområder. VPP tilbydes til el-leverancer i Vestdanmark. Ved vurderingen af virkningerne af en ophævelse af VPP-tilsagnet skal der derfor lægges særlig vægt på at vurdere virkningerne på det vstdanske marked, hvor VPP vurderes at have den største betydning. Da det vurderes, at VPP ikke længere bidrager til at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark, jf. afsnit 4.3.5, vurderes det, at VPP-tilsagnet i endnu mindre grad (end i Vestdanmark) påvirker DONG Energys evne til og mulighed for at påvirke prisdannelsen i Østdanmark, jf. afsnit 4.3.7.

4.2 LOVGRUNDLAG FOR OPHÆVELSE AF TILSAGN

- 296 I dette afsnit beskrives regelgrundlaget for en eventuel ophævelse eller ændring⁴⁸ af et tilsagn, der er gjort til et vilkår for godkendelse af en fusion.
- 297 En ophævelse af et vilkår for godkendelse af en fusion vil være en tilbagekaldelse af en gyldig forvaltningsakt til gunst for parten.

4.2.1 Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om tilbagekaldelse

- 298 En myndighed er efter almindelige forvaltningsretlige regler som udgangspunkt berettiget til at tilbagekalde en afgørelse, når tilbagekaldelsen er til gunst for adressaten. Det skyldes, at der her ikke er noget modstående hensyn til adressatens berettigede forventninger, idet denne selv ønsker tilbagekaldelsen. Som udgangspunkt er kravene I) at der foreligger en saglig grund til at tilbagekalde til gunst, II) at tilbagekaldelse ikke vil være i strid med lighedsgrundsætninger og III) at tilbagekaldelse ikke vil stride imod lov.⁴⁹
- 299 En tilbagekaldelse til gunst for adressaten kan indebære negative virkninger for andre end sagens egentlige parter. Hensynet til sådanne interessenter skal efter omstændighederne inddrages i vurderingen af, om en tilbagekaldelse til gunst for adressaten bør gennemføres. Hensynet til sådanne interesser kan være så stærk, at dette kan få afgørende indflydelse.⁵⁰
- 300 Hvis der i en afgørelse er indsat et tilbagekaldelsesforbehold, kan det udvide tilbagekaldelsesadgangen ud over, hvad der ville følge umiddelbart af de uskrevne retsgrundsætninger om tilbagekaldelse. Dette gælder dog kun, hvis vilkåret forholdsvist præcist angiver, under hvilke omstændigheder der vil eller kan ske tilbagekaldelse.⁵¹
- 301 En myndighed, der kan tilbagekalde en afgørelse, skal have en saglig begrundelse for at udnytte denne ret. Myndigheden skal også have en saglig begrundelse for ikke at udnytte retten, hvis betingelserne for at tilbagekalde en afgørelse er opfyldt.

4.2.2 Ophævelse af et tilsagn, der er gjort til vilkår for fusionsgodkendelse⁵²

- 302 Konkurrenceloven indeholder ikke regler om ophævelse af tilsagn, der er gjort til vilkår for en fusionsgodkendelse. Almindelige forvaltningsretlige regler om

48 DONG Energy har i brev af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmodet om, at VPP-tilsagnet ophæves. Afsnit 4.2.2 beskriver lovgrundlaget for ophævelse og ændring af tilsagn afgivet i en fusions sag, da lovgrundlaget er det samme, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udgave, 2009), side 519-520.

49 Jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udgave, 2009), side 520-521.

50 Jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udgave, 2009), side 521.

51 Jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udgave, 2009), side 514-516.

52 Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag (Nykredit-sagen), afsnit 5.2.2.

- ophævelse finder anvendelse, selv om konkurrenceloven ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom.⁵³
- 303 Vurderingen af, om der kan ske ophævelse i sager efter konkurrenceloven, må tage behørigt hensyn til reglerne i og formålet med konkurrenceloven.
- 304 Hvad der udgør en saglig begrundelse for at ophæve et tilsagn eller omvendt at nægte dette, afhænger af sagens konkrete omstændigheder. Begrundelsen skal dog udspringe af det reguleringsformål, som ligger bag konkurrenceloven.
- 305 Det fremgår af den gældende bestemmelse i konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, at *"En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes."*
- 306 Af den tilsvarende bestemmelse (§ 12 c, stk. 2), som fandt anvendelse på tidspunktet for fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004,⁵⁴ fremgår: *"En fusion, hvorved en eller flere virksomheder ikke skaber eller styrker en dominerende stilling, der bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, skal godkendes."*
- 307 Konkurrencereglerne har generelt til hensigt *"at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere"*, jf. konkurrencelovens § 1.
- 308 Det helt centrale beskyttelseshensyn bag konkurrencelovens fusionsregler er således at sikre den effektive konkurrence. Hensynet til beskyttelsen af den effektive konkurrence skal tillægges afgørende vægt ved vurderingen af, om et tilsagn kan ophæves.
- 309 I den forbindelse indgår også hensynet til forbrugere og virksomheder, selv om sådanne interessenter typisk ikke vil kunne anses for parter i en sag efter konkurrenceloven.
- 310 Særligt om tilsagn i fusionssager bemærkes, at godkendelse af en fusion med tilsagn forudsætter, at Konkurrencerådet vurderer, at de tilbudte tilsagn samlet set kan fjerne de skadelige virkninger af fusionen. Af forarbejderne⁵⁵ til § 12 e, stk. 2, fremgår således, at: *"Vilkår eller påbud fastsættes ud fra en konkret vurdering af den enkelte fusion"*. De oprindeligt tilbudte tilsagn udgør således en del af en samlet løsning af de konstaterede konkurrenceproblemer,

53 Jf. eksempelvis Konkurrenceankenævnets kendelse af 1. november 2006, Elsam, Højesterets dom af 29. april 2008, refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 1686, og Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag. Jf. endvidere Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udgave, 2009), side 496.

54 Bestemmelsen blev ved lov nr. 1461 af 22. december 2004 ophævet og erstattet af den gældende bestemmelse i konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, som er citeret i punkt 305. Ved lovændringen blev fusionskriteriet ændret således, at konkurrencemyndighederne fik bedre muligheder for at stille krav til fusioner, der truer med at skade den effektive konkurrence, selv om fusionen ikke involverer en dominerende virksomhed på markedet.

55 Jf. lovforslag nr. L 242 af 30. marts 2000 om ændring af konkurrenceloven, FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6828, 2. spalte.

og virkningen af en ophævelse eller ændring af et enkelt tilsagn kan ikke bedømmes isoleret fra eventuelle øvrige tilsagn, som er afgivet i forbindelse med godkendelsen af fusionen.

- 311 Fusionskontrollen er baseret på en vurdering af de konkurrencemæssige konsekvenser af en fusion, før fusionen gennemføres, jf. konkurrencelovens § 12 b, stk. 1. Hensynet bag dette er, at når fusionen først er gennemført, vil det være vanskeligt at føre situationen tilbage til tilstanden før fusionen. Godkendelse af en fusion, på vilkår der svarer til parternes tilsagn, er således baseret på et skøn over, hvordan konkurrencen forventes at udvikle sig fremadrettet.
- 312 Et yderligere bidrag til belysning af, hvornår Konkurrencerådet kan ophæve et tilsagn, findes i konkurrencelovens § 12 f.
- 313 Konkurrencerådet har i medfør af konkurrencelovens § 12 f under visse omstændigheder ret til at tilbagekalde godkendelsen af en fusion, herunder hvis de deltagende virksomheder undlader at efterkomme et vilkår eller påbud om rettidig og korrekt opfyldelse af afgivne tilsagn.
- 314 I forarbejderne⁵⁶ til bestemmelsen er det om den situation, hvor parterne ikke efterlever afgivne tilsagn, der er gjort til vilkår for godkendelsen, anført: *"Såfremt de deltagende virksomheder efterfølgende godtgør, at det ikke længere er muligt eller nødvendigt at opfylde de til godkendelsen knyttede vilkår eller udstedte påbud, kan dette bevirke, at Konkurrencerådet ikke vil tilbagekalde godkendelsen. Dette kan navnlig forekomme, når markedsforholdene har ændret sig væsentligt i forhold til de på tidspunktet for godkendelsen herskende markedsforhold".*
- 315 Efter forarbejderne til bestemmelsen er Konkurrencerådet således tillagt et skøn ved afgørelsen af, om rådet vil tilbagekalde en godkendelse. Dette skøn skal udøves i lyset af formålet med konkurrencereglerne og i øvrigt under overholdelse af almindelige forvaltningsretlige regler.
- 316 Forarbejderne til § 12 f må også anses for at være relevante for vurderingen af, hvad der kan udgøre en saglig begrundelse for at ophæve eller ændre fusionstilsagn.

56 Jf. lovforslag nr. L 242 af 30. marts 2000 om ændring af konkurrenceloven, FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6829, 2. spalte.

- 317 Konkurrencerådet har i 2 sager taget stilling til spørgsmålet om ophævelse af tilsagn, nemlig i den såkaldte Nykredit-sag⁵⁷ og i Ditas-sagen.⁵⁸
- 318 Ved Konkurrencerådets afgørelse i Nykredit-sagen fra 2011 fik Nykredit mulighed for midlertidigt at hæve bidragsatsen på realkreditlån til privatkunder med lån i ejerboliger og fritidshuse. På de fastforrentede lån kan Nykredit hæve bidragsatsen fra 0,50 pct. til 0,55 pct., og på de øvrige lån kan bidragsatsen hæves fra 0,50 pct. til 0,60 pct. Muligheden for at hæve bidragsatsen over 0,5 pct. gælder i en periode på 5 år fra den 1. april 2012.
- 319 Konkurrencerådet lagde i sin afgørelse vægt på det oprindelige tilsagns særlige karakter og den ekstraordinære situation, som er en følge af den finansielle krise. Konkurrenceforholdene på realkreditmarkedet er fortsat præget af høj koncentration og de betænkeligheder, som lå til grund for tilsagnet i 2003, er fortsat til stede i mindst samme omfang.
- 320 Ved afgørelsen i Ditas-sagen fra 2008 ophævede Konkurrencerådet Ditas' fusionstilsagn afgivet ved en fusion med Dendek i 2002.⁵⁹ Ditas er en indkøbsforening bestående af en række trælast- og tømmerhandlere. Ved fusionen i 2002 fandt Konkurrencerådet, at den fusionerede enhed ville få en dominerende stilling på markedet, der kunne hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Konkurrencerådets godkendelse af fusionen var derfor betinget af, at Ditas afgav nogle tilsagn, som begrænsede Ditas' mulighed for at indgå eksklusivaftaler, rabataftaler m.v. med leverandørerne. Begrænsningerne skulle bl.a. sikre, at Ditas ikke misbrugte sin dominerende stilling til at forhindre leverandørerne af byggematerialer i at sælge til andre kunder. Senere forlod en række af Ditas' medlemmer, herunder Bygmakæden, indkøbssamarbejdet, og Ditas kunne derfor ikke længere anses for at indtage en dominerende stilling på markedet. Konkurrencerådet besluttede derfor ved sin afgørelse af 24. september 2008, at der ikke længere var grundlag for at opretholde begrænsningerne og ophævede som følge heraf Ditas' tilsagn.
- 321 Sammenfattende indgår hensynet til konkurrencesituationen på markedet, herunder hensynet til forbrugerne og konkurrenterne, således som et helt centralt element ved vurderingen af, om et fusionstilsagn kan ophæves eller ændres. Et fusionstilsagn kan ikke ophæves eller ændres, hvis dette ville være i strid med reguleringsformålet i konkurrenceloven; beskyttelsen af den effektive konkurrence.

57 Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag.

58 Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 24. september 2008 i sagen om Anmodning fra Ditas om ophævelse af tilsagn. Som det fremgår af sagsfremstillingen i afsnit 3, adskiller denne sag vedrørende DONG Energys anmodning om ophævelse af VPP-tilsagn sig på de fleste og afgørende punkter væsentligt fra omstændighederne i tidligere sager. Det er således i den foreliggende sag ikke relevant at foretage en særskilt vurdering af spørgsmålet om overholdelse af lighedsgrundsætninger, jf. ovenfor afsnit 4.2.1.

59 Enkelte af disse tilsagn blev ændret ved Konkurrencerådets afgørelse af 31. maj 2006 pga. nye regler siden fusionen i 2002, som også omfattede Ditas.

- 322 Om der kan ske ophævelse eller ændring af et tilsagn, afhænger derfor i første række af, om de ved fusionen skabte skadelige virkninger fortsat består, dvs. om markedsforholdene har ændret sig så væsentligt, at tilsagnet ikke længere er nødvendigt. Er dette tilfældet, må det overvejes, hvordan hensynet til konkurrencen og hensynet til den fusionerede virksomhed varetages bedst muligt på samme tid.
- 323 Det er formålet med tilsagn at fjerne skadelige virkninger af en fusion, hvorfor det som udgangspunkt vil være uforeneligt med konkurrenceloven at ophæve et tilsagn på et tidspunkt, hvor disse skadelige virkninger fortsat består.
- 324 Hvor de skadelige virkninger af fusionen ikke længere består, vil det være foreneligt med konkurrenceloven at ophæve tilsagnet.⁶⁰ Ved ophævelsen af tilsagnet i Ditas-sagen udtalte Konkurrencerådet eksempelvis, at *"... det i øvrigt vil være juridisk ukorrekt og i strid med formålet med fusionstilsagn, hvis en virksomhed, der ikke længer er dominerende, skal efterleve et sæt skærpede regler i forhold til sine konkurrenter på markedet."*
- 325 Hvor de ved fusionen skabte konkurrenceproblemer fortsat er til stede, men i et mindre omfang end tidligere, vil det efter omstændighederne være foreneligt med konkurrenceloven at ophæve (eller ændre) tilsagnet i en lempeligere retning, så det tilpasses de ændrede markedsforhold.⁶¹
- 326 Kriterierne for at ophæve eller ændre et tilsagn skal ses i lyset af, at fusionskontrollen er baseret på en fremadrettet vurdering af fusionens skadelige virkninger forud for fusionens gennemførelse, jf. ovenfor, og at det er de deltagende virksomheder, der tilbyder tilsagn, og dermed har muligheden for at indsætte tidsbegrænsninger i de afgivne tilsagn.⁶²
- 327 I relation til spørgsmålet om proportionalitet er det desuden vigtigt at have for øje, at konkurrencemyndighederne i forbindelse med en fusion kun har mulighed for at gribe regulerende ind med henblik på at *"fjerne de skadelige virkninger af fusionen"* ved selve godkendelsen, jf. § 12 e, stk. 1. Hvis rådet på et senere tidspunkt måtte finde, at et tilsagn ikke virker efter hensigten, eller at konkurrencen på anden vis udvikler sig i en uheldig retning, så virkningen af en gennemført fusion er mere konkurrencehæmmende end antaget på fusionstidspunktet, har rådet ikke mulighed for at udstede nye vilkår eller påbud med henblik på at fjerne de skadelige virkninger. Til forskel fra Konkurrencerådets mulighed for at tilbagekalde de afgørelser, som er truffet efter konkurrencelovens § 8, stk. 2, og § 16 a, stk. 1, har rådet ikke mulighed for i fusionssager at tilbagekalde godkendelsen af en fusion, hvis markeds-

60 Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag, punkt 361.

61 Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag, punkt 362.

62 Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag, punkt 363.

forholdene ændrer sig, og et tilsagn viser sig at være uden effekt. Rådet kan alene tilbagekalde godkendelsen, hvis afgørelsen bygger på urigtige eller vildledende oplysninger, eller hvis parterne undlader at efterkomme et vilkår eller påbud, jf. konkurrencelovens § 12 f, stk. 1.

- 328 Der er således en asymmetri i forhold til, at det kun er fusionsparterne, der har mulighed for at få ophævet eller ændret et tilsagn til egen gunst. Reguleringen ved fusionskontrollen adskiller sig dermed fra mange andre myndigheders regulering, der foregår løbende med mulighed for at udstede nye påbud eller vilkår for en godkendelse, tilladelse m.v.
- 329 Det er fusionsparternes ansvar at forfatte de konkrete tilsagn, mens det er styrelsens ansvar at sikre, at tilsagnene imødekommer de identificerede betænkeligheder, herunder at tilsagnene ikke er åbenlyst uproportionale. Tilsagns tilblivelse vil på den baggrund kunne få karakter af forhandlinger mellem fusionsparterne og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, om end de endeligt tilbudte tilsagn fremsættes på de deltagende virksomheders vegne og ansvar.
- 330 Ved forhandlingen løber konkurrencemyndigheden en risiko for, at de tilsagn, som ligger til grund for en fusions godkendelse, viser sig ikke at virke efter hensigten, og tilsvarende løber fusionsparterne en risiko for, at et tilsagn viser sig at være mere ufordelagtigt end først antaget. Ligesom konkurrencemyndigheden ikke kan vende tilbage med nye vilkår, må udgangspunktet derfor også være, at tilsagnene afgivet af fusionsparterne ligger fast, og at der kun er pligt for myndigheden til at ophæve eller ændre tilsagnet, hvis der er væsentlige grunde hertil, og hvis det reguleringsmæssige formål er tilgodeset.
- 331 Sammenfattende finder almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse (ophævelse) anvendelse, selv om konkurrenceloven ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom. Efter almindelige forvaltningsretlige regler er en myndighed som udgangspunkt berettiget til at tilbagekalde en afgørelse til gunst for adressaten, såfremt i) der foreligger en saglig grund, ii) tilbagekaldelse ikke vil være i strid med lighedsgrundsætninger og iii) tilbagekaldelse ikke vil stride imod lov.
- 332 Vurderingen af, om der kan ske ophævelse i sager efter konkurrenceloven, må derfor tage behørigt hensyn til reglerne i og formålet med konkurrenceloven. Hvad der udgør en saglig begrundelse for at ophæve et tilsagn afgivet som vilkår for godkendelse af en fusion, afhænger af sagens konkrete omstændigheder. Begrundelsen skal dog udspringe af det reguleringsformål, som ligger bag konkurrenceloven.
- 333 Spørgsmålet om, hvorvidt et tilsagn kan ophæves, afhænger i første række af, om de ved fusionen skabte skadelige virkninger fortsat består, eller om

markedsforholdene har ændret sig så væsentligt, at tilsagnet ikke længere er nødvendigt. Hensynet til en effektiv konkurrence indgår som et helt centralt element i vurderingen.

4.3 ÆNDRERE MARKEDSFORHOLD SIDEN FUSIONSAGFØRELSEN I 2004

- 334 Ved siden af den almindelige tilbagekaldelsesadgang kan der, jf. afsnit 4.2.1, gælde en udvidet tilbagekaldelsesadgang, hvis der i en afgørelse er indsat et tilbagekaldelsesforbehold, hvis forbeholdet forholdsvist præcist angiver, under hvilke omstændigheder der vil eller kan ske tilbagekaldelse. I den foreliggende sag er der i VPP-tilsagnet indsat en bestemmelse om tilbagekaldelse i tilfælde af, at *"markedsforholdene ændrer sig væsentligt"*. Bestemmelsen angiver herudover nogle specifikke omstændigheder, der vil kunne betragtes som væsentlig ændrede forudsætninger, nemlig at Storebæltsskibet ikke etableres, eller at de danske el-selskabers udnyttelse af prisforskellen mellem Tyskland og Norge/Sverige bliver væsentligt lavere end forudsat, jf. punkt 59. De pågældende specifikke forhold ses ikke at være ændret og bestemmelsen vurderes ikke i øvrigt at udvide adgangen til at ophæve VPP-tilsagnet ud over, hvad der følger af uskrevne retsgrundsætninger om tilbagekaldelse.
- 335 I afgørelsen fra 2004 i fusionen mellem Elsam og Nesa foretog Konkurrencerådet en vurdering af fusionens virkninger på markedet for engrossalg af fysisk el, jf. afsnit 3.3.3.
- 336 Ved vurderingen af, om DONG Energys VPP-tilsagn kan ophæves, skal det derfor vurderes, om der er væsentligt ændrede markedsforhold for så vidt angår konkurrencesituationen på markedet for engrossalg af fysisk el. Vurderingen skal tage udgangspunkt i de konkurrencemæssige betæneligheder, der lå til grund for vilkåret om VPP-tilsagnet, og om disse betæneligheder stadig vurderes at være til stede.
- 337 Konkurrencerådet vurderede i 2004 fusionens virkninger i forhold til en række forudsætninger om udviklingen på elmarkedet på mellemlang sigt, jf. afsnit 3.3.3. Rådet vurderede, at der på mellemlang sigt ville blive gennemført en række forhold, der ville kunne styrke konkurrencen mellem de forskellige prisområder i Norden og Tyskland.
- 338 Konkurrencerådet havde betæneligheder ved fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004, fordi fusionen ville begrænse konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el, idet Elsam gennem fusionen med Nesa fik mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet i betydeligt omfang uafhængigt af andre markedsaktører til skade for forbrugerne, jf. afsnit 3.3.3.

- 339 VPP-tilsagnet blev derfor gjort til vilkår for rådets godkendelse af fusionen for at skabe konkurrence til Elsam i Vestdanmark. Hensigten med VPP-tilsagnet var at reducere Elsams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet ved at fordele udbuddet af el på flere hænder. Efter etableringen af Storebæltskablet skulle VPP-tilsagnet også kunne skabe et konkurrencepres på Energi E2 i Østdanmark
- 340 Det helt centrale i vurderingen i denne sag er således, om de ændrede markedsforhold er af så væsentlig karakter, at DONG Energys evne til at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el uafhængigt af andre markedsaktører er blevet reduceret tilstrækkeligt til, at VPP-tilsagnet kan ophæves.
- 341 Der kan ikke konstateres nogen tendens i engrosprisen på el i Vestdanmark i perioden 2004-2013, jf. pkt. 103. Prisen er generelt præget af stor variation, hvilket skyldes klimamæssige forhold og konjunkturer. Særligt har nedbøren i Norge stor betydning for prisen. Prisudviklingen i sig selv giver derfor ikke en indikation af, om DONG Energy i mindre grad end i 2004 kan påvirke engrosprisen på el. Prisudviklingen tillægges derfor ikke betydning i vurderingen af, om tilsagnet kan ophæves.
- 342 Som det fremgår af afsnit 3.3.3, var der på tidspunktet for fusionen en positiv residual efterspørgsel, som indebar, at Elsam havde status som såkaldt residualmonopolist på markedet for engrossalg af fysisk el. En virksomhed er residualmonopolist i en given time på et givet marked, hvis den samlede efterspørgsel er større end konkurrerende centrale kraftværkers kapacitet og produktionen fra henholdsvis vindmøller inden for markedet, importen fra andre geografiske markeder tilsammen og decentrale kraftvarmeværker. Elsams status som residualmonopolist indebar, at der var flere timer i løbet af året, hvor importen fra de tilstødende prisområder, vindmølleproduktionen og kapaciteten fra konkurrerende el-producenter i Vestdanmark ikke var tilstrækkelig til at dække efterspørgslen i Vestdanmark. Der ville med andre ord altid være en residual restdel af efterspørgslen, som skulle dækkes af Elsams produktion.
- 343 I dag har DONG Energys tilstedeværelse på markedet for engrossalg af fysisk el ændret sig væsentligt i forhold til 2004.
- 344 Målt på simple markedsandele har DONG Energy nu en markedsandel på [xx-xx] pct. afhængig af opgørelsesmetode, jf. punkt 203 (tabel 5), og markedsandelen indikerer dermed en langt mindre betydelig markedsstyrke i dag.

345 DONG Energys markedsstyrke er i dag reduceret af følgende forhold på markedet:

1. Øget konkurrence fra andre producenter i Vestdanmark, jf. afsnit 4.3.1.
2. Øget konkurrence fra vindmøller, jf. afsnit 4.3.2.
3. Øget kapacitet på transmissionskablerne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder og øget konkurrence fra de tilstødende prisområder til Vestdanmark, jf. afsnit 4.3.3.
4. Øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker, jf. afsnit 4.3.4.

346 Afsnit 4.3.5 indeholder en samlet vurdering af residualefterspørgslen i 2013 baseret på de ændrede markedsforhold, som fremgår af afsnit 4.3.1 - 4.3.4 sammenholdt med residualefterspørgslen i 2004.

347 Som det fremgår af afsnit 3.7.2, har DONG Energy i sin anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet anført, at VPP-auktionerne medfører et mindre effektivt finansielt marked. DONG Energy finder, at dette forhold bør indgå i den samlede vurdering af virksomhedens anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet, jf. afsnit 4.3.6.

348 Det er endvidere relevant i forhold til VPP, der udbydes i Vestdanmark, at belyse virkningerne i Østdanmark, der også var påvirket af fusionen. Udviklingen i markedsforholdene i Østdanmark indgår derfor også i vurderingen af, om VPP-tilsagnet kan ophæves, jf. afsnit 4.3.7.

4.3.1 Øget konkurrence fra andre producenter i Vestdanmark

349 Som det fremgår af afsnit 3.7.1.1 og 3.7.1.2, udgjorde den samlede kapacitet på DONG Energys (Elsams) centrale kraftvarmeværker i 2004 ca. 47 pct. af den samlede installerede produktionskapacitet i Vestdanmark, og det blev forudsat, at denne andel ville være konstant på mellemlang sigt.

350 I 2013 udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftvarmeværker ca. 16 pct. af den samlede installerede produktionskapacitet i Vestdanmark.

351 Hermed udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftvarmeværker i 2013 en betydelig mindre andel af den samlede produktionskapacitet i Vestdanmark, end det var tilfældet i 2004. Faldet i andelen skyldes dels Vattenfalls overtagelse i 2006 af de centrale kraftvarmeværker Fynsværket og Nordjyllandsværket i Vestdanmark. DONG Energy er således ikke længere den eneste virksomhed, der ejer styrbare centrale kraftværker i Vestdanmark. Derudover har DONG Energy lukket flere centrale kraftværksblokke pga. et mangelfuldt

indtjeningsgrundlag og som følge af indpasning af mere vind i el-forsyningen, jf. afsnit 4.3.2.

- 352 DONG Energy er dermed i dag i direkte konkurrence med en virksomhed (Vattenfall), der råder over effektive og sammenlignelige produktionsenheder. Vattenfall kan påføre DONG Energy konkurrence på en måde, der slet ikke var mulig i 2004.
- 353 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at øget konkurrence fra andre producenter i Vestdanmark væsentligt har ændret markedsforholdene set i forhold Konkurrencerådets vurdering i 2004 af markedsforholdene på mellemlang sigt.

4.3.2 Øget konkurrence fra vindmøller

- 354 I forbindelse med afgørelsen i fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 fremhæver Konkurrencerådet, at forholdene på markedet ville blive påvirket af en række faktorer.⁶³ De forhold, der ikke er eksplicit adresseret i afgørelsen, vurderes at være konstante på mellemlang sigt.
- 355 Konkurrencerådet har i afgørelsen fra 2004 ikke vurderet udviklingen i vindmøllekapaciteten, der hermed blev antaget som værende konstant på mellemlang sigt.
- 356 I 2004 var der ca. 2.385 MW vindmøllekapacitet installeret i Vestdanmark, jf. tabel 9 nedenfor.

Tabel 9 INSTALLERET VINDMØLLEKAPACITET I VESTDANMARK			
	2004 [MW]	2013 [MW]	VÆKST 2004-2013 [MW]
Installeret vindmøllekapacitet i Vestdanmark	2.385	3.373	988

Kilde: DONG Energy og Energinet.dk (2012).
Note: Tallet for 2013 er estimeret.

- 357 Ifølge DONG Energy var der i 2013 installeret 3.373 MW vindmøllekapacitet i Vestdanmark. Hermed er der i dag installeret knap 1.000 MW mere vindmøllekapacitet i Vestdanmark set i forhold til det, der var forudsat ved vurderingen af fusionen i 2004.

63 Jf. Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 107-132.

- 358 Vindenergi er en ufleksibel produktionsform. Vindmøller kan kun producere el, når det blæser. Vindmøller har relativt lave marginale produktionsomkostninger, og byder derfor typisk deres kapacitet ind til nul på Nord Pool. Derudover modtager vindmøllerne et såkaldt PSO-tilskud pr. produceret kWh el. Samlet set betyder dette, at det generelt er vanskeligt at anvende el produceret fra vindmøller til at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el.
- 359 Indpasningen af mere vind reducerer den mængde el, som de store centrale kraftværker leverer til el-forsyningen. En øget produktion fra vindmøller reducerer således residualefterspørgslen og dermed DONG Energys mulighed for at påvirke priserne på markedet for engrossalg af fysisk el uafhængigt af andre markedsaktører, jf. afsnit 4.3.5. Dermed reducerer indpasningen af mere vind i elforsyningen DONG Energys mulighed for at påvirke priserne på markedet, da vindmøllerne i stigende omfang presser kraftværkerne ud af markedet.
- 360 DONG Energy ejer ganske vist [xx] pct. af vindmøllekapaciteten i Vestdanmark, men melder [xx] ind til Nord Pool,⁶⁴ og indmeldingen [xx]. Der er en række forhold, som tilsammen effektivt forhindrer strategisk brug af DONG Energys vindmøllekapacitet, herunder navnlig økonomiske incitamenter fra vindmøllestøtteordninger og blandende ejerforhold til vindmøller. Fx er DONG Energy gennem den såkaldte PSO-støtteordning til bl.a. vindmøller garanteret en fast pris på 105 øre/kWh for de første 20 TWh el produceret på Anholt Havmøllepark, så længe engrosprisen ikke er negativ. Det giver hermed DONG Energy incitament til at byde kapaciteten fra Anholt Havmøllepark ind til nul på Nordpool, da DONG Energy hermed vil have størst sandsynlighed for at kunne afsætte el fra Anholt Havmøllepark til den garanterede pris på 105 øre/kWh.
- 361 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at etableringen i dag af knap 1.000 MW mere vindmøllekapacitet i Vestdanmark i forhold til 2004 væsentligt har ændret markedsforholdene set i forhold Konkurrencerådet vurdering i 2004 af markedsforholdene på mellemlang sigt.

4.3.3 Øget kapacitet på transmissionskablerne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder og øget konkurrence fra de tilstødende prisområder

- 362 DONG Energy fremhæver i sin anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet, jf. afsnit 3.7, at udvidelsen af transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder har øget konkurrencetrykket på DONG Energy set i forholdt til markedsforholdene på tidspunktet for fusionen i 2004. Fx blev

⁶⁴ Handel på markedet for engrossalg af fysisk el sker via 2 handelsformer: Enten via Nord Pool spot eller bilateralt. Konkurrencerådet vurderede i 2004, at arbitrage mellem de to handelsformer fører til dannelse af ét marked.

der i 2010 idriftsat et transmissionskabel mellem Østdanmark og Vestdanmark (Storebæltskablet).

- 363 Som det fremgår af punkt 123 (tabel 1 om de afgivne tilsagn i forbindelse med fusionen mellem Elsam og Nesa), ville der blive etableret et Storebæltskabel med en kapacitet på 600 MW til import og eksport af el mellem Vestdanmark og Østdanmark.⁶⁵
- 364 Tilsvarende var det rådets vurdering, at der på mellemlang sigt ville være en kapacitet på 1.600 MW til import og eksport af el mellem henholdsvis Vestdanmark og Norden og Vestdanmark og Tyskland.
- 365 Konkurrencerådets forventninger fra 2004 til det mellemlange sigt stemmer overens med den faktiske kapacitet på transmissionsforbindelserne i 2013, jf. tabel 10 nedenfor.

Tabel 10
KAPACITET PÅ TRANSMISSIONSKABLER MELLEM PRISOMRÅDER, GW

	2004		2013		2015*	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
Vestdanmark-Norge	1	1	1	1	1,7	1,7
Vestdanmark-Sverige	0,67	0,64	0,68	0,74	0,68	0,74
Vestdanmark-Tyskland	0,8	1,2	1,5	1,78	1,5	1,78
I alt	2,47	2,84	3,18	3,52	3,88	4,22
DK1-DK2	0	0	0,6	0,6	0,6	0,6

Note: *Forventede kapaciteter.

Kilde: Energinet.dk: Analyseforudsætninger (2013).

- 366 I 2013 var den samlede kapacitet til import til Vestdanmark fra de tilstødende udenlandske prisområder 3.180 MW, hvilket stort set svarer til Konkurrencerådets forventning til importkapaciteten (3.200 MW) i afgørelsen fra 2004.
- 367 Den systemansvarlige virksomhed i henholdsvis Danmark og Norge er dog ved at udvide kapaciteten på forbindelsen mellem Norge og Danmark med 700 MW, hvoraf 100 MW reserveres til handel med de såkaldte systemydelser. Med udvidelsen af kapaciteten på forbindelsen mellem Norge og Danmark vil der således være 600 MW yderligere importkapacitet til rådighed for marke-

65 Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts 2004), side 42.

det for engrossalg af fysisk el. Den udvidede kapacitet på transmissionsforbindelsen mellem Danmark og Norge forventes at være driftsklar ultimo 2014.

- 368 Fra 2015 vil der således være omkring 600 MW mere kapacitet til import af el, end Konkurrencerådet forventede med hensyn til kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder på mellemlang sigt. 600 MW svarer i dag nogenlunde til kapaciteten på et af de centrale værker.
- 369 DONG Energy fremhæver endvidere i sin anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet, at markedskoblingen mellem Vestdanmark og Tyskland samt Svenska Kraftnäts tilsagn om styrkelse af konkurrencen på det nordiske elmarked væsentligt har skærpet konkurrencetrykket fra de udenlandske prisområder på Vestdanmark.
- 370 Svenske Kraftnäts tilsagn vil medføre fundamentale ændringer af varig karakter i markedsforholdene på det svenske marked for transmission af elektricitet, selv om dets bindende karakter er begrænset til 10 år
- 371 Konkurrencerådet vurderede i 2004, at reguleringen af engroshandlen med el ville blive mere konkurrencefremmende på mellemlang sigt, end reguleringen var i forbindelse med fusionen i 2004.⁶⁶
- 372 Som et empirisk bevis for at konkurrencetrykket er blevet øget, fremhæver DONG Energy, at Vestdanmark indgår i et fælles prisområde med mindst et andet prisområde i 94 pct. af timerne.
- 373 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at det forhold, at Vestdanmark indgår i et prisområde med mindst et prisområde i en meget stor andel af timerne, ikke i sig selv er et udtryk for, at konkurrencetrykket er øget på Vestdanmark.
- 374 Hvis fx en residualmonopolist i et givet prisområde vælger at fastsætte sin pris til den højeste af priserne i de tilstødende prisområder, vil prisområdet med residualmonopolisten indgå i et fælles prisområde med prisområdet med den højeste pris. Det forhold, at Vestdanmark langt overvejende indgår i et prisområde med mindst et andet prisområde, er således ikke nødvendigvis et udtryk for, at konkurrencetrykket fra de tilstødende prisområder er blevet forøget.
- 375 De udbyggede og relativt velfungerende forbindelser til naboområdet giver dog uden tvivl et væsentligt bidrag til en mere effektiv konkurrence i Vestdanmark. Hvis DONG søger at opnå en uforholdsmæssig høj pris i Vestdan-

66 Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESAs (marts 2004), side 107-132.

mark, vil billigere importeret el i videre omfang end tidligere strømme ind i Vestdanmark og dels bidrage til lavere priser i Vestdanmark, dels reducere DONG Energys markedsandel.

- 376 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samlet set, at øget kapacitet på transmissionskablerne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder og øget konkurrence fra de tilstødende prisområder til Vestdanmark har ændret markedsforholdene, om end i ikke væsentlig grad set i forhold Konkurrencerådets vurdering i 2004 af markedsforholdene på mellemlang sigt.

4.3.4 Øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker

- 377 En relativ stor andel af den samlede produktionskapacitet fandtes i 2004 på decentrale kraftvarmeværker. Som forudset i forbindelse med Konkurrencerådets afgørelse i sagen om fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 er der i dag sket en øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker. Dels er reglerne for markedsdeltagelse blevet mere markedskonforme, dels har nogle decentrale kraftvarmeværker investeret i varmelagring, der øger fleksibiliteten.
- 378 Et af formålene med markedsorienteringen af den decentrale produktion er, at der vil komme flere uafhængige producenter, som kan skabe en øget konkurrence på markedet for engrossalg af fysisk el og dermed begrænse risikoen for udøvelse af markedsmagt fra de store producenters side.⁶⁷
- 379 Den øgede markedsudsættelse betyder øget konkurrence fra de decentrale kraftvarmeværker. Værkerne er i højere grad end i 2004 i stand til at byde ind med mere strøm, hvis DONG Energy prøver at opnå en uforholdsmæssig høj pris.
- 380 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker har ændret markedsforholdene, om end i ikke væsentlig grad set i forhold til Konkurrencerådets vurdering i 2004 af markedsforholdene på mellemlang sigt.

4.3.5 Residualefterspørgsel i 2013 sammenholdt med 2004

- 381 Dette afsnit indeholder en samlet vurdering af residualefterspørgslen i 2013 baseret på de ændrede markedsforhold, som fremgår af afsnit 4.3.1-4.3.4, sammenholdt med residualefterspørgslen i 2004.

⁶⁷ Jf. Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 130-131.

- 382 På baggrund af det i afsnit 4.3.1-4.3.4 anførte er kapaciteten på andre produktionsenheder end DONG Energys centrale kraftvarmeværker (konkurrerende centrale kraftværker, vindmøller, import og decentrale kraftvarmeværker) i dag 3 gange større end effektbehovet i Vestdanmark. Ved fusionens godkendelse var de andre produktionsenheders kapacitet kun godt 1 1/2 gange større end effektbehovet i Vestdanmark.
- 383 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de i afsnit 4.3.1-4.3.4 nævnte 4 forhold – reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne til udlandet og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker – samlet set er væsentligt ændrede markedsforhold set i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen i 2004.
- 384 Der er to forhold, der underbygger, at markedsforholdene har ændret sig. For det *første* har Elsams (nu DONG Energys) residualefterspørgsel ændret sig afgørende i negativ retning. Fra at være betydeligt positiv i 2004 er den blevet markant negativ (- 16 pct.) i 2013, jf. tabel 11.⁶⁸ Dermed er de mængder, som DONG Energy vil kunne sælge, hvis der sættes en høj pris, væsentligt reduceret set i forhold til 2004.
- 385 DONG Energy vil dermed overvejende kun kunne sælge mængder svarende til en del af eksporten, da residualefterspørgslen således typisk er større end efterspørgslen i Vestdanmark.⁶⁹

Tabel 11
RESIDUALEFTERSPØRGSLEN I VESTDANMARK

DK1	2004	2013*	2013**
Bruttoforbrug (GWh)	20.853	20.048	20.048
Konkurrerende central produktion (GWh)	0	4.376	9.399
Decentral kraftvarmeproduktion (GWh)	6.276	3.418	3.418
Vind (GWh)	4.876	8.695	8.695
Import (GWh)	5.044	6.709	6.709
Residualefterspørgsel (GWh)	4.658	-3.151	-8.176
Residualefterspørgsel i pct. af bruttoforbrug	22 pct.	- 16 pct.	- 41 pct.

⁶⁸ Tabel 11 svarer til tabel 6 i punkt 207.

⁶⁹ Ved en negativ residual-efterspørgsel er importen og produktionen fra hhv. vindmøller, decentrale kraftvarmeværker og konkurrerende centrale kraftvarmeværker til sammen større end efterspørgslen i Vestdanmark. I så fald vil eksporten være givet ved DONG Energys produktion tillagt forskellen mellem residualefterspørgslen og efterspørgslen i Vestdanmark. DONG Energy vil dermed overvejende kun kunne sælge mængder svarende til en del af eksporten.

Note 1: *Residualefterspørgsel ved faktisk konkurrerende central produktion.

Note 2: **Residualefterspørgsel ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger baseret på data fra Energinet.dk

- 386 Ud fra den negative residualefterspørgsel på - 16 pct. er det dog ikke umiddelbart klart om DONG Energy fortsat har mulighed at byde en pris ind, der er lige under den højeste pris i de tilstødende prisområder for dermed at opnå den højest mulige pris for virksomhedens produktion.
- 387 I forhold til DONG Energys mulighed for at byde høje priser ind gælder for det *andet*, at DONG Energys residualefterspørgsel er betydeligt mere negativ, når Vattenfalls fulde produktionskapacitet indgår (-8.176 GWh), end beregningen, hvor det er Vattenfalls faktiske produktion, der indgår (-3.151 GWh), jf. de sidste to kolonner i tabel 11.
- 388 Dette forhold indikerer, at DONG Energy byder ind med en pris, der ikke fører til, at Vattenfall aktiverer hele sin produktion. Tallene indikerer således tydeligt, at DONG Energys incitament til at forfølge en strategi, hvor der bydes ind med en høj pris, har ændret sig afgørende.
- 389 Samlet set betyder det, at det vstdanske marked for engrossalg af fysisk el overordnet set ikke længere har brug for el produceret af DONG Energys centrale kraftvarmeværker. El fra DONG Energys konkurrenter via centrale kraftvarmeværker, vindmøller, import og decentrale kraftvarmeværker kan forsyne markedet.
- 390 Der er stadig enkelte timer i løbet af et år, hvor der er en positiv residualefterspørgsel efter el. Men hvor det i 2004 var mere end 4/5 af timerne, hvor residualefterspørgslen var positiv, er det nu ca. 6 pct. af timerne (ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time), selv hvis VPP-mængderne tæles med i DONG Energys produktion. Det indebærer, at der stort set ikke er timer i løbet af et år, hvor det er nødvendigt at aktivere DONG Energys kraftvarmeværker for at kunne dække efterspørgslen i Vestdanmark.
- 391 Der vil dermed normalt være tilstrækkelig med konkurrerende produktion til at dække hele efterspørgslen i Vestdanmark, uden at det er nødvendigt, at DONG Energys centrale kraftvarmeværker producerer el til markedet.
- 392 For så vidt angår de timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, fx i perioder med relativt lav el-produktion fra vindmøller og varmt vejr, vurderer styrelsen, at DONG Energy i disse timer reelt ikke har markedsstyrke til at kunne påvirke prisdannelsen på markedet.

- 393 Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at faldet i DONG Energys andel af den centrale produktionskapacitet i Vestdanmark gør det ufordelagtigt for virksomheden at påvirke prisdannelsen på markedet. Ved at sætte en relativ høj pris på markedet i timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, risikerer virksomheden, at samtlige af de konkurrerende produktionsenheder bliver aktiveret for at dække efterspørgslen i den givne time. I så fald vil DONG Energy hermed kunne komme til at afsætte en begrænset mængde el på markedet set i forhold til en situation, hvor virksomheden fastsætter en konkurrencedygtig pris. Faldet i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet begrænser hermed virksomhedens incitament til at fastsætte en relativ høj pris i de få timer, hvor residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv set i forhold til 2004, hvor virksomheden ejede samtlige centrale kraftværker i Vestdanmark.
- 394 Hertil kommer, at DONG Energys mulighed for overhovedet at forudsige, hvornår residualefterspørgslen undtagelsesvist er positiv (i 2013 ca. 6 pct. af timerne), er væsentligt reduceret, fordi den konkurrerende produktion bl.a. består af produktion fra vindmøller, som kun producerer el, når vinden blæser.
- 395 Hermed vurderes DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark at være meget væsentligt reduceret set i forhold til i 2004. Det gælder både i de timer, hvor residualefterspørgslen er negativ, og i de timer, hvor residualefterspørgslen er positiv.
- 396 Styrelsen vurderer, at ændringerne i residualefterspørgslen er af permanent karakter. Der lægges herved vægt på, at de ændrede markedsforhold i form af reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker er af strukturel og dermed af permanent karakter.

4.3.6 Vurdering af VPP-tilsagnets effekt på markedet for finansiel el

- 397 DONG Energy anfører, at VPP-auktionerne begrænser udbuddet på markedet for finansiel el, og at en ophævelse af VPP-tilsagnet formentlig vil komme forbrugere til gode gennem lavere omkostninger til prissikring for detailhandelselskaberne. Ved prissikring køber handelselskaberne el til levering i en længere periode, fx 6 måneder, til en fast pris.
- 398 På Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning har DONG Energy udarbejdet en kontrafaktisk analyse af, hvad der vil ske på markedet for finansiel el, hvis VPP-tilsagnet bliver ophævet. Ud fra denne analyse vurderer DONG

Energy, at detailhandelsselskabernes omkostninger til prissikring vil falde med ca. 3-5 mio. kr. årligt ved en ophævelse af VPP-tilsagnet som følge af øget likviditet på markedet for finansiel el.

- 399 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer imidlertid, at der er nogle væsentlige usikkerheder forbundet med DONG Energys analyse, og at det vil kræve en mere dybdegående analyse for at kunne fastslå, om en ophævelse af VPP-auktionerne vil have en neutral eller positiv effekt på konkurrenceforholdene på markedet for finansiel el.
- 400 Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at VPP-tilsagnet oprindeligt primært blev givet for at skabe effektiv konkurrence på markedet for engrossalg af fysisk el.
- 401 I forbindelse med vurderingen af DONG Energys anmodning om ophævelse af VPP-tilsagnet er det væsentligste forhold, der skal vurderes, således, om forholdene på markedet for engrossalg af fysisk el har ændret sig væsentligt set i forhold til, hvad der lå til grund for godkendelsen af fusionen i 2004. Det er hermed mindre relevant, om VPP-tilsagnet påvirker konkurrencen på markedet for finansiel el.
- 402 På det foreliggende grundlag vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det ikke er sandsynligt, at en ophævelse af VPP-tilsagnet vil medføre en væsentlig ændring i muligheden for købere og sælgere til at prissikre på markedet for finansiel el.

4.3.7 Udviklingen i markedsforholdene i Østdanmark

- 403 I Østdanmark har markedsforholdene ligeledes udviklet sig set i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen fra 2004.⁷⁰
- 404 Der er således i dag bl.a. installeret ca. 450 MW mere vindmøllekapacitet i Østdanmark set i forhold til i 2004. Derudover overtog Vattenfall gennem aftalen mellem DONG Energy det centrale kraftvarmeværk Amagerværket og de to mindre centrale kraftvarmeværker Hillerødværket og Helsingørværket, jf. afsnit 3.4.
- 405 Indpasningen af mere vind i el-forsyningen og Vattenfalls erhvervelse af produktionskapacitet i Østdanmark har således reduceret DONG Energys mulighed for og evne til at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el i Østdanmark.

70 DONG Energys anmodning af 6. juli 2012 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.

- 406 Vattenfall har efterfølgende solgt Amagerværket til HOFOR, Hillerødværket til Hillerød forsyning og Helsingørværket til Helsingør Forsyning. De tre kraftvarmeværker kan dermed fortsat yde et konkurrencetryk på DONG Energy, selv om de ikke længere er ejet af Vattenfall.
- 407 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har beregnet udviklingen i residualefterspørgslen i Østdanmark ud fra samme metode som for Vestdanmark, jf. afsnit 4.3.5. Som det er tilfældet i Vestdanmark, har de ændrede markedsforhold reduceret residualefterspørgslen betydeligt, idet residualefterspørgslen ved maksimal konkurrerende central produktion i hver time (kapacitet) er reduceret til - 4 pct. af bruttoforbruget i 2013, hvor den i 2004 var på 45 pct., jf. afsnit 3.8.
- 408 VPP tilbydes til el-leverancer i Vestdanmark. Ved vurderingen af virkningerne af en ophævelse af VPP-tilsagnet skal der derfor lægges særlig vægt på at vurdere virkningerne på det vstdanske marked, hvor VPP vurderes at have den største betydning.
- 409 Det skal derudover bemærkes, at Østdanmark og Vestdanmark kun i 2,5 pct. af timerne i 2013 havde en fælles engrospris, der samtidigt var forskellig fra de øvrige prisområder i Norden og Tyskland. Vestdanmark indgik derimod i et fælles prisområde med mindst to andre prisområder i 71,3 pct. af timerne i 2013. Det indebærer umiddelbart, at hvis det geografiske marked skal afgrænses bredere end til Vestdanmark, skal det også afgrænses bredere end til Danmark.
- 410 Østdanmark var i 2013 et isoleret prisområde i 2,1 pct. af timerne. I 95,4 pct. af timerne i løbet af 2013 indgik Østdanmark i et fælles prisområde med mindst et udenlandsk prisområde.
- 411 Da det vurderes, at VPP ikke længere bidrager til at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark, vurderes det, at VPP-tilsagnet i endnu mindre grad (end i Vestdanmark) påvirker DONG Energys evne til og mulighed for at påvirke prisdannelsen i et evt. bredere afgrænset geografisk marked indeholdende bl.a. Østdanmark.

4.4 STYRELSENS SAMLEDE VURDERING AF ÆNDREDE MARKEDSFORHOLD

- 412 I dette afsnit foretages en samlet vurdering af, om der ud fra de ovenfor i afsnit 4.3 beskrevne forhold er grundlag for at ophæve DONG Energys VPP-tilsagn.
- 413 Den for tilsagnet afgørende betænkelighed vedrørte DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el uaf-

hængigt af andre aktører på markedet i betydeligt omfang, og derfor vil dette udgøre det centrale markedsforhold ved en revurdering af tilsagnet.

- 414 Selv om Danmark er forbundet via elkabler til de omkringliggende lande Norge, Sverige og Tyskland, er udveksling af el mellem landområderne imidlertid begrænset af kapaciteten i de elkabler, der er mellem landområderne. Udover import forsynes markedet for engrossalg af fysisk el hovedsageligt fra tre typer el-producerende enheder: Centrale kraftvarmeværker, vindmøller og decentrale kraftvarmeværker. Markedet er kendetegnet ved, at de tre typer el-producerende enheder i varierende grad kan benyttes til at påvirke el-prisen på markedet. Kapacitetsudnyttelsen på de ikke centrale el-producerende enheder varierer på en ikke styrbar måde. Konkurrencetrykket fra en vindmølle, import eller et decentralt kraftvarmeværk er derfor mindre end for et centralt kraftvarmeværk, som er styrbart. De decentrale kraftvarmeværker er konstrueret, så der rent teknisk er mindre mulighed for at producere el og varme i variable proportioner. Markedsandele er derfor ikke en optimal indikator for en udbyders markedsstyrke på dette marked og tillægges derfor mindre vægt ved vurderingen af DONG Energys aktuelle markedsstyrke.
- 415 Ved vurderingen af DONG Energys aktuelle markedsstyrke lægges i højere grad vægt på analyser af residualefterspørgsel som indikator for DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på dette marked.
- 416 Residualefterspørgsel er den efterspørgsel, der er tilbage på markedet, når man fra den samlede efterspørgsel fratrækker den elektricitet, der bliver leveret henholdsvis fra de decentrale kraftvarmeværker, fra vindmøller og fra import fra tilstødende naboer. Derudover fratrækkes kapacitet hos de konkurrerende centrale produktionsenheder (centrale kraftvarmeværker). Residualefterspørgslen er positiv i en given time på et givet marked, hvis den samlede efterspørgsel er større end konkurrerende centrale kraftværkers kapacitet og produktionen fra vindmøller inden for markedet, importen fra andre geografiske markeder tilsammen og produktionen fra decentrale kraftvarmeværker. På den måde opsummerer residualefterspørgsel det faktiske konkurrencetryk, som andre markedsaktører udsætter en aktør som Elsam (nu DONG Energy) for i en given periode på markedet for engrossalg af fysisk el.
- 417 Styrelsen har derfor vurderet, om DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen i Vestdanmark har ændret sig væsentligt set i forhold til det, der var forudsat ved godkendelsen af fusionen i 2004, og har navnlig baseret vurderingen på analyser af residualefterspørgslen i henholdsvis 2004 og 2013. I analysen af residualefterspørgslen indgår en analyse af de strukturelle forhold på markedet for engrossalg af fysisk el i 2013 set i forhold til forholdene på

tidspunktet for godkendelsen af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004, jf. punkt 421-427.

- 418 Målt på simple markedsandele havde DONG Energy (dengang Elsam) i 2004 en markedsandel på 63- 69 pct. i Vestdanmark afhængig af opgørelsesmetode, og markedsandelen indikerede dermed en betydelig markedsstyrke i 2004. Elsam var desuden den eneste virksomhed, der rådede over de styrbare centrale kraftværker i Vestdanmark i 2004.
- 419 I 2004 kunne Elsams indenlandske og udenlandske konkurrenter generelt ikke dække hele den vstdanske efterspørgsel på markedet for engrossalg af fysisk el. Elsam kunne forudsige dette, og Elsam kunne derfor i et betydeligt omfang påvirke prisdannelsen i Vestdanmark uafhængigt af andre markedsaktører. Elsam var derfor sikker på at skulle levere el til markedet, uanset hvor høj en pris Elsam bød ind på markedet. Der var med andre ord generelt en positiv residualefterspørgsel efter el. Elsams residualefterspørgsel udgjorde 22 pct. af forbruget i 2004 i Vestdanmark.
- 420 Denne generelt høje markedsstyrke på markedet for engrossalg af fysisk el indebærer også, at der var relativt mange timer i løbet af et år, hvor det var nødvendigt, at Elsams kraftværker producerede el for dermed at kunne dække den samlede el-efterspørgsel i Vestdanmark.
- 421 I dag har DONG Energys tilstedeværelse på markedet for engrossalg af fysisk el ændret sig i forhold til 2004.
- 422 Målt på simple markedsandele har DONG Energy nu en markedsandel på [xx – xx] pct. afhængig af opgørelsesmetode og markedsandelen indikerer dermed en langt mindre betydelig markedsstyrke i dag.
- 423 Der er i dag sket følgende strukturelle ændringer på markedet for engrossalg af fysisk el set i forhold til forholdene på tidspunktet for godkendelsen af fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004:
- 424 *For det første* udgjorde kapaciteten på DONG Energys centrale kraftværker ved fusionsafgørelsen i 2004 47 pct. af den samlede el-produktionskapacitet i Vestdanmark, og det blev forudsat, at denne andel ville være konstant på mellem-lang sigt. I 2006 indtrådte Vattenfall som konkurrent på markedet for engrossalg af fysisk el ved sin overtagelse af de to centrale kraftværker Fynsværket og Nordjyllandsværket. DONG Energy er således ikke længere den eneste virksomhed, der ejer de styrbare centrale kraftværker i Vestdanmark. Derudover har DONG Energy lukket flere centrale kraftværksblokke pga. et mangelfuldt indtjeningsgrundlag og som følge af indpasning af mere vind i elforsyningen, jf. nedenfor. Som følge heraf udgør kapaciteten på DONG Ener-

gys store kraftvarmeværker nu kun ca. 16 pct. af den samlede el-produktionskapacitet i Vestdanmark.

- 425 *For det andet* er der i dag installeret knap 1.000 MW mere vindmøllekapacitet i Vestdanmark set i forhold til det, der var forudsat ved vurderingen af fusionen i 2004. Indpasningen af mere vind reducerer den mængde el, som de centrale kraftvarmeværker leverer til el-forsyningen. DONG Energy ejer ganske vist [xx] pct. af vindmøllekapaciteten i Vestdanmark, men melder [xx] ind til Nord Pool, og indmeldingen sker [xx]. Der er en række forhold, som tilsammen effektivt forhindrer strategisk brug af DONG Energys vindmøllekapacitet, herunder navnlig økonomiske incitamenter fra vindmølle-støtteordninger og blandede ejerforhold til vindmølleparker.
- 426 *For det tredje* er der siden fusionen mellem Elsam og Nesa i 2004 sket en udvidelse af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland, ligesom der fra slutningen af 2014 vil være en øget importkapacitet fra Norge til Vestdanmark på 600 MW til rådighed for markedet for engrossalg af fysisk el.
- 427 *For det fjerde* er der siden fusionen som forventet sket en øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker. Dels er reglerne for markedsdeltagelse blevet mere markedskonforme, dels har nogle decentrale kraftvarmeværker investeret i varmelagring, der øger fleksibiliteten.
- 428 Sammenfattende er kapaciteten på andre produktionsenheder end DONG Energys centrale kraftvarmeværker i dag 3 gange større end effektbehovet i Vestdanmark. Ved fusionens godkendelse var de andre produktionsenheders kapacitet kun godt 1 1/2 gange større end effektbehovet i Vestdanmark.
- 429 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de ovennævnte 4 forhold – reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne til udlandet og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker – samlet set udgør væsentligt ændrede markedsforhold set i forhold til det, der var forudsat ved behandlingen af fusionen 2004.
- 430 De ændrede markedsforhold betyder, at Elsams (nu DONG Energys) residuealterspørgsel har ændret sig afgørende i negativ retning. Fra at være betydeligt positiv i 2004 er den blevet markant negativ (- 16 pct.) i 2013.
- 431 Samlet set betyder det, at det vstdanske marked for engrossalg af fysisk el overordnet set ikke længere har brug for el produceret af DONG Energys centrale kraftvarmeværker. El fra DONG Energys konkurrenter via centrale kraft-

varmeværker, vindmøller, import og decentrale kraftvarmeværker kan rigeligt forsyne markedet.

- 432 Der er stadig enkelte timer i løbet af et år, hvor der er en positiv residuefterspørgsel efter el. Men hvor det i 2004 var mere end 4/5 af timerne, hvor residuefterspørgslen var positiv, er det nu ca. 6 pct. af timerne, selv hvis VPP-mængderne tælles med i DONG Energys produktion. Det indebærer, at der stort set ikke er timer i løbet af et år, hvor det er nødvendigt at aktivere DONG Energys kraftvarmeværker for at kunne dække efterspørgslen i Vestdanmark.
- 433 Der vil dermed normalt være tilstrækkelig med konkurrerende produktion til at dække hele efterspørgslen i Vestdanmark, uden at det er nødvendigt, at DONG Energys centrale kraftvarmeværker producerer el til markedet.
- 434 For så vidt angår de timer, hvor residuefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, fx i perioder med relativt lav el-produktion fra vindmøller og varmt vejr, vurderer styrelsen, at DONG Energy i disse timer reelt ikke har markedsstyrke til at kunne påvirke prisdannelsen på markedet.
- 435 Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at faldet i DONG Energys andel af den centrale produktionskapacitet i Vestdanmark gør det ufordelagtigt for virksomheden at påvirke prisdannelsen på markedet. Ved at sætte en relativ høj pris på markedet i timer, hvor residuefterspørgslen undtagelsesvist er positiv, risikerer virksomheden, at samtlige af de konkurrerende produktionsenheder bliver aktiveret for at dække efterspørgslen i den givne time. I så fald vil DONG Energy hermed kunne komme til at afsætte en begrænset mængde el på markedet set i forhold til en situation, hvor virksomheden fastsætter en konkurrencedygtig pris. Faldet i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet begrænser hermed virksomhedens incitament til at fastsætte en relativ høj pris i de få timer, hvor residuefterspørgslen undtagelsesvist er positiv set i forhold til 2004, hvor virksomheden ejede samtlige centrale kraftværker i Vestdanmark.
- 436 Hertil kommer, at DONG Energys mulighed for overhovedet at forudsige, hvornår residuefterspørgslen undtagelsesvist er positiv (i 2013 ca. 6 pct. af timerne), er lav, fordi den konkurrerende produktion navnlig består af produktion fra vindmøller, som kun producerer el, når vinden blæser.
- 437 Hermed vurderes DONG Energys mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark at være meget væsentligt reduceret set i forhold til i 2004. Det gælder både i de timer, hvor residuefterspørgslen er negativ, og i de timer, hvor residuefterspørgslen er positiv.
- 438 Styrelsen vurderer, at ændringerne i residuefterspørgslen er af permanent karakter. Der lægges herved vægt på, at de ændrede markedsforhold i form af

reduktionen i DONG Energys andel af den samlede centrale produktionskapacitet i Vestdanmark, indpasningen af mere vind i el-forsyningen, udvidelsen af kapaciteten på transmissionsforbindelserne mellem Vestdanmark og de tilstødende prisområder i henholdsvis Østdanmark, Sverige, Norge og Tyskland og øget markedsudsættelse af el produceret på de decentrale kraftvarmeværker er af strukturel og dermed af permanent karakter.

- 439 På denne baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samlet set, at de betænkeligheder, som Konkurrencerådet havde om Elsams (nu DONG Energys) mulighed for gennem fusionen med Nesa at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el – der lå til grund for vilkåret om afgivelse af VPP-tilsagnet – ikke længere er til stede, og at konkurrenceforholdene på markedet ikke længere er af en sådan karakter, at der er behov for at tilgode det reguleringsmæssige formål, som VPP-tilsagnet opfylder.
- 440 DONG Energys markedsstyrke på markedet for engrossalg af fysisk el i Vestdanmark er reduceret i en sådan grad, at virksomheden ikke længere har kapacitet og dermed mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet uafhængigt af andre aktører på markedet. DONG Energys mulighed for at påvirke prisen på markedet er efter styrelsens opfattelse reduceret i en sådan grad, at VPP-tilsagnet ikke længere er nødvendigt for at sikre den effektive konkurrence på markedet.
- 441 Som det fremgår af afsnit 3.9, vurderer de adspurgte virksomheder i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse generelt, at VPP-auktionerne er vigtige for konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el. Det er dog ikke klart af svarene, på hvilken måde VPP-auktionerne er vigtige. Samtidig er de adspurgte virksomheder ikke enige om VPP'ens effekt på slutprisen. Halvdelen af virksomhederne angiver, at VPP-auktionerne har meget stor effekt på slutkundernes el-pris, mens den anden halvdel angiver, at VPP-auktionerne har meget lille effekt på slutkundernes el-pris. Virksomhederne har dermed en meget forskellig vurdering af, i hvor høj grad VPP-auktionerne påvirker el-prisen for slutkunderne. Herudover anfører virksomhederne, at VPP-auktionerne medfører en mere korrekt prisdannelse på markedet for finansiel el.
- 442 Efter styrelsens opfattelse taler undersøgelsen af VPP-kundernes vurdering af VPP hverken for eller imod at ophæve VPP-tilsagnet. Nogle af besvarelsene giver indtryk af, at respondenterne blander markedet for engrossalg af fysisk el og markedet for finansiel el sammen. Virksomhedernes besvarelser giver indtryk af, at VPP-tilsagnet i dag anvendes anderledes, end det var tiltænkt i 2004. I 2004 var hensigten med tilsagnet at reducere Elsams mulighed for at påvirke prisdannelsen på markedet for engrossalg af fysisk el ved at fordele udbuddet af el på flere hænder, mens rettighederne til el-kapacitet fra de vir-

tuelle kraftværker i dag i højere grad anvendes som finansielle produkter. Hertil kommer, at kunderne til VPP er grossister af finansielle el-produkter, og at de derfor under alle omstændigheder vil have en vis præference for forskellige finansielle produkter, herunder VPP-produktet, uanset produkternes betydning for konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el.

- 443 Det er endvidere Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at en eventuel ændring af udbud og efterspørgsel på markedet for finansiell el, som kunne følge af en ophævelse af VPP-tilsagnet, ikke vil påvirke konkurrencen på markedet for engrossalg af fysisk el.
- 444 Som følge heraf vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er grundlag for at ophæve det vilkår for godkendelse af fusionen, som VPP-tilsagnet udgør.

5 AFGØRELSE

- 445 Konkurrencerådet træffer afgørelse om:
- 446 At det meddeles DONG Energy A/S og koncernforbundne selskaber, herunder DONG Energy Thermal Power A/S, at det vilkår for Konkurrencerådets godkendelse af fusionen mellem Elsam og Nesa, som tilsagnet om salg på auktioner af virtuel kapacitet (VPP-tilsagnet) udgør, jf. Konkurrencestyrelsens brev af 24. marts 2004 til fusionsparterne om rådets godkendelse samme dag af fusionen og Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 46-48,⁷¹ ophæves.
- 447 Afgørelsen har virkning fra d. 28. maj 2014.
- 448 Afgørelsen har ikke virkning for salg på auktioner af virtuel kapacitet, som er foretaget før denne dato.

⁷¹ VPP-tilsagnet fremgår af punkt I.2 i brev af 19. marts 2004 fra Elsam til Konkurrencestyrelsen, som i sin helhed er optrykt i Konkurrencestyrelsens rapport, Fusionen mellem Elsam og NESA (marts 2004), side 44-50, heraf VPP-tilsagnet side 46-48.

6 BILAG

1. Brev af 6. juli 2012 fra DONG Energy A/S til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om ophævelse af VPP-tilsagn.
2. DONG Energys høringssvar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 22. april 2013.
3. Supplerende bemærkninger fra DONG Energy