

Sammanfattning

Uppdraget

Det har under flera år framförts kritik mot fjärrvärmeföretagens starka ställning i relation till sina kunder vilket har lett fram till dagens nuvarande lagstiftning på området. Lagstiftningen har varit i kraft sedan 2008. Eftersom kritiken inte påtagligt minskat och lagens syfte att åstadkomma en starkare ställning för kunderna inte till fullo har infriats samt att vissa fjärrvärmeföretag kan sägas ha problem med bristande förtroende, tillsatte regeringen TPA-utredningen med uppdraget att utforma ett regelverk för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Ett sådant tillträde syftar till att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö.

Målen med förslaget

Utredningens förslag syftar till att skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaden, såsom en del av värmemarknaden. Genom förslaget kan de direktiv som varit ledande för utredningens arbete komma att uppnås på sikt, även om det också kan komma att krävas ytterligare åtgärder för att till fullo tillgodose framförallt de miljömässiga målen.

Fjärrvärmemarknader

Fjärrvärmenäten kan i vissa avseenden jämföras med näten för överföring av el och naturgas; såväl fjärrvärme som el och naturgas är ledningsburen energi där infrastrukturen, dvs. ledningarna, är ett naturligt monopol. Fjärrvärmemarknaderna skiljer sig emellertid åt

inbördes vad gäller bland annat storlek, produktionsformer, produktionskapacitet, tillgång till restvärme och andra konkurrensaspekter. En viktig skillnad mot el- respektive gasmarknaderna är också att fjärrvärmemarknaderna är utpräglat lokala och bär därför på mycket varierande förutsättningar. El och gas har andra karaktärstika som energislag vilket möjliggör handel nationellt och också över landsgränser. Fjärrvärme har inte de fysiska förutsättningarna att etablera en nationell, och än mindre en internationell, marknad.

Fjärrvärme produceras genom att vatten värms upp i en produktionsanläggning av något slag. Det uppvärmda vattnet distribueras i ett slutet rörledningssystem till de byggnader som är anslutna till fjärrvärmesystemet, där fjärrvärmen används för att i första hand täcka byggnaders behov av rumsuppvärmning och för beredning av varmvatten. Produktionsanläggningar för fjärrvärme kan antingen vara anläggningar som producerar enbart värme, eller kraftvärmeverk som utöver värme även producerar el. I de flesta fjärrvärmesystem finns flera olika produktionsanläggningar. Fjärrvärme distribueras från dessa anläggningar till fjärrvärmekunderna. I dag hanteras alla dessa funktioner inom ett integrerat fjärrvärmeföretag. Detta företag svarar således för produktion, distribution och försäljning av fjärrvärme och har också det yttersta ansvaret i förhållande till fjärrvärmekunderna. Fjärrvärme kan produceras på ett flertal olika sätt; kraftvärmeverk, enskilda värmeverk, med värmepumpar eller genom att utnyttja överskottsvärme från en industriell process etc. Flera olika producenter kan därför ha ett intresse av att få tillträde till ett befintligt fjärrvärmenät för att få avsättning för sin produktion av värme. I dag sker detta i olika slag av samarbetsformer mellan producenten i fråga och fjärrvärmeföretaget i ett antal fjärrvärmenät i landet. Någon konkurrens mellan producenterna kan således inte förekomma.

Tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

Dagens regelverk för fjärrvärmeverksamhet innebär att det inte finns någon tillträdesrätt till ett fjärrvärmenät för någon annan än ägaren till fjärrvärmenätet. En ägare av ett fjärrvärmenät är dock skyldig att förhandla med en aktör som önskar tillträde till nätägarens rörledningssystem. Inget hindrar emellertid nätägaren att, efter förhandling, neka tillträde även om fjärrvärmelagen fastslår att

”fjärrvärmeföretaget ska försöka komma överens om ett tillträde med den som begärt det”. För en intresserad fjärrvärmeproducent är det således avgörande att komma överens om tillträde med nätägaren, fjärrvärmeföretaget, som också producerar fjärrvärme. Genom att ge flera producenter tillgång till fjärrvärmenäten kan förutsättningar för konkurrens skapas. Genom det förslag som presenteras i detta betänkande ges intresserade fjärrvärmeproducenter en sådan tillträdesrätt. För att kunna införa tredjepartstillträde behöver vissa ytterligare åtgärder vidtas för att fjärrvärmesystemen också i framtiden ska präglas av en säker och tillförlitlig drift med en hög försörjningstrygghet och leveranssäkerhet. Kunderna ska också kunna känna sig trygga att priserna på fjärrvärmen är skäliga givet de förutsättningar som finns för produktion och distribution av fjärrvärme på respektive marknad. Distributionen av fjärrvärme utgör alltid, likt distributionen av el och gas, ett naturligt monopol. För att säkerställa att fjärrvärmekunderna inte betalar ett oskäligt pris för distributionstjänsten föreslår utredningen att en prisreglering på denna tjänst, lik den reglering som finns för distributionen av el och gas, införs. För att skapa förutsättningar för konkurrens av produktion av och handel med fjärrvärme föreslår utredningen att krav på åtskillnad mellan de olika verksamheterna distribution, produktion och handel införs. De fjärrvärmenät där också produktionen utgör ett naturligt monopol är framförallt de mindre näten. Fjärrvärmeföretaget på dessa marknader är ofta ett kommunalt, relativt litet, energibolag. Det är inte givet att konkurrens kommer att uppstå på alla marknader. I de fall konkurrens inte uppstår är det inte önskvärt att påföra dessa företag en ökad administrativ börda som juridisk åtskillnad av produktion, distribution och handel innebär. Krav på åtskillnad innebär i dessa fall en onödig administrativ kostnad, som i slutänden betalas av företagets fjärrvärmekunder, eftersom effektivitetsvinster till följd av konkurrens inte uppstår. För att undvika onödiga merkostnader ska ett åtskillnadskrav bli gällande först när en konkurrenssituation faktiskt uppstått.

Rättslig reglering

Förslaget till rättslig reglering innebär att det införs en ny fjärrvärmelag som ersätter den nuvarande fjärrvärmelagen. Lagen utgår från den marknadssituation som finns i dag med ett vertikalt integrerat fjärrvärmeföretag som hanterar alla delarna i fjärrvärmeverk-

samheten. För de fjärrvärmeföretag som kommer att förbli integrerade kommer regleringen till vissa delar att förbli oförändrad jämfört med vad som gäller enligt nuvarande fjärrvärmelag. Dessa fjärrvärmeföretag kommer emellertid att omfattas av en prisreglering av distributionsverksamheten. För att en sådan prisreglering ska bli praktisk genomförbar ställs krav på särredovisning av denna verksamhet. Lagstiftningen innebär en skyldighet för nätinnehavaren, dvs. dagens fjärrvärmeföretag, att medge tillträde för en producent eller annan nätägare som vill få avsättning för fjärrvärmeproduktion. Tillträdet ska medges genom anslutning till nätinnehavarens rörledningar under skäliga villkor som garanterar en långsiktig leveranstrygghet. Om det genom ett tillträde uppkommer en konkurrenssituation ska tillsynsmyndigheten ålägga de, inom det aktuella fjärrvärmenätet, verksamma aktörerna, att genomföra en juridisk åtskillnad mellan produktion, distribution och handel inom verksamheten. Denna tillträdesskyldighet ersätter den i dag befintliga förhandlingsskyldighet som finns i fjärrvärmelagen. Erfarenheterna har visat att bestämmelserna om förhandlingsskyldighet gällande tillträde till rörledningar inte gett den effekt som åsyftats. Inte heller möjligheten till medling av Fjärrvärmenämnden har haft önskad effekt. Förslaget innebär därför införande av ett reglerat tredjepartstillträde. Förslaget går dessutom längre i förhållande till den nu gällande fjärrvärmelagen; tredjepartstillträdet är obligatoriskt, utan undantag för några nät. Skyldigheten att skilja verksamheterna åt inom ett integrerat företag följer också med automatik vid förekomsten av en konkurrenssituation, men där har tillsynsmyndigheten möjlighet att göra undantag i den mån kostnaderna för åtskillnaden skulle vara oproportionerligt stora i förhållande till nyttan därav. För att en marknad med konkurrens på det sätt utredningen föreslår ska kunna fungera optimalt i framförallt tekniskt hänseende har utredningen sett det som nödvändigt att införa ett ansvar för fjärrvärmenätens systemfunktion, ett systemoperatörsansvar. I de fall där endast en nätinnehavare agerar på marknaden i fråga kommer denna att också vara systemoperatör. För de fall där flera nätinnehavare agerar på samma marknad stadgas ett gemensamt ansvar för systemoperatörsfunktionen. Nätinnehavarna kan själva organisera detta ansvar antingen genom att t.ex. upphandla tjänsten som systemoperatör eller genom att bilda ett gemensamt bolag för ändamålet. I förslaget ingår även ett utvidgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala bolag som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Konsekvenser

Ett syfte med det nya regelverket är att skapa regler som underlättar för nya aktörer att komma in på marknaderna. Därigenom kan det skapas effektiv konkurrens. En effektiv konkurrens gynnar både utvecklingen av fjärrvärme som uppvärmningsalternativ, vilket bedöms vara positivt ur ett miljöpolitiskt perspektiv, och fjärrvärmekunderna i ett långsiktigt perspektiv. Ett reglerat tredjepartstillträde i enlighet med förslaget framstår enligt utredningens bedömning som lämpligt utifrån de förutsättningar som i dag råder på fjärrvärmeområdet, men också som en nödvändighet för att målen i direktiven ska kunna uppnås och slutligen vara avvägt på så sätt att nyttan för det allmänna står i rimlig proportion till den kostnad som förorsakas de berörda aktörerna. Tillsynen av lagen ska ske genom tillsynsmyndighetens försorg. Tillsynsmyndigheten kommer att få ett utökat ansvar vilket sannolikt kommer att kräva visst resurstillskott. Samtidigt kommer arbetsuppgifterna för den Fjärrvärmenämnd som inrättades 2008, genom den nuvarande fjärrvärmelagens tillkomst, att försvinna med förslaget. Vissa delar av de förslag utredningen lämnar i detta betänkande kan medföra ökade kostnader för fjärrvärmeföretagen. Utredningens bedömning är att förslaget totalt sett kommer att medföra kostnadsökningar för framförallt fjärrvärmeföretagen och tillsynsmyndigheten. De konkurrensmässiga förutsättningarna, och därmed också det konkurrensmässigt förväntade utfallet, kommer enligt utredningens bedömning att bli olika för olika fjärrvärmemarknader. Fjärrvärmekunderna kommer således också att påverkas på olika sätt beroende på vilken fjärrvärmemarknad man är en del av. Det är svårt att på förhand bedöma de långsiktiga effekterna och konsekvenserna på varje berörd marknad. En utvärdering av reformens effekter och måluppfyllelse bör därför göras efter cirka tre år.