

REMISSYTTRANDE

Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

SABOs synpunkter

SABO avstyrker TPA-utredningens förslag om ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Regeringens syfte med att låta utreda frågor om en sådan tillträdesrätt var enligt direktivet att den skulle stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö. SABOs bedömning är att inget av dessa mål uppnås med utredningens förslag.

Effektivare fjärrvärmemarknad

På nästan alla lokala marknader utgör inte bara distribution utan även produktion av fjärrvärme ett naturligt monopol. Det betyder att ett företag kan distribuera eller producera hela den kvantitet av en produkt som efterfrågas på marknaden till en lägre kostnad, än vad två eller flera företag kan. Därmed saknas förutsättningar för att en effektiv konkurrens ska uppkomma. Ett av problemen är t.ex. att det finns betydande begränsningar i överföringskapacitet i befintliga distributionsnät.

På några större orter, där det redan idag finns fler än en fjärrvärmeleverantör eller tillgång till spillvärme från industri, kan i bästa fall en oligopolsituation uppkomma. Det finns dock inget som hindrar att aktörernas strategi i dessa fall snarare blir samarbete än konkurrens, vilket skulle innebära att en effektivisering av fjärrvärmemarknaden inte ens där kommer till stånd.

Möjligheten för helt nya aktörer att starta fjärrvärmeproduktion och erbjuda den till ett konkurrenskraftigt pris är i praktiken närmast utesluten, då det kräver omfattande investeringar och miljöprövningar samtidigt som det redan idag finns en lokal leverantör som tillfredsställer hela behovet och marknaden på sikt beräknas minska till följd av energibesparingsåtgärder och konkurrens från alternativa uppvärmningsformer som värmepumpar och pelletspannor.

Effekterna på försörjningstryggheten är osäkra och dåligt analyserade. Det finns en uppenbar risk att försörjningstryggheten vid en konkurrenssituation försämras. Detta som en konsekvens av att fjärrvärmeleverantörerna incitament att göra långsiktiga investeringar minskar till följd av den ökade affärsrisken.

Fjärrvärmekundernas ställning

Kunder har alltid en svag ställning gentemot leverantörer som har monopol. Den svenska fjärrvärmemarknaden utgör inget undantag härvidlag. En ökad konkurrens skulle kunna stärka kundernas ställning genom att de får möjlighet att byta fjärrvärmeleverantör om de är missnöjda med priset eller något annat i tjänsten. Konsekvenserna av utredningens förslag blir på de flesta orter att monopolen bibehålls, medan det i storstadsregionerna och på några få andra orter med spillvärmeleverantörer kan uppstå en oligopolsituation. Någon reell konkurrens kommer således inte att etableras, vilket innebär att kundernas ställning inte kommer att kunna stärkas. Samtidigt försämras sannolikt möjligheterna till transparens och dialog mellan kunder och fjärrvärmeleverantörer på orter som får en oligopolsituation.

Lägre fjärrvärmepriser

Utredningen har inte kunnat visa att förslaget leder till lägre fjärrvärmepriser. Det kan lika väl leda till högre priser. Analysen av förslagets konsekvenser på fjärrvärmepriset är uppenbart otillfredsställande.

Ett exempel på detta är kostnader för systemoperatören, den funktion som enligt utredningen behövs för att fjärrvärmenäten ska fungera optimalt i tekniskt hänseende. Utredningen har inte på ett tillfredsställande sätt visat på hur systemoperatörsfunktion är tänkt att fungera och därmed inte heller kunnat beskriva de kostnader som tillkommer för denna funktion.

Ett annat exempel är effekterna av att distributionsavgiften blir statligt reglerad på alla marknader. Konsekvensanalysen lyser med sin frånvaro. Erfarenheten från avregleringen av elmarknaden visar emellertid på att konsekvenserna kan bli mycket stora. Om fjärrvärmeleverantörerna, på motsvarande sätt som elleverantörerna, ges möjlighet att uppvärdera distributionsnäten från det bokförda värde som nu tillämpas till nuanskaffningsvärde och detta blir utgångspunkten för en fastställd intäktsram, öppnas en möjlighet att höja distributionsavgifterna. Ett fjärrvärmeföretag som äger distributionsnätet på en marknad som kan komma att konkurrensutsättas lär med största sannolikhet välja att ta ut den maximala tillåtna avgiften för behålla sina intäkter vid ett tredjepartstillträde och begränsa lönsamheten för sina konkurrenter.

Den åtskillnad av produktion, distribution och handel som ska ske vid ett tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten kommer att leda till ökade kostnader. Åtskillnaden i sig medför per automatik en kostnad samtidigt som systemet tillförs stora kostnadsökningar på grund av omfördelningen av ansvaret för nödvändig spetslast- och reservkapacitet. Idag äger det lokala fjärrvärmeföretaget normalt sådan kapacitet. Eftersom eventuella tillkommande leverantörer också måste ha tillgång till denna, särskilt då spillvärmeleverantörernas fjärrvärme sällan håller tillräcklig temperatur utan måste värmas genom spetslastproduktion, kommer fjärrvärmeföretaget att befinna sig i en bra förhandlingsposition. Det finns mycket som pekar på att denna kapacitet, som idag är en implicit del av fjärrvärmetaxan, kommer att bli dyrare som en konsekvens av förslaget.

Dessutom är fjärrvärmepriserna naturligtvis också ett resultat av hur leverantörerna agerar, förslaget ställer inga krav på att dessa ska konkurrera. En samsamarbetsstrategi kan mycket väl vara mer lönsam för t.ex. befintliga spillvärmeleverantörer.

Mycket talar också för att spillvärmeleverantörer kommer att utnyttja ett lagstadgat tredjepartstillträde, inte primärt för att bli fristående leverantörer av fjärrvärme utan, för att förhandla sig till ett högre pris på sina värmeleveranser vilket naturligtvis leder till ökade priser för kunderna. Ett lagstadgat tredjepartstillträde skulle nämligen stärka restvärmeleverantörers förhandlingsposition gentemot fjärrvärmebolaget.

Förbättrad miljö

Effekterna på koldioxidutsläpp och resursförbrukning är osäkra och dåligt analyserade. Det finns en risk för att en konkurrensutsättning av marknaden kan påverka miljön negativt. Den ökade affärsrisken kan medföra att investeringar i nya och mer miljövänliga produktionsanläggningar uteblir. Eftersom det blir svårt att optimera produktionen på en konkurrensutsatt marknad på samma sätt som idag ökar behovet av spetslastproduktion, vilken oftast görs av fossila bränslen. Potentialen för helt nya spillvärmeleverantörer att komma in på värmemarknaden är försumbar och i praktiken irrelevant ur ett miljöperspektiv.

Det finns också en risk att en reglering av distributionsavgiften leder till att den fasta delen av fjärrvärmetaxan ökar. Det beror på att distributionsavgiften innehåller en större fast avgift än fjärrvärmetaxan som helhet samtidigt som distributionsdelen av den totala taxan ökar. Ju mer den fasta delen av taxan ökar desto mindre blir de ekonomiska incitamenten för fastighetsägare att minska sin energianvändning.

SABO anser sammanfattningsvis att förslaget inte bidrar till att stärka fjärrvärmekundernas ställning och inte heller leder till en effektivare värmemarknad, utan i stället sannolikt leder till högre priser och innebär risker för försämrad miljö och försörjningstrygghet. Förslaget är en teoretisk konstruktion som inte kommer att fungera på önskvärt sätt i praktiken. Förslaget har ett flertal nackdelar men inga uppenbara fördelar och bör därför inte genomföras.

SABO anser dock att dagens situation på fjärrvärmemarknaden är klart otillfredsställande, att kundens ställning är för svag och att något måste göras för att komma tillrätta med dessa problem. Alternativet med en statlig prisreglering bör i det längsta undvikas då det riskerar att missgynna kunderna.

SABO arbetar därför tillsammans med Svensk Fjärrvärme och Riksbyggen med att utveckla ett system för frivillig prisprövning kallat *Godkänd nivå*. Utgångspunkten är att en skälig prisnivå för fjärrvärme inte kan fastställas då fullständig konkurrens saknas. Därför provas inte prisnivån utan prisändringar. Prisnivån kommer dock att påverka respektive leverantörs möjlighet att förändra sitt pris. Leverantörer som har ett högt pris kommer att ges mindre utrymme att höja sitt pris och vice versa. Systemet ger parterna möjlighet att på ett transparent sätt granska, bedöma och klassa föreslagna prisändringar innan de börjar gälla, vilket skapar förutsägbarhet och stabilitet för fjärrvärmekunderna. Systemet ger kunderna inflytande över prisändringsprocessen genom att kundorganisationerna är med och tar fram den metod som används för att klassa fjärrvärmebolagens föreslagna prisändringar. Vidare kommer kundsynpunkter och klagomål att påverka bedömningen av den föreslagna prisändringen. Resultatet av prövningen kommer att offentliggöras och de företag vars prisändring inte anses vara skälig kommer att pekas ut.

Stockholm den 7 oktober 2011

Kurt Eliasson
VD