

Handläggare:
Andreas Jaeger, 08-508 29 269

Till
Trafik- och arbetsmarknadsroteln

TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

Svar på remiss från Trafik- och arbetsmarknadsroteln (Dnr 1137/2011).

Sammanfattning

Koncernledningen är positiva till den av regeringen initierade utredningen med syfte att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten.

Koncernledningen tillstyrker utredningens syfte att skapa förutsättningar för konkurrens och stärka kundens ställning genom ökad valfrihet och transparens, samt anser att utredningens förslag är mer konkurrensfrämjande än den befintliga lagstiftningen. Ytterligare ett syfte med utredningen är att åstadkomma en effektivare värmemarknad, vilket kan stärka fjärrvärmen som ett miljövänligt uppvärmningsalternativ.

Sammantaget är koncernledningen av uppfattningen att utredningen redan under sitt pågående arbete har bidragit till att skapa bättre förutsättningar för diskussion om den framtida utvecklingen av svenska fjärrvärmemarknader. Koncernledningen vill framhålla att det finns oklarheter och risker i utredningen vilka bör analyseras vidare.

Koncernledningen anser att det i dagsläget inte finns grund för att tillstyrka genomförandet av en reglering och liberalisering enligt utredningens förslag om det kan förväntas leda till högre priser för slutkund, eftersom det skulle försämra kundernas förtroende för branschen, och negativt påverka dess långsiktiga utveckling. I samband med eventuell kommande riksdagsbehandling av proposition grundad i utredningen är det därmed viktigt att bevaka hur priserna för slutkunder kan förväntas påverkas.

Trots vissa positiva effekter tror inte koncernledningen att förslaget kommer att påverka marknadsförhållandena i så stor utsträckning att de samhällsekonomiska vinsterna överstiger kostnaderna, vare sig i Stockholmsregionen eller för andra tänkbara fjärrvärmemarknader. Koncernledningen upplever även att det inte är klargjort huruvida delsyftena med regleringen, ”att leda till en effektivare värmemarknad med lägre priser, samt förbättrad miljö”, kan infrias med föreslagen författning.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat ”TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens” till bland annat Stockholms kommun. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem, SISAB samt Micasa Fastigheter.

Utredningens uppdrag var att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten, lämna förslag på en ny reglering, samt att göra en konsekvensanalys av föreslagen reglering. Syftet med utredningen var att:

1. Skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna;
2. Stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad;
3. Åstadkomma lägre fjärrvärmepriser; och
4. Åstadkomma en förbättrad miljö.

Detta skall uppnås genom att ett reglerat tredjepartstillträde införs på alla fjärrvärmemarknader i landet, d v s att producenter får tillgång till fjärrvärmenäten.

Såväl produktion som handel med fjärrvärme konkurrensutsätts. Eftersom distributionen av fjärrvärmen är ett naturligt monopol föreslår utredningen att konsumenterna bör skyddas från en oskälighetsprissättning på distributionen genom prisreglering. Vidare föreslår utredningen att distributionsverksamheten skiljs från produktion och handelsverksamheten vid en konkurrenssituation i syfte att förhindra korssubventionering mellan verksamhetsgrenarna.

För att förbättra konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden föreslår utredningen att även handelsverksamheten och produktionen av fjärrvärme skiljs åt. Utredningen föreslår dessutom att producenterna tvingas agera konkurrensneutralt gentemot handlarna så att producenter inte kan gynna värmehandelsbolag inom den egna koncernen framför andra aktörer.

Underremisser

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Bostäder ser positivt på de förslag som utredningen lägger fram i betänkandet. Genom att möjliggöra tillträde till distributionsnäten för ytterligare fjärrvärmeproducenter, finns förutsättningar att skapa en konkurrens och prissättning som kommer oss fjärrvärmekunder tillgodo.

Dock bör beaktas i den fortsatta beslutsgången, hur avgifter och kostnader på distributionsnäten regleras och värderas i den särredovisning av distribution, produktion och handel som uppkommer då ytterligare aktörer tillträder. En övergripande standard bör också utarbetas vad gäller kvalitets-, leverans- och miljökrav på de producenter som önskar tillträde, för att motverka att alltför högt ställda lokala krav förhindrar en etablering.

Det kan konstateras att förutsättningarna för ett tredjepartstillträde är gynnsammast i storstadsområdena, vad gäller kundunderlag och konkurrensfördelar. Samtidigt är också möjligheterna för etablering i dessa områden mycket begränsade på grund av lokaliseringsproblematiken för ytterligare värmeverk. Det finns därför en risk att den efterfråga fjärrvärmemarknaden i konkurrens som nu öppnas upp för genom TPA-utredningen, motverkas av dessa paradoxer (*bilaga 1*).

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse.

Familjebostäder vill inledningsvis understryka att bolaget välkomnar initiativet att utreda tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Dagens monopolsituation är djupt olycklig, där avsaknad av konkurrens i kombination med kundernas tekniska låsning till fjärrvärmeleveranser, i flera fall lett till avsevärda kostnadsökningar för konsumenter som saknat reellt alternativ till fjärrvärmen.

Familjebostäder instämmer i stora delar i utredningens analyser och resonemang och är positiva till utredningens förslag för att säkerställa att tredjepartstillträde till fjärrvärmenät blir praktiskt genomförbart. Bolaget delar betänkandets grundsyn, att en konkurrenssituation torde leda till förhoppningsvis lägre fjärrvärmepriser, åtminstone lägre prisökningstakt.

Utredningen har också på ett förtjänstfullt sätt tagit till sig erfarenheter från tidigare avreglering av tekniska monopol som elmarknaden. Inte minst kravet på en juridisk uppdelning av produktions- och distributionsledet (nätägare) så snart tredjepartstillträde är aktuellt, är enligt Familjebostäders mening en förutsättning för att tredjepartstillträde skall få reella positiva konsekvenser i konsumentledet. Det är i det sammanhanget synnerligen viktigt att en sådan uppdelning av företagen sker på marknadsmässig grund. En undervärdering av distributionsleden skulle kunna få som konsekvens att dessa framgent tvingas öka sina priser i allt för hög grad för att täcka kommande underhålls- och distributionskostnader. Familjebostäder vill i sammanhanget framhäva att uppdelningen för att nå sitt syfte skall leda till att det inte får finnas några ägarsamband mellan produktions- och distributionsled.

Utredningens förslag om prisreglering av distributionstjänsten för att säkerställa att inte oskäliga distributionsavgifter tas ut, synes mot bakgrund av erfarenheterna från elmarknaden vara nödvändigt för att säkerställa tredjepartstillträdet positiva effekter på fjärrvärmepriset.

Oaktat att det för Familjebostäders vidkommande synes sakna konsekvens då tredjepartstillträde torde kunna vara omgående aktuellt i Stockholms stad, bejaktar bolaget utredningens förslag att en uppdelning enligt ovan inte behöver genomföras innan tredjepartstillträde är aktuellt. Familjebostäder delar utredningens slutsats att en sådan uppdelning i små nät utan reell konkurrens endast torde leda till administrativa merkostnader som slutligen belastar konsumtionsledet.

Utredningen har också förtjänstfullt penetrerat frågeställningen om drift- och försörjningstrygghet i distributionsledet vid tredjepartstillträde. Det lämnade förslaget med systemoperatörsansvar torde säkerställa kraven.

Betänkandet pekar också på positiva miljöeffekter av möjligheterna till tredjepartstillträde. Familjebostäder vill dock understryka att det kan finnas risker för att

tredjepartstillträde även öppnar för mindre miljövänliga alternativ. Sådana negativa effekter torde dock kunna minskas dels genom kunders krav på miljövänlig produktion, dels genom samhällets övriga möjligheter att på sikt fasa ut eller beskatta bort oönskade alternativ (*bilaga 2*).

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse.

Stockholmshem skriver i sitt remissvar att förslaget har många likheter med den ständigt diskuterade regleringen av elmarknaden. Eftersom distribution av fjärrvärme också är ett naturligt monopol med dito prissättning anser Stockholmshem dock att de föreslagna förändringarna innebär ett steg framåt jämfört med dagens situation. Mot denna bakgrund är bolaget positiva till det aktuella förslaget, under förutsättning att inte tredjepartstillträdet kommer att innebära högre kostnader för konsumenten.

Frågeställningarna är dock komplexa och Stockholmshem vill peka på några viktiga punkter.

Den, enligt bolagets mening, främsta frågan gäller de framtida nätavgifterna och hur kapitalkostnaderna kommer att fördelas när nätdelen ekonomiskt ska skiljas ut från fjärrvärmebolagens övriga verksamhet. Det finns risk att exempelvis fjärrvärmenäten övervärderas medan man nedvärderar produktionsanläggningarna för att få upp distributionsavgifterna genom avkastningskrav som också i hög grad kan varieras. Nätägaren kan också påstå att ett tredjepartstillträde skulle innebära en ökad risk och därmed en kortare avskrivningstid, vilket också ökar kostnaderna. Om detta tillåts skulle höjningen av nätavgifterna kunna öka kraftigt.

Det är också viktigt att de kvalitetskrav som nätägare ställer på tillförd värme inte blir orimliga för lokala leverantörer att uppfylla. Det är också rimligt att stor flexibilitet tillämpas vad gäller förhållandet mellan exempelvis nätavgiftens storlek och kvaliteten på värmeleveranserna. Hur detta lämpligen kan ske måste utredas vidare.

För att stärka lokala värmeleverantörers ställning på marknaden bör det partsammansatta organet Värmemarknadskommittén, som idag består av företrädare för fjärrvärmeproducenter och fjärrvärmekonsumenter, kompletteras med representation för lokala leverantörer. Det kan dessutom bli nödvändigt att de lokala leverantörerna bildar en organisation eller ett nätverk för att bevaka sina intressen och exempelvis bistå vid förhandlingarna med fjärrvärmebolagen (*bilaga 3*).

SISAB står bakom de slutsatser som utredningen kommit fram till. **Micasa Fastigheter** avstår från att svara på remissen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt med stadsledningskontoret.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen redovisar i remissvaret sina synpunkter på betänkandet i första hand utifrån bedömningar av utredningens påverkan på situationen i Stockholmsregionen.

Koncernledningens synpunkter har delats upp i tre huvudpunkter,

1. Möjligheten att uppnå de syften som beskrevs i direktivet respektive utredningen
2. Förslagets realiserbarhet och ytterligare analysbehov
3. En sammanfattande beskrivning av förslagets konsekvenser för Staden.

Förslagets möjlighet att uppnå sitt syfte

Förslagets påverkan på konkurrensen

Om förslaget

Koncernledningen delar utredningens mening att effektiv konkurrens gynnar utvecklingen av fjärrvärme och fjärrvärme som värmealternativ. Däremot anser koncernledningen inte att utredningen tydligt visat att konkurrensen kommer att öka på landets fjärrvärmemarknader till följd av förslaget. Utredningen beskriver tvärtom att förslaget sannolikt endast kommer att innebära mer konkurrensliknande förhållanden på 10-15 av landets ca 400 fjärrvärmemarknader.

För att nya aktörer skall kunna konkurrera bör inte inträdesbarriärerna vara alltför höga i en sektor. Inträdesbarriärer existerar framförallt för nyetablering av produktionskapacitet. Dessa är i fjärrvärmesektorn t.ex.:

- Lång tid mellan investeringsbeslut och färdig anläggning;
- Investeringens storlek;
- Tillstånd av olika slag för anläggningen; samt
- Lokal opinion och politik.

Från att en investeringsmöjlighet uppstår till att en produktionsanläggning är färdig kan det gå lång tid. Under denna tid kan många förutsättningar förändras, vilket ökar risken investeringen. Investeringens storlek gör att kapitalanskaffning kan utgöra en utmaning. Att få tillstånd för en ny anläggning är komplext och kan ta lång tid om tillståndsansökningarna överklagas. Politik och lokal opinion kan bidra till att försvåra för nyetableringar av produktionskapacitet. Potentiella investerare bör genomföra en grundlig marknadsanalys innan de beslutar om en investering. Dessa inträdesbarriärer kommer troligtvis att vara att konkurrenshämmande.

Stockholm

På Stockholmsmarknaden, där näten i hög grad redan är sammankopplade och där produktionssamarbeten och modeller för kostnadsdelning förekommer, ser inte koncernledningen att konkurrensen på producentmarknaden väsentligt kommer att påverkas i samband med ett införande av lagstadgat tredjepartstillträde. Produktionen i Stockholm är redan i stor utsträckning optimerad, då det saknas betydande överkapacitet hos befintliga producenter. Konkurrensen på producentmarknaden hämmas dessutom av att det finns få expansionsmöjligheter för de befintliga producenterna samtidigt som det finns få industriella restvärmeleverantörer.

Förslagets påverkan på prissättningen

Om förslaget

Prissättningen på fjärrvärme är fri och fjärrvärmeverksamhet som bedrivs av ett kommunalt företag ska bedrivas på affärsmässig grund. Då fjärrvärmeföretagen är lokala monopol präglas marknaden även av en stor prisspridning. Enligt en rapport från Energimarknadsinspektionen bestäms priset på respektive marknad främst av stordriftsfördelar och kostnadsrelaterade variabler. Större försäljningsvolymen indikerar lägre pris gentemot kund och prissättningen är snarlik inom bolagskoncerner och i angränsande geografiska områden.¹

Utredningens förslag innebär två inskränkningar i den i dagsläget fria prissättningen på fjärrvärmemarknaden. Den ena är prisregleringen av distributionsverksamheten. Den andra är att producenterna åläggs att hålla en konkurrensneutral prissättning gentemot värmehandelsbolagen.

Utredningen visar inte tydligt hur den föreslagna prisregleringen av distributionsverksamheten kommer att påverka fjärrvärmepriset. Enligt förslaget ska avgifterna baseras på distributionsnätens nuanskaffningsvärde. Då det saknas uppgifter om hur fjärrvärmebolagen för närvarande prissätter distributionen och vilka kostnader distributionen bär är det svårt för koncernledningen att bedöma hur priset på distributionen kommer att påverkas av prisregleringen. Det är däremot sannolikt att kostnaderna kommer att öka i denna del av verksamheten som en följd av att systemoperatörsansvaret sannolikt kommer att vara en del av denna funktion. Detta är rimligtvis en kostnad som läggs till slutpriset för kunderna. En reglerad distributionsverksamhet tillsammans med en systemoperatörsfunktion bidrar därmed inte till syftet att sänka priset på fjärrvärme.

Utredningen föreslår vidare att producenternas försäljning av värme ska vara konkurrensneutral, vilket koncernledningen tolkar som att utredningen vill att prissättningen ska vara lika oavsett vem som köper fjärrvärme från producenten. Idag beror priset till kund till stor del av kostnadsmassan, där bränslekostnader dominerar. Stordriftsfördelar och bränslekostnader kommer fortsatt att vara två av de viktigaste komponenterna i producenternas prissättning gentemot värmehandlarna.

På marknader utan konkurrens uteblir prispress. Kostnaderna i värdekedjan befaras istället öka, till följd av ökade kostnader i distributionen som prisregleras oavsett om konkurrens uppstår.

På producentmarknader där konkurrens uppstår kommer producenter med lägre bränslekostnader, exempelvis restvärmeleverantörer, vara konkurrenskraftiga. En följd som bör beaktas är vad som sker med de anläggningar som blir överflödiga. Följden kan bli att kommunala fjärrvärmebolag tvingas lägga ner produktionsanläggningar med stora kostnader för den enskilda kommunen som följd.

¹ Energimarknadsinspektionen har i sin rapport EI R2011:08 Analys av fjärrvärmeföretagens intäkts- och kostnadsutveckling, undersökt prisvariationen på marknaden med utgångspunkt i fjärrvärmeföretagens särredovisningar år 2009. Av den prisvariation som modellen förklarar står de kostnadsrelaterade variablerna styckkostnad, styckinvestering, kraftvärme och kapitalkostnader för 50 % av förklaringsvärdet. Prisstrategiska faktorer bestående av genomsnittligt pris för andra prisområden inom samma bolag och marknadsandelar av den lokala uppvärmningsmarknaden står för 44 % av förklaringsvärdet. De efterfrågerelaterade variablerna kundtätthet och genomsnittlig disponibel inkomst på kommunnivå stod för enbart 6 % av förklaringsvärdet.

Energimarknadsinspektionen har i sin årliga rapport om sårredovisning av fjärrvärmebranschen dragit slutsatsen att stordriftsfördelar påverkar slutkostnaden för fjärrvärme. Utredningen har inte genomfört någon analys av utvecklingen av producenternas marknadsandelar vid konkurrens, vilket i sin tur påverkar slutkundspriset. En vidare analys av denna effekt är enligt koncernledningen önskvärd.

Hur konkurrensen kommer att utvecklas på slutkundsmarknaden och vilka effekterna av förslaget blir på priset för slutkund är i stor utsträckning beroende av vad utredningens förslag om konkurrensneutralitet innebär och hur regleringen tolkas. Om konkurrensneutralitet enbart innebär att samtliga handlare har möjlighet att handla till samma pris behöver det inte medföra att samtliga intresserade handlare har rätt att köpa från producenten. Producenten kan i detta fall välja att sälja sin fjärrvärme inom koncernen. Om konkurrensneutraliteten däremot innebär att samtliga handlare med avtal med slutkund har rätt att köpa fjärrvärme från en producent bedömer koncernledningen att det finns goda förutsättningar för konkurrens. Koncernledningen anser därför att det bör förtydligas vad konkurrensneutralitet innebär.

Sammantaget anser koncernledningen att det är svårt att skapa prispressande konkurrens med det nuvarande förslaget. Kostnader för systemet som helhet bedöms av koncernledningen öka. Trots positiva aspekter som ökad transparens och valfrihet, torde förslaget medföra ökade slutkundspriser. Detta kan på sikt komma att påverka sektorns konkurrenskraft gentemot andra uppvärmningsalternativ. Om priserna istället hålls nere p.g.a. av konkurrerande värmekällor kommer marginalerna istället att minska vilket påverkar sektorns lönsamhet, investeringsviljan i sektorn, samt förmåga att attrahera kapital. Koncernledningen tillstyrker att utredningen har valt att begränsa kostnaderna för fjärrvärmebolagen genom att endast kräva juridisk åtskillnad av verksamheterna på de konkurrensutsatta marknaderna.

Stockholm

Enligt utredningen är Stockholm ett av de områden i landet där fjärrvärmekunder anser att fjärrvärmepriserna varit höga. Koncernledningen bedömer det som osannolikt att priset på fjärrvärme kommer att minska till följd av utredningens förslag. Skälen till koncernledningens bedömning baseras på:

- En utredning som konkurrensverket genomfört visar att det reala priset på fjärrvärme har sjunkit med 1,5% under perioden 2005-2010.
- Det finns redan idag en konkurrens med andra värmealternativ, vilket gör att priset på fjärrvärme hålls nere. Priset är för närvarande satt i förhållande till kundens bästa uppvärmningsalternativ.
- Det är oklart hur många aktörer som väljer att etablera sig som handlare i de olika näten i Stockholmsområdet. Den tidigare fjärrvärmeutredningen (SOU 2005:33) ansåg att 5-6 konkurrerande aktörer var nödvändiga för att konkurrens skulle uppstå på en marknad. Samtidigt är det viktigt för handlaren att ha tillräckligt stora volymer för att upprätthålla sin konkurrenskraft på längre sikt.
- Konkurrensen på producentmarknaden kommer sannolikt inte att öka i Stockholm.

Koncernledningen bedömer det därmed som sannolikt att följderna av TPA blir ökade kostnader (t.ex. ökade administrations- och omstruktureringkostnader, för fjärrvärmeföretagen). Detta skulle kunna leda till lägre och omfördelade marginaler på fjärrvärmemarknaden. Marginalerna och därmed de stora vinsterna inom fjärrvärmerna torde vid ett införande av lagreglerat tredjepartstillträde finnas i producent- och distributionsledet.

Mot bakgrund av ovanstående är det svårt att se hur utredningens förslag kommer att leda till ökad konkurrens och lägre priser för slutkunder i Stockholm. Koncernledningen anser därför att det vore oklokt att genomföra en avreglering om det kan förväntas leda till högre priser för slutkund, eftersom ett sådant förfarande skulle kunna skada kundernas förtroende för branschen.

Fjärrvärmekundernas ställning

Enligt Energimarknadsinspektionen gör kombinationen av (1) fri prissättning, (2) att man som fjärrvärmekund inte kan byta leverantör, (3) att byte av uppvärmningsform ofta är förenat med en relativt hög kostnad och (4) att fjärrvärmeverksamhet kan bedrivas av vinstmaximerande aktörer att kundens ställning gentemot fjärrvärmeleverantören sammantaget är att betrakta som svag.

Om förslaget

Koncernledningen tolkar målsättningen att stärka fjärrvärmekundernas ställning som en strävan att förbättra kundernas förhandlingsposition och ge en ökad insyn och förståelse för fjärrvärmepriset. Koncernledningen bifaller denna ambition och anser att en uppdelning av verksamheterna med prisreglering av distributionen kan ge ökad insyn och ett mer transparent fjärrvärmepris. Vid introduktion av flera fjärrvärmehandlare på en marknad ges fjärrvärmekunderna valfrihet och en bättre förhandlingsposition skapas gentemot fjärrvärmebolagen. Huruvida förhandlingspositionen förstärks märkbart är sannolikt beroende av om konkurrens uppstår på den enskilda kundens nät.

Stockholm

Utredningen pekar även ut Stockholm som en av de marknader där fjärrvärmekunderna har velat få större inflytande och möjlighet att välja fjärrvärmeleverantör. Huruvida utredningens förslag kommer att medföra ökad valfrihet i Stockholm beror på hur många handlare som väljer att etablera sig på marknaden och sälja värme inom flera nät. Trots låga marginaler är det inte osannolikt att flera fjärrvärmehandlare kommer att etablera sig på de större marknaderna. I Stockholm finns redan idag flera aktörer och det är inte osannolikt att de vill konkurrera om marknadsandelar.

I och med detta bedömer koncernledningen det som sannolikt att utredningens förslag kommer att leda till ökad valfrihet på Stockholmsmarknaden och tillstyrker detta. Koncernledningen anser även att den ökade transparensen som uppdelningen av fjärrvärmebolagen och prisreglering av distributionen ger kommer fjärrvärmekunderna till del.

Förslagets miljöpåverkan

Om förslaget

Den tidiga utbyggnaden av fjärrvärme och omställningen till miljövänlig produktion har bidragit till att göra den svenska fjärrvärmen till en internationellt sett miljövänlig värmeform. Fjärrvärmens styrs idag mot en ökad miljöanpassning genom bland annat beskattning och regelverk, men miljöanpassning sker även som en följd av marknadsanpassning. Exempel på styrmedel är den relativt höga skatten på oljebaserat bränsle jämfört med avfall. Att ytterligare främja miljön genom att ta tillvara på den restvärme som framställs som biprodukt i industri är ytterligare ett steg i klimatanpassningen av fjärrvärmerna, en klimatanpassning som koncernledningen tycker är viktig.

Införandet av restvärme är dock inte odelat positivt då det kan ses som ett stöd till industrier. Dessutom kan restvärmerna komma att konkurrera ut den befintliga, billiga och relativt miljövänliga, förbränningen av avfall, vilket är en viktig samhällsfunktion.

Koncernledningen anser att ytterligare konsekvensanalyser bör göras där kostnaderna av den nya infrastrukturen, påverkan på andra samhällsnyttiga funktioner samt kostnaden för att avveckla och skriva ner befintliga produktionsanläggningar, etc. ställs gentemot den miljönytta som ett ökat restvärmeanvändande kan medföra. Koncernledningen är liksom utredningen av åsikten att TPA:s effekt på miljön är oklar.

Stockholm

I Stockholm är överskottet av producerad fjärrvärme begränsat samtidigt som det finns få outnyttjade restvärmemetillgångar. De befintliga fjärrvärmeproducenterna behöver dessutom göra stora investeringar för att deras anläggningar ska fortsätta vara konkurrenskraftiga och bli mer miljömässiga. Därmed finns det för närvarande få leverantörer som kan tillföra värme på fjärrvärmennätet utan att göra väsentliga investeringar. Exempelvis bedömer Fortum Värme samägt med Staden att de behöver göra investeringar i bl.a. anläggningar om 15 miljarder kronor fram till 2020.

För att fjärrvärme även i framtiden ska kunna vara ett miljövänligt värmealternativ på Stockholmsmarknaden måste klimatvänliga investeringar genomföras. Då lönsamheten i branschen är relativt låg i dagsläget finns det en risk för minskad investeringsvilja på grund av den osäkerhet som förslaget i sin nuvarande utformning skapar. På så vis ger det föreslagna systemet inte incitament för miljövänliga investeringar trots att det finns ett behov och intresse från fjärrvärmeföretagens sida.

Koncernledningen anser därmed att utredningen har utelämnat att beskriva hur utrymme för investeringar i bättre miljö ska skapas och att ytterligare analyser kring miljöeffekterna bör genomföras.

Förslagets realiserbarhet

Okklarheter och ytterligare analysbehov

Koncernledningen anser att TPA-utredningen har gjort en omfattande beskrivning och genomfört en gedigen analys av fjärrvärmemarknaden och förutsättningarna för TPA. Koncernledningen anser vidare att utredningen har kommit till flera korrekta slutsatser gällande det resultat som förslaget kan åstadkomma. Gällande förslagets realiserbarhet är utredningen tydlig på ett antal punkter, vilket gör realiserbarheten svårbedömd.

Koncernledningen har därför identifierat ett flertal punkter som borde förtydligas och analyseras innan beslut fattas i frågan.

Produktion

1. För att flera fjärrvärmebolag runt om i landet ska få möjlighet att bilda sig en uppfattning om vad förslaget kommer att innebära för dem, bör det klargöras vilka kriterier som ska uppfyllas för att en konkurrerande volym skall anses vara ”icke oansenlig”, och utgöra grunden för konkurrensutsättning. Det är i synnerhet viktigt då det enligt utredningen ska vara underlag för juridisk delning av fjärrvärmeverksamhet.
2. Då producenten har ett ansvar för att kunna leverera till handlarna bör begrepp som beskrivs i förslaget definieras. Bland annat bör leveranssäkerhet, baskapacitet, spetskapacitet och reglerkapacitet definieras.
3. Innan en separation är möjlig bör det klargöras hur tillgångarna ska delas mellan produktionsbolaget och nätbolaget, vid en separation. Om detta ska regleras bör det ske i god tid innan en juridisk åtskillnad blir tvingande.
4. Såsom koncernledningen redan tidigare påpekat är innebörden av konkurrensneutralitet avgörande för konkurrensen och prissättningen på fjärrvärmemarknaden. Följaktligen är koncernledningen av den meningen att det bör utredas hur olika tolkningar av konkurrensneutralitet kommer att påverka marknaden och värmehandelsbolagen. Koncernledningen anser även att det bör beaktas om konkurrensneutralitet är en önskvärd lösning, då det kan ses som en inskränkning i företagets avtalsfrihet. Följden kan bli att det är svårt att genomföra affärsmässiga lösningar, med exempelvis mängdrabatter, olika prisstrategier, segmentering av kunder etc.

Distribution/Systemoperatör

5. I god tid innan ett eventuellt lagförslag träder i kraft bör priset för distributionen utredas och förtydligas. Obesvarade frågor inkluderar vad som är att betrakta som en skälig nättariff och vilket avkastningskrav som kommer att användas vid beräkningen. Det bör även framgå vad som anses vara skäliga driftskostnader.
6. Eftersom fjärrvärmen är en av de dominerande värmeformerna i Sverige är det viktigt att fjärrvärmenätet är tillförlitligt. Utredningen föreslår att en systemoperatör med systemansvar för det samlade fjärrvärmesystemen ska inrättas i de fjärrvärmesystem som består av flera fjärrvärmenät med olika nätt innehavare. Koncernledningen anser att det bör klargöras hur systemtjänsterna kommer att upphandlas.
7. För att konkurrensen ska utvecklas på bästa sätt och produktionsoptimering möjliggöras i Stockholm är sammankopplingar av nät viktiga. För att en utveckling mot fler sammankopplingar ska fortsätta, bör det klargöras hur distributionskostnaden ska fördelas vid en sammankoppling.

8. I och med sammankopplingar av nät uppstår flaskhalsar. I utredningen diskuteras olika lösningar för när en tillräcklig överföringskapacitet inte finns mellan köpare och säljare. Utredningens förslag om mothandel kan komma att bli kostsamt i vissa nät, där det är stor skillnad mellan produktionsanläggningarnas kostnader. Om en basanläggning i ett nät med produktionsöverskott skall ersättas med en spetsanläggning i ett nät med underskott kommer mellanskillnaden mellan anläggningarna att behöva finansieras på något sätt. Detta görs troligtvis via nättariffen, vilket i slutändan drabbar slutkonsumenten, via högre nättariff.

Handel

9. För att konkurrensen ska fungera på handelsmarknaden bör det finnas möjligheter för alla aktörer att handla snabbt, effektivt och på lika villkor. Utredningen beskriver att en nationell börs för fjärrvärme inte är möjlig på grund av fjärrvärmens egenskaper. Koncernledningen håller med om detta, men önskar ändå ett förtydligande om hur fjärrvärmens bör handlas, via lokala börser eller bilaterala kontrakt?
10. För att systemet ska fungera optimalt krävs flexibilitet gällande balanshållning. Det bör förtydligas hur detta ska skapas.
11. Koncernledningen önskar vidare förtydliganden om marginalprissättning i några sammanhang kan ge lägre kostnader för tillförd värme?
12. Såsom det tidigare beskrivits är konkurrensneutraliteten en viktig del av utredningens förslag. Koncernledningen anser att det bör utredas vilken påverkan på inköp och avtal med producentledet utredningens förslag om konkurrensneutralitet får.

Praktisk realiserbarhet

Utöver ovan beskrivna oklarheter vill koncernledningen påtala vikten av att bred och djupgående analys av förslagets möjliga konsekvenser och kostnader. Koncernledningen anser att dessa kostnader bör vägas mot de vinster som förslaget förväntas medföra. Därtill bör det undersökas vilka kostnader som rimligen bör överföras till den inträdande aktören inklusive eventuella kostnader för inskränkningar i nätägarens egendomsrätt. Det är även viktigt att en analys görs av vilken effekt förslaget har på de befintliga företagens lönsamhet.

Realiserbarheten och resultatet av förslaget är också beroende av hur prisregleringen av distributionen kommer att utformas. Erfarenheter från tidigare prisregleringar visar att det är en omfattande och tidskrävande process. En parallell kan exempelvis dras med elmarknaden där tillsynsmyndigheten fortfarande inte har hittat ”rätt” modell för prisreglering trots att flertalet år har förflutit efter att en reglering av marknaden infördes. Den praktiska implementeringen av en reglering är svår och skapar i sig nya och kostsamma risker, som i slutändan belastar kunderna.

Konsekvenser av förslaget

Koncernledningen anser dock att utredningen har kommit med många goda synpunkter och att den har bidragit till en dialog och en debatt på fjärrvärmemarknaden som redan

idag har gett resultat och en ökad öppenhet och förståelse för hur fjärrvärmemarknaden är uppbyggd.

Koncernledningen är dock av den meningen att förslaget på det stora flertalet av landets fjärrvärmemarknader inte kommer att bidra till att skapa konkurrens och därmed medföra de fördelar som konkurrens kan innebära. Flertalet marknader kommer även fortsatt att vara monopolmarknader där den framtida prissättningen motsvarar dagens med undantag för de höjningar som prisregleringen medför. Möjligheter till ökad transparens och valfrihet är dock eftersträvansvärda effekter som förslaget kan resultera i.

Koncernledningen är även oroliga för den långsiktiga utvecklingen av fjärrvärmesektorn som förslaget potentiellt kan medföra. Det finns flera aktörer inom branschen som upplevt en oro om att TPA kommer medföra:

- Sämre konkurrenskraft mot andra värmealternativ;
- Lägre avkastning; samt
- Högre risk i hela värdekedjan.

En kombination som bidrar till att minska attraktiviteten och förmågan att attrahera kapital till sektorn. På sikt skulle detta leda till underinvesteringar och lägre utnyttjande av produktions- och distributionstillgångarna. Vidare blir detta en negativ spiral som leder till en ohållbar ekonomisk situation för fjärrvärmesektorn. En situation som utifrån dagens tillstånd i sektorn kunde anses som kapitalförstöring. Ett sådant scenario skulle ge stora konsekvenser inte bara för fjärrvärmebolagen. Fjärrvärmesektorn är i dagsläget i många fall integrerad med andra samhällsnyttiga verksamheter så som elproduktion, avfallshantering och fjärrkyla. Dessutom bidrar den till att uppfylla Sveriges energi- och klimatpolitiska åtaganden mot EU.

Huruvida ett sådant scenario är sannolikt eller ej är svårt att bedöma i dagsläget, p.g.a. de oklarheter som utredningen lämnar. Det är troligt att utvecklingen kommer att skilja sig väldigt mycket beroende av de lokala förutsättningarna.

På Stockholmsmarknaden finns redan flera producenter och nätägare. Då Stockholm torde vara en av de marknader där juridisk åtskillnad blir aktuell kommer förslaget även medföra ökade kostnader för bolagen både i form av engångskostnader och återkommande högre kostnader för administration och liknande. Då det finns få restvärmeleverantörer och få möjligheter för utbyggnad av fjärrvärmeproduktion bedömer koncernledningen att förslaget i realiteten inte kommer att bidra till förändrade styrkeförhållanden mellan fjärrvärmeproducenter i Stockholm, även om en liberalisering av fjärrvärmehandeln kan medföra att ytterligare aktörer etablerar sig med nya prisstrategier och annan orientering eller försäljningsprofil. Detta kommer att bidra till en ökad valfrihet vilket är bra. Angående slutkundspriset är det i dagsläget svåröverskådligt hur det kommer utveckla sig, vilket kommer att vara väsentligt för sektorns framtida utveckling.

Sara Feinberg
Stockholms Stadshus AB
105 35 Stockholm

**Remissvar på TPA-utredningens betänkande *Fjärrvärme i konkurrens*
(SOU2011:44)**

AB Svenska Bostäder ser positivt på de förslag som utredningen lägger fram i betänkandet.

Genom att möjliggöra tillträde till distributionsnäten för ytterligare fjärrvärmeproducenter, finns förutsättningar att skapa en konkurrens och prissättning som kommer oss fjärrvärmekunder tillgodo.

Dock bör beaktas i den fortsatta beslutsgången, hur avgifter och kostnader på distributionsnäten regleras och värderas i den särredovisning av distribution, produktion och handel som uppkommer då ytterligare aktörer tillträder.

En övergripande standard bör också utarbetas vad gäller kvalitets-, leverans- och miljökrav på de producenter som önskar tillträde, för att motverka att alltför högt ställda lokala krav förhindrar en etablering.

Det kan konstateras att förutsättningarna för ett tredjepartstillträde är gynnsammast i storstadsområdena vad gäller kundunderlag och konkurrensfördelar. Samtidigt är också möjligheterna för etablering i dessa områden mycket begränsade på grund av lokaliseringsproblematiken för ytterligare värmeverk. Det finns därför en risk att den efterfrågade fjärrvärmemarknaden i konkurrens som nu öppnas upp för genom TPA-utredningen, motverkas av dessa paradoxer.

Vällingby 2011 07 20

Roland Nilsson
Chef Fastighetsutveckling, tf VD
AB Svenska Bostäder



DATUM
2011-07-26

KONTAKTPERSON
Ingvar Andréasson
Bygg- och teknikavdelningen
08-737 20 91

Sara Feinberg
Stockholm Stadshus AB
105 35 STOCKHOLM

Remiss av TPA – utredningens betänkande ”Fjärrvärme i konkurrens” SOU 2011:44

AB Familjebostäder har erhållit rubricerat på remiss. Vi vill inledningsvis understryka att vi välkomnar initiativet att utreda tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Dagens monopolsituation är djupt olycklig, där avsaknad av konkurrens i kombination med kundernas tekniska låsning till fjärrvärmeleveranser, i flera fall lett till avsevärda kostnadsökningar för konsumenter som saknat reellt alternativ till fjärrvärmen.

Familjebostäder instämmer i stora delar i utredningens analyser och resonemang är positiva till utredningens förslag för att säkerställa att tredjepartstillträde till fjärrvärmenät blir praktiskt genomförbart. Vi delar betänkandets grundsyn att en konkurrenssituation torde leda till förhoppningsvis lägre fjärrvärmepriser, men åtminstone lägre prisökningstakt.

Utredningen har också på ett förtjänstfullt sätt tagit till sig erfarenheter från tidigare avreglering av tekniska monopol som elmarknaden. Inte minst kravet på en juridisk uppdelning av produktions- och distributionsledet (nätägare) så snart tredjepartstillträde är aktuellt, är enligt vår mening en förutsättning för att tredjepartstillträde skall få reella positiva konsekvenser i konsumentledet. Det är i det sammanhanget synnerligen viktigt att en sådan uppdelning av företagen sker på marknadsmässig grund. En undervärdering av distributionsleden skulle kunna få som konsekvens att dessa framgent tvingas öka sina priser i allt för hög grad för att täcka kommande underhålls- och distributionskostnader. Vi vill i sammanhanget framhäva att uppdelningen för att nå sitt syfte skall leda till att det inte får finnas några ägarsamband mellan produktions- och distributionsled.

Utredningens förslag om prisreglering av distributionstjänsten för att säkerställa att inte oskäligen distributionsavgifter tas ut, synes mot bakgrund av erfarenheterna från elmarknaden vara nödvändigt för att säkerställa tredjepartstillträdets positiva effekter på fjärrvärmepriset.

Oaktat att det för Familjebostäders vidkommande synes sakna konsekvens då tredjepartstillträde torde kunna vara omgående aktuellt i Stockholms stad, bejaktar vi utredningens förslag att en uppdelning enligt ovan inte behöver genomföras innan

tredjepartstillträde är aktuellt. Vi delar utredningens slutsats att en sådan uppdelning i små nät utan reell konkurrens endast torde leda till administrativa merkostnader som slutligen belastar konsumtionsledet.

Utredningen har också förtjänstfullt penetrerat frågeställningen om drift- och försörjningstrygghet i distributionsledet vid tredjepartstillträde. Det lämnade förslaget med systemoperatörsansvar torde säkerställa kraven.

Betänkandet pekar också på positiva miljöeffekter av möjligheterna till tredjepartstillträde. Vi vill dock understryka att det kan finnas risker för att tredjepartstillträde även öppnar för mindre miljövänliga alternativ. Sådana negativa effekter torde dock kunna minskas dels genom kunders krav på miljövänlig produktion, dels genom samhällets övriga möjligheter att på sikt fasa ut eller beskatta bort oönskade alternativ.

Med vänlig hälsning

AB FAMILJEBOSTÄDER

Ingvar Andréasson
T f VD

Helena Ulfsparre
Miljöchef

Sara Feinberg
Stockholms Stadshus AB
105 35 Stockholm

Remiss av TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens (SOU2011:44)

Som svar på rubricerad remiss får Stockholmshem avge följande svar.

Förslaget

Mot bakgrund av fjärrvärmeföretagens starka ställning i relation till sina kunder har TPA-utredningen tagit fram ett förslag till en ny Fjärrvärmelag med ett regelverk för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten för att skapa en idag i det närmaste obefintlig konkurrens. Förslaget går ut på att dels ge intresserade lokala fjärrvärmeproducenter tillträdesrätt till befintliga fjärrvärmenät, dels säkerställa att fjärrvärmekunderna inte betalar ett oskäligt pris för distributionstjänsten som föreslås prisregleras, dels kräva att fjärrvärmebolagen gör åtskillnad mellan verksamheterna distribution, produktion och handel. Sammantaget syftar förslaget till förstärka fjärrvärmekundernas ställning, åstadkomma en effektivare fjärrvärmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö.

Stockholmshems synpunkter

Förslaget har många likheter med den ständigt diskuterade regleringen av elmarknaden. Eftersom distribution av fjärrvärme också är ett naturligt monopol med dito prissättning anser vi dock att de föreslagna förändringarna innebär ett steg framåt jämfört med dagens situation. Mot denna bakgrund är vi positiva till det aktuella förslaget under förutsättning att inte tredjepartstillträdet kommer att innebära högre kostnader för konsumenten.

Frageställningarna är dock komplexa och vi vill peka på några viktiga punkter.

Den enligt vår mening främsta frågan gäller de framtida nätavgifterna och hur kapitalkostnaderna kommer att fördelas när nätdelen ekonomiskt ska skiljas ut från fjärrvärmebolagens övriga verksamhet. Det finns risk att exempelvis fjärrvärmenäten övervärderas medan man nedvärderar produktionsanläggningarna för att få upp distributionsavgifterna genom avkastningskrav som också i hög grad kan varieras. Nätägaren kan också påstå att ett tredjepartstillträde skulle innebära en ökad risk och därmed en kortare avskrivningstid, vilket också ökar kostnaderna. Om detta tillåts skulle höjningen av nätavgifterna kunna öka kraftigt.

Det är också viktigt att de kvalitetskrav som nätägare ställer på tillförd värme inte blir orimliga för lokala leverantörer att uppfylla. Det är också rimligt att stor flexibilitet tillämpas vad gäller förhållandet mellan exempelvis nätavgiftens storlek och kvaliteten på värmeleveranserna. Hur detta lämpligen kan ske måste utredas vidare.

För att stärka lokala värmeleverantörers ställning på marknaden bör det partsammansatta organet Värmemarknadskommittén, som idag består av företrädare för fjärrvärmeproducenter och fjärrvärmekonsumenter, kompletteras med representation för lokala leverantörer. Det kan dessutom bli nödvändigt att de lokala leverantörerna bildar en organisation eller ett nätverk för att bevaka sina intressen och exempelvis bistå vid förhandlingarna med fjärrvärmebolagen.

Med vänlig hälsning

AKTIEBOLAGET STOCKHOLMSHEM

Ingela Lindh