



PM 2011:155 RII (Dnr 001-1137/2011)

Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 26 oktober 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Fjärrvärme i konkurrens” (SOU 2011:44) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat ”TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens” till bland annat Stockholms kommun. En sammanfattning av betänkandet bifogas detta ärende.

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
4. Åstadkomma en förbättrad miljö.

Detta ska uppnås genom att ett reglerat tredjepartstillträde införs på alla fjärrvärmemarknader i landet, dvs. 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 oskälighet i prissättning 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stadshus AB och Fortum Värme AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat ärendet till AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder, Micasa Fastigheter i Stockholm AB samt SISAB. Remissvaret från Stockholms Stadshus AB är sam-skrivet med stadsledningskontoret. Exploateringsnämnden och Micasa Fastigheter i Stockholm AB har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret är positivt till den av regeringen initierade utredningen med syfte att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Kontoret tillstyrker utredningens syfte att skapa förutsättningar för konkurrens och stärka kundens ställning. Stadsledningskontoret vill framhålla att det finns oklarheter och risker i utredningen vilka bör analyseras vidare. Innan genomförandet av en reglering enligt utredningens förslag måste analyseras hur förslaget påverkar priser för slutkund.

Fastighetsnämnden ställer sig positivt till förslaget om prisreglering. Utredningen har haft som mål att beakta konsumentnyttan, konkurrensfördelar samt miljöfördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning på fjärrvärmemarknaden vilket fastighetsnämnden, som en stor fastighetsägare i Stockholm, naturligtvis finner positivt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden instämmer i förslaget att kunna ta tillvara industriell restvärme, vilket är en av utredningens största förtjänster. Om restvärmen i framtiden tas för given i fjärrvärmeproduktionen, bör den miljöpåverkan som uppstår i och med de industriella processerna räknas med i t.ex. utsläppsstatistiken.

Stadsbyggnadsnämnden anser att förslaget om tredjepartstillträde är viktigt och stämmer med de förväntningar som finns på värmemarknaden. Det är inte troligt att förslaget kommer att få några stora effekter på kort sikt, men det kan ändå ha en positiv effekt på inställningen till fjärrvärme. På längre sikt är det önskvärt att det leder till ökad konkurrens och därmed lägre priser samt att verksamheten effektiviseras och utvecklas så att den till exempel kan samspela med lokalt producerad energi.

Stockholms Stadshus AB delar stadsledningskontorets synpunkter och slutsatser.

AB Familjebostäder instämmer i stora delar i utredningens analyser och resonemang och är positivt 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.

AB Stockholmshem anser att den främsta frågan rör 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.

AB Svenska Bostäder påpekar att det 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.

SISAB står bakom de slutsatser som utredningen kommit fram till.

Fortum Värme AB avstyrker förslaget och föreslår istället att en mekanism för kundtillträdesrätt utvecklas, syftande till att säkerställa att kunder med egen tekniskt och energimässigt likvärdig kapacitet ges möjlighet att leverera in värme till fjärrvärmeföretaget på för bägge parter ekonomiskt sunda och affärsmässiga villkor. Vidare att en mekanism för producenttillträdesrätt, syftande till att säkerställa att andra producenter, det vill säga restvärmeleverantörer eller andra fjärrvärmeföretag, med egen tekniskt och energimässigt likvärdig kapacitet, ges möjlighet att leverera in värme till fjärrvärmeföretaget på för bägge parter ekonomiskt sunda och affärsmässiga villkor. Dessutom föreslås att en ordning för prisändringsprövning utvecklas.

Mina synpunkter

Jag ställer mig, liksom stadsledningskontoret och merparten av stadens remissinstanser positiv till den av regeringen initierade utredningen med syfte att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Jag välkomnar intentionen att skapa förutsättningar för en än bättre konkurrens, inte bara via bergvärme, och dessutom stärka kundens ställning genom ökad valfrihet och transparens. Utredningen har också genom sitt uppdrag och arbete bidragit till att skapa bättre förutsättningar för diskussion om den framtida utvecklingen av svenska fjärrvärmemarknader. Syftet är således vällovligt.

Det är däremot högst osäkert om de åtgärder och förslag som faktiskt presenterats verkligen kommer att leda till att dessa mål uppfylls. En effektiv konkurrens skulle gynna fjärrvärmemarknaden, men utredningen förmår inte visa att konkurrensen kommer att öka på landets fjärrvärmemarknader till följd av förslaget. Tvärtom beskrivs att förslaget sannolikt endast kommer att leda till konkurrensliknande förhållanden på 10-15 av landets 400 fjärrvärmemarknader. Stockholm är i egenskap av en av landets största marknader en sådan.

Idag råder fri prissättning på fjärrvärmemarknaden. Med utredningens förslag inskränks denna på två sätt. Det ena är prisregleringen av distributionsverksamheten och det andra är att producenterna åläggs att hålla en konkurrensneutral prissättning gentemot värmehandelsbolagen. Hur den föreslagna prisregleringen kommer att påverka fjärrvärmepriset till slutkund är oklart, men förslaget kommer förmodligen inte att leda till att sänka priset på fjärrvärmen utan mycket tyder istället på att slutpriset för kund blir högre. Med det förslag som utredningen föreslår finns det dock en uppenbar risk att utredningens syfte inte kan uppnås. Detta gäller särskilt på de marknader som inte kommer att vara konkurrensutsatta. Där uteblir prispressen samtidigt som kostnaderna i värdekedjan riskerar att öka.

Att införa och ta tillvara restvärme som en del i klimatanpassningen av fjärrvärmemärket är viktigt. Däremot kan detta få oönskade konsekvenser och förslaget miljöpåverkan behöver analyseras mer noggrant. Exempelvis är det inte säkert att det är de kolkrafteldade verk som används för spetslaster som kommer att tas ur bruk, utan kanske snarare bibränsleeldade verk och avfallsförbränningsanläggningar som påverkas. Jag delar stadsledningskontorets och Stockholms Stadshus AB:s synpunkter att konsekvensanalyser där kostnaderna av den nya infrastrukturen, påverkan på andra samhällsnyttiga funktioner samt kostnaden för att avveckla och skriva ner befintliga produktionsanläggningar ställs gentemot den miljönytta som ett ökat restvärmeanvändande kan medföra.

Sammanfattningsvis är det osäkert om förslaget verkligen kommer att påverka marknadsförhållandena, vare sig i Stockholmsregionen eller för andra tänkbara fjärrvärmemarknader. Det är inte heller klargjort huruvida delsyftena med regleringen, ”att leda till en effektivare värmemarknad med lägre priser, samt förbättrad miljö”, kan infrias med föreslagen författning. Förslaget kan innebära en ökad transparens, men om priserna ökar och kundernas ställning endast stärks marginellt borgar detta knappast för ett ökat förtroende för fjärrvärmemarknaden från konsumenterna. I detta sammanhang vill jag lyfta fram alternativa förslag som syftar till att stärka kundernas ställning genom att inrätta en mekanism för kundtillträdesrätt till näten. I övrigt vill jag hänvisa till stadsledningskontorets remissvar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Fjärrvärme i konkurrens” (SOU 2011:44) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 20 oktober 2011

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
Som svar på remissen anför följande:

Fjärrvärmerna i Stockholm är idag driftssäker, flexibel och utbredd. Utvecklingen är därför av vikt för Stockholms del. Det finns stort utvecklingspotential i fjärrvärmerna, framförallt bör det bli mer kundvänligt med fjärrvärme. Utredningen Fjärrvärme i konkurrens lyckas inte tillgodose de behoven.

Staden har i likhet med andra kommuner gjort stora investeringar i infrastruktur för fjärrvärme. För Stockholms är det en relativt sett mindre kostnad än för många mindre kommuner, men likväl en investering. För att kommuner ska våga investera i exempelvis infrastruktur för miljövänligare energi krävs att rättsäkerhet och tilltro. Att som utredningen förelår öppna den infrastruktur som kommunerna investerat i för andra aktörer så att andra än investerarna får avkastningen för den aktuella investeringen är tveksamt ur det perspektivet. Ett skadat förtroende skulle kunna bli en mycket negativ konsekvens av de förslag som utredningen innebär. Den ekonomiska förlust som det riskerar att bli för mindre kommuner som investerat i fjärrvärme är svår att försvara. Det är ett perspektiv som saknas i utredningen.

Utredningen lämnar flera lösa trådar antyder utredningen att en avreglering kan få negativa konsekvenser ifråga om miljöeffektivitet och på vilket sätt systemet ska förenkla för kun-

derna är ännu otydligt. Vem som ska få vara leverantör på ett avreglerat fjärrvärmenät berör inte utredningen heller, ännu en öppen fråga som ur ett kundperspektiv är högst relevant.

Det är svårt att lämna ett positivt yttrande om utredningen. Den positiva effekten den önskar är ur ett kundperspektiv främst längre pris, men det är mer en förhoppning än en direkt konsekvens av utredningens förslag. Utredningen nämnder inte hur prisreglering ska gå till utan låter det bli en öppen fråga.

Det är därför svårt att anta att priserna, som på fjärrvärme gick upp med 32 % mellan 1996-2010, ska gå ner för att marknaden avregleras. Elmarknaden, som avreglerades under 90-talet, uppvisar dock inga sådana tendenser. Mellan 1996-2010, medan fjärrvärmepriset ökade med 32 %, ökade elpriserna i Sverige med 186 %. Utredaren själv skriver att priserna antagligen inte kommer att gå ner eftersom de idag inte är oskäligt höga. Mot den bakgrunden kan lägre priser knappast anses vara ett hållbart argument.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Karin Wanngård, Roger Mogert och Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. Att lämna följande remissvar.
2. Betona vikten av att den föreslagna handeln med värme sker under samhällets kontroll och inte genom direkt konkurrens mellan olika parter.

Dagens situation med lokala fjärrvärmemonopol i privat regi är oacceptabel ur både ekonomisk synpunkt och med hänsyn till de övergripande kraven på en grundläggande omställning av samhällets energisystem till följd av behovet av att motverka den pågående klimatförändringen.

Vid monopolsituationer anser vi det självklart med samhällligt ägande för att undvika monopolsituationer. När flera producenter inklusive enskilda fastigheter ska bidra med produktion av värme krävs också styrning från samhällets sida eftersom målet med ett sådant system måste vara att optimera den totala energiproduktionen ur klimatsynpunkt. Detta kan som framgår av miljöförvaltningens synpunkter svårigen ske genom fri konkurrens eftersom prissättningen då inte sker utifrån ett gemensamt energiperspektiv. Det är viktigt att också enskilda värmeproducenter (både fastigheter och företag) får möjlighet att till ett rimligt pris kunna leverera det överskott av värme som regelmässigt produceras sommartid när detta är möjligt.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Näringsdepartementet har remitterat TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens till bland annat Stockholms kommun. Remisstiden sträcker sig till och med den 20 september 2011. Staden har medgetts uppskov att inkomma med svar till den 26 oktober 2011.

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 ska uppnås genom att ett reglerat tredjepartstillträde införs på alla fjärrvärmemarknader i landet, dvs. att producenter får tillgång till fjärrvärmenäten.

Såväl produktion som handel med fjärrvärme konkurreras ut.

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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stockholms Stadshus AB och Fortum Värme AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat ärendet till AB Familjebostäder, AB Stockholmskem, AB Svenska Bostäder, Micasa Fastigheter i Stockholm AB samt SISAB. Exploateringsnämnden och Micasa Fastigheter i Stockholm AB har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

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

Stadsledningskontoret 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 stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret vill framhålla att det finns oklarheter och risker i utredningen vilka bör analyseras vidare.

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

Stadsledningskontorets 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

Stadsledningskontoret delar utredningens mening att effektiv konkurrens gynnar utvecklingen av fjärrvärme och fjärrvärme som värmealternativ. Däremot anser stadsledningskontoret 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;
- Investerings 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. Investerings storlek gör att kapitalanskaffning kan utgöra en utmaning. Att få till-

stånd för en ny anläggning är komplext och kan ta lång tid om tillståndsansökningarna överklagas. 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 stadsledningskontoret 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.

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 stadsledningskontoret att bedöma hur priset på distributionen kommer att påverkas av prisregleringen. Det är däremot sannolikt att kostnaderna kommer att öka i distributionsdelen 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 riskerar därmed inte bidra till syftet att sänka priset på fjärrvärme.

Utredningen föreslår vidare att producenternas försäljning av värme ska vara konkurrensneutral, vilket stadsledningskontoret 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 riskerar istället öka, till följd av ökade kostnader i distributionen som prisregleras oavsett om konkurrens uppstår.

På producentmarknader där konkurrens uppstår kommer producenter med lägre bränslekost-

nader, 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.

Energimarknadsinspektionen har i sin årliga rapport om särredovisning 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 stadsledningskontoret 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 stadsledningskontoret att det finns goda förutsättningar för konkurrens. Stadsledningskontoret anser därför att det bör förtydligas vad konkurrensneutralitet innebär.

Sammantaget anser stadsledningskontoret att det är svårt att skapa prispressande konkurrens med det nuvarande förslaget. Kostnader för systemet som helhet bedöms av stadsledningskontoret öka. Trots positiva aspekter som ökad transparens och valfrihet, riskerar förslaget leda till 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. Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret bedömer det som osannolikt att priset på fjärrvärme kommer att minska till följd av utredningens förslag. Skälen till stadsledningskontorets 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.

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 för-
enat med en relativt hög kostnad och (4) att fjärrvärmeverksamhet kan bedrivas av vinstmax-
imerande aktörer att kundens ställning gentemot fjärrvärmeleverantören sammantaget är att
betrakta som svag.

Om förslaget

Stadsledningskontoret tolkar målsättningen att stärka fjärrvärmekundernas ställning som en
strävan att förbättra kundernas förhandlingsposition och ge en ökad insyn och förståelse för
fjärrvärmepriset. Stadsledningskontoret instämmer i denna ambition och anser att en uppdel-
ning av verksamheterna kan ge ökad insyn och ett mer transparent fjärrvärmepris. Vid intro-
duktion av flera fjärrvärmehandlare på en marknad ges fjärrvärmekunderna valfrihet och en
bättre förhandlingsposition skapas gentemot fjärrvärmebolagen. Huruvida förhandlingsposi-
tionen 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 markna-
derna. I Stockholm finns redan idag flera aktörer och det är inte osannolikt att de vill konkur-
rera om marknadsandelar.

I och med detta bedömer stadsledningskontoret det som sannolikt att utredningens förslag
kommer att leda till ökad valfrihet på Stockholmsmarknaden och tillstyrker detta. Stadsled-
ningskontoret anser även att den ökade transparensen som uppdelningen av fjärrvärmebola-
gen 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 fjärrvärmerna till en internationellt sett miljövänlig värme-
form. Fjärrvärmerna styrs idag mot en ökad miljöanpassning genom bland annat beskattning
och regelverk, men miljöanpassning sker även som en följd av marknadsanpassning. Exem-
pel 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 bipro-
dukt i industri är ytterligare ett steg i klimatanpassningen av fjärrvärmerna, en klimatanpass-
ning som stadsledningskontoret 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 miljö-
vänliga, förbränningen av avfall, vilket är en viktig samhällsfunktion.

Stadsledningskontoret 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 miljö-
nytta som ett ökat restvärmeanvändande kan medföra. Stadsledningskontoret är liksom ut-
redningen 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 restvärmertilgångar. 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 fjärrvärmenätet utan att göra väsentliga investeringar. Exempelvis bedömer Fortum Värme samägt med Stockholms stad 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.

Stadsledningskontoret 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

Oklarheter och ytterligare analysbehov

Stadsledningskontoret anser att TPA-utredningen har gjort en omfattande beskrivning och genomfört en gedigen analys av fjärrvärmemarknaden och förutsättningarna för TPA. Stadsledningskontoret anser vidare att utredningen har kommit till flera korrekta slutsatser gällande det resultat som förslaget kan åstadkomma. Gällande förslagets realiserbarhet är utredningen otydlig på ett antal punkter, vilket gör realiserbarheten svårbedömd. Stadsledningskontoret 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 stadsledningskontoret redan tidigare påpekat är innebörden av konkurrensneutralitet avgörande för konkurrensen och prissättningen på fjärrvärmemarknaden. Följaktligen är stadsledningskontoret av den meningen att det bör utredas hur olika tolkningar av konkurrensneutralitet kommer att påverka marknaden och värmehandelsbolagen. Stadsledningskontoret 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 skäligen driftskostnader.

6. Eftersom fjärrvärmesystemen 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 nättinnehavare. Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret håller med om detta, men önskar ändå ett förtydligande om hur fjärrvärmesalen 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. Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret 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 stadsledningskontoret påtala vikten av att bred och djupgående analys av förslagets möjliga konsekvenser och kostnader. Stadsledningskontoret 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

Stadsledningskontoret anser 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.

Stadsledningskontoret är dock av den mening 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 en eventuell prisreglering medför. Möjligheter till ökad transparens och valfrihet är dock eftersträvansvärda effekter som förslaget kan resultera i.

På Stockholmsmarknaden finns redan flera producenter och nätägare. Då Stockholm torde vara en av de marknader där juridisk åtskillnad blir aktuellt riskerar förslaget medföra ökade kostnader för bolagen både i form av engångskostnader och återkommande högre kostnader för administration. Då det finns få restvärmeleverantörer och få möjligheter för utbyggnad av fjärrvärmeproduktion bedömer stadsledningskontoret 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.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2011 att godkänna och återöppna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Sonja Pagrotsky m.fl. (S) och Mattias Ericson (V), *bilaga I*.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 juni 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontorets synpunkter

Fastighetsnämnden köper årligen c:a 75 GWh fjärrvärme till de fastigheter som nämnden förvaltar. Idrottsfastigheternas uppvärmning finansieras av idrottsnämnden och där omsätts ytterligare 55 GWh. Utredningens motiv, att stärka fjärrvärmekundernas ställning, är därför av stort intresse för såväl staden som fastighetsnämnden.

Utredningens mål är att uppnå konkurrens på fjärrvärmemarknad i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Förutsättningen är då att andra aktörer, än det etablerade fjärrvärmeföretaget, har restvärme, överskottsvärme eller liknade att leverera.

Nya, tekniska system i anläggningar för produktion och leverans av värme är kanske inte en fastighetsägares första prioritet om det inte handlar om åtgärder för att tillförsäkra en hög säkerhet och tillförlitlig drift med hög leveranssäkerhet. Genom att använda sig av industrins spillvärme kan värme som håller tillräckligt hög temperatur levereras direkt ut på fjärrvärmennätet.

Utredningen pekar på att TPA säkrar att industriell spillvärme och annan restvärme kan tas tillvara och att det pågående slöseri som pågår genom att detta inte görs, då kan upphöra. Genom att denna restvärme som är helt utsläppsfri, ersätter både fossila bränslen och bio-bränslen så bidrar användandet av restvärme till mindre klimat- och miljöpåverkan.

En fastighetsägares mål är snarare att vara varsam med den värme som distribueras och omsätts i en fastighet. Fastighetsägaren ska också känna sig trygg att priset på fjärrvärmen är skäligen utifrån de förutsättningar som finns för produktion och distribution på respektive marknad. För att säkerställa att fjärrvärmekunderna inte betalar ett oskäligt pris för distributionstjänsten, föreslår utredningen att en prisreglering införs, vilket kontoret ställer sig positivt till. Utredningen har haft som mål att beakta konsumentnyttan, konkurrensfördelar samt miljöfördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning på fjärrvärmemarknaden vilket fastighetsnämnden som en stor fastighetsägare i Stockholm naturligtvis finner positivt.

Fastighetskontorets förslag

Kontoret föreslår att fastighetsnämnden godkänner och som svar på remissen återoppar detta tjänsteutlåtande som överlämnas till kommunstyrelsen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2011 enligt miljöförvaltningens förslag att tillstyrka remissen med de synpunkter som anförs i förvaltningens remissvar.

Reservation anfördes av Rana Carlstedt m.fl. (S) mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*

Reservation anfördes av Stellan F Hamrin (V) mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Per Ankersjö (C), Jonas Nilsson m.fl. (M) och Karin Karlsbro (FP), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Katarina Luhr m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen håller med om flera av utredningens grundtankar. Att exempelvis bygga parallella fjärrvärmesystem är inte motiverat och därför är det viktigt för nya aktörer att få tillträde till näten. Att stärka kundernas ställning är givetvis också av stor vikt.

Förvaltningen instämmer i förslaget att kunna ta tillvara industriell restvärme, vilket är en av utredningens största förtjänster. Restvärmen i landet motsvarar mer än dubbelt så mycket total energi som Stockholms stad använder varje år och det är viktigt att den tas tillvara. Däremot anser förvaltningen att miljöbelastningen från restvärmen ska räknas in, eftersom all förbränning påverkar miljön. Om restvärmen i framtiden tas för given i fjärrvärmeproduktionen, bör den miljöpåverkan som uppstår i och med de industriella processerna räknas med i t.ex. utsläppsstatistiken.

I utredningen påpekas redan på förhand att det är inom de tre största städerna i landet där tredjepartstillträdet har bäst förutsättningar att lyckas genom lönsamhet i uppdelning på produktion, distribution och handel. Samtidigt föreslås att tillsynsmyndigheten, sannolikt Energimarknadsinspektionen, kan göra undantag från obligatoriet med tredjepartstillträde,

om myndigheten bedömer att kostnaderna för ett sådant är för höga, t.ex. för administration.

Förvaltningen ställer sig undrande till hur tillsynsmyndigheten (inte föreslaget, men sannolikt Energimarknadsinspektionen) kommer att avgöra vad som är lönsamt eller inte, t.ex. om sådana lönsamhetskalkyler även kommer att grunda sig på miljöekonomiska, och därmed samhällsekonomiska överväganden. Detta bör klargöras.

Vidare anser förvaltningen att det är viktigt att den myndighet som ska utöva tillsyn får erforderliga resurser för att på ett trovärdigt sätt kunna genomföra arbetet.

När en producent väl fått tillträde till ett fjärrvärmenät är det mycket viktigt att det införs ett transparent avräkningssystem. Om en ny aktör erbjuder t.ex. 100% förnyelsebar värmeleverans är det viktigt att det finns någon form av oberoende instans som regelbundet säkerställer att så är fallet.

I utredningen påpekas att restvärmen i första hand inte kommer att ersätta fossila bränslen utan främst bibränslen. De fossila bränslena används främst vintertid som s.k. topplast. Utredningen pekar på att restvärmen därmed inte kommer att bidra till att minska växthusgasutsläppen i fjärrvärmesektorn. Som tidigare nämnts är det viktigt att detta räknas med i utsläppsstatistiken.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 augusti 2011 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 juni 2011 som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Tomas Rudin m.fl. (S) med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Maria Hannäs (V) har ej deltagit i beslutet.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 juni 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Fjärrvärmen i Stockholm är driftssäker och flexibel. Den har hög kapacitet och klarar av att variera sin produktion efter säsong. Fjärrvärmens monopolställning innebär dock problem med förtroendet för uppvärmningsformen, vilket gör att andra system väljs som leder till ett ökat elberoende. Andra risker med monopolet är att trycket på att utveckla och effektivisera sin verksamhet blir lägre.

I staden är ca 75 % av flerbostadshusen och 5 % av småhusen uppvärmda med fjärrvärme. Det finns två större nät som även omfattar omkringliggande kommuner. Det finns redan idag flera producenter av värme som har ett utbyte med varandra. Någon större industrianläggning som levererar restvärme ingår inte i systemet, enligt den information kontoret har. Det finns inte heller något system för att ta emot lokalt producerad värme från t ex solfångare.

Den förtroendebrist för fjärrvärmen som utredningen refererar finns också i Stockholm, där många fastighetsägare övergår till bergvärme. En ytterligare orsak till förtroendebristen kan vara prisutvecklingen där Stockholm nu ligger över medelvärdet i landet. Under åren 1996-2010 har prisökningen på fjärrvärme i landet i genomsnitt varit 32 %.

Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget om tredjepartstillträde är viktigt och stämmer med de förväntningar som finns på värmemarknaden. Det är inte troligt att förslaget kommer

att få några stora effekter på kort sikt, men det kan ändå ha en positiv effekt på inställningen till fjärrvärme. På längre sikt är det önskvärt att det leder till ökad konkurrens och därmed lägre priser samt att verksamheten effektiviseras och utvecklas så att den till exempel kan samspela med lokalt producerad energi.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s tjänsteutlåtande daterat den 28 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

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, här ej tryckt).

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 fjärrvärmepreiser, 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 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, bejakar 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 här ej tryckt).

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 här ej tryckt).

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 var 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;
- Investerings 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. Investerings 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 konkurrens-hämmande.

Stockholm

På Stockholmsmarknaden, där näten i hög grad redan är sammankopplade och där produktionsarbeten 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 försäljningsvolymerna indikerar lägre pris gentemot kund och prissättningen är snarlik inom bolagskoncerner och i angränsande geografiska områden.

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.

Energimarknadsinspektionen har i sin årliga rapport om särredovisning 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 följden av TPA blir ökade kostnader (t.ex. ökade administrations- och omstruktureringskostnader, 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 fjärrvärmens 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 fjärrvärmens, 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 restvärmens 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 restvärmertilgångar. 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

Oklarheter 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 otydlig 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 skäligen nättariff och vilket avkastningskrav som kommer att användas vid beräkningen. Det bör även framgå vad som anses vara skäligen driftskostnader.
6. Eftersom fjärrvärmerna 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 nätinnehavare. 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 fjärrvärmen 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 mening 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 kapitalförstörelse. Ett sådant scenario skulle ge stora konsekvenser inte bara för fjärrvärmebolagen. Fjärrvärmerna 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 aktuellt 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.

Fortum Värme AB

Fortum Värme AB:s yttrande daterat den 30 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

BETRÄFFANDE STADENS INTERNREMISS AV BETÄNKANDET
”FJÄRRÄRME I KONKURRENS” (SOU 2011:44)

Fortum Värme har av Näringsdepartementet begärt och fått förlängd remisstid till och med den 1 november. Skälet till detta är främst att Fortum Värme vill ha den tid det som erfordras för att kunna ta fram en genomarbetad och kvantifierad konsekvensanalys, vilket utredningen helt saknar.

Detta missförhållande har redan påpekats av Regelrådet, som är en remissinstans som har till uppgift att pröva bland annat kvaliteten på statens offentliga utredningar. Dessa brister fick Regelrådet att helt avstyrka förslaget. Det är helt enkelt inte visat att förslaget till TPA-reglering skapar några tydliga nyttor, vare sig för kund eller samhälle. Energimyndigheten

och Statskontoret är lika kritiska. Likaså är de högskolor och de domstolar vars remissvar kunnat studeras kritiska.

Den konsekvensanalys som Fortum Värme har låtit extern expertis genomföra, för övrigt samma expert som utredaren själv använde i ett tidigare skede, ger vid handen tydligt ökade kostnader och tydligt ökade fjärrvärmepriser, i motsatt riktning mot utredningsdirektivets målfunktion.

Denna konsekvensanalys är dock inte slutligt färdigställd, och kvalitetssäkrade kvantifierade resultat har inte hunnit inarbetas i Fortum Värmes remissvar som här följer. Istället återges de kvalitativa slutsatserna. Samma slutsatser har för övrigt nåtts i de externa studier som Fortum Värme tagit del av: direktivets målfunktion uppfylls inte vare sig med säkerhet eller med tydlighet av förslaget till TPA-reglering. Däremot innebär förslaget enligt den konsekvensanalys som Fortum Värme låtit utföra ökade kostnader, minskade incitamenten till samhällsekonomisk effektivitet och ökade fjärrvärmepriser.

Då staden har efterfrågat Fortum Värmes syn på utredningen som underlag för det egna remissvaret översänds härmed en kortare och icke kvantifierad variant av Fortum Värmes kommande slutliga och mer omfattande yttrande. Vi vill understryka att Fortum Värmes slutliga remissvar, som kommer att sändas in direkt till Näringsdepartement, först ska fastställas av styrelsen och att det kan komma att ändras i delar. Det väsentliga i det svaret bedöms dock ligga fast även i det slutliga remissvaret.

YTTRANDE TILL STOCKHOLMS STAD ÖVER BETÄNKANDET ”FJÄRRVÄRME I KONKURRENS”, SOU 2011:44

Fortum Värme avstyrker förslaget.

Fortum Värme rekommenderar istället i första hand

Att regeringen på sätt som befinns lämpligt och i samverkan med berörda parter medverkar till utvecklingen av en mekanism för kundtillträdesrätt, syftande till att säkerställa att kunder med egen tekniskt och energimässigt likvärdig kapacitet ges möjlighet att leverera in värme till fjärrvärmeföretaget på för bägge parter ekonomiskt sunda och affärsmässiga villkor,

Att regeringen på sätt som befinns lämpligt medverkar till utvecklingen av en mekanism för producenttillträdesrätt, syftande till att säkerställa att andra producenter, det vill säga restvärmeleverantörer eller andra fjärrvärmeföretag, med egen tekniskt och energimässigt likvärdig kapacitet, ges möjlighet att leverera in värme till fjärrvärmeföretaget på för bägge parter ekonomiskt sunda och affärsmässiga villkor, samt

Att regeringen på sätt som befinns lämpligt och i samverkan med berörda parter medverkar till utvecklingen av en mekanism för prisändringsprövning.

Fortum Värme rekommenderar i andra hand

Att regeringen tillsätter en ny utredning som, mot bakgrund av insamlade data och gjorda analyser inom den presenterade utredningen, får i uppdrag att förutsättningslöst – alltså inte styrt inom ramen för direktivet – föreslå den modell, den mekanism eller det regelverk som bedöms bäst ägnat att på ett kostnadseffektivt sätt komma till rätta med de faktiska och materiella brister och problem som kan visas föreligga under nuvarande marknadsregim.

Skälen för de rekommendationer som anförs i första hand

Fortum Värme menar att det finns två problem av materiell art i värmemarknaden. Det rör sig dels om ett förtroendeproblem, dels om ett begränsat, men inte oväsentligt, utestängningsproblem. De rekommendationer som Fortum Värme i första hand lämnar är ägnade att komma till rätta med detta.

En mekanism för kundtillträdesrätt skulle innebära att en kund som valt fjärrvärme till en viss effekt också har rätt att sälja in värme till motsvarande effekt från exempelvis en egen värmepump till det pris som fjärrvärmeleveransen har. Detta är de facto en sorts alternativprisgaranti.

En mekanism för producenttillträdesrätt skulle innebära att en värmeproducent med tekniskt och energimässigt likvärdig värmekälla som ett intilliggande fjärrvärmeföretag genom en lämplig mekanism ges rätt att leverera in värme till detta intilliggande fjärrvärmeföretag, enligt en modell baserad på delad nytta och delad satsning.

En mekanism för prisändringsprövning skulle dels bidra till att överbrygga det informationsövertag som fjärrvärmeföretagen har visavi sina kunder, dels till att visa fjärrvärmens värde som produkt.

Fortum Värmes rekommendationer är i förening ägnade att uppfylla tre av fyra delar i den målfunktion som angavs i direktivet, nämligen

- en förstärkning av kundernas ställning,
- en effektivisering av värmemarknaderna,
- lägre fjärrvärmepriser och
- en förbättrad miljö.

Fortum Värmes rekommendation stärker kundernas ställning, effektiviserar ytterligare värmemarknaden och bidrar till förbättrad resurs- och miljöeffektivitet. Det finns dock inget realistiskt sätt att åstadkomma lägre fjärrvärmepriser i landet, vare sig genom den föreslagna TPA-regleringen, eller genom andra marknadsregimer. Fortum Värmes rekommendation leder däremot till att prisutvecklingstakten blir transparent och förutsägbar på ett bättre och tydligare sätt än vad som i dag är fallet.

Direktivets målfunktion är tydlig och invändningsfri, med den reservationen att direktivet indirekt utgår ifrån att rådande förhållanden under dagens marknadsregim skulle vara bristfälliga i dessa fyra avseenden.

Det skulle ha varit en redligare utgångspunkt att ge utredningen i uppdrag att, mot bakgrund av den pågående debatten om kundernas ställning, förtroendet för fjärrvärmebranschen och värmemarknadernas funktion, undersöka i vilka avseenden det föreligger upplevda, faktiska och materiella marknadsmisslyckanden i värmemarknaden, för att därefter förutsettningsslöst föreslå de åtgärder som på minst ingripande och mest kostnadseffektiva sätt samtaget bedöms erforderliga för att komma till rätta med identifierade problem och brister.

Sålunda är direktivets krav på lägre priser bara relevant om dagens priser skulle vara för höga i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta bör inte förutsättas i ett direktiv, utan – i förekommande fall – påvisas genom analys inom ramen för utredningen. Det finns knappast någon marknadsregim som leder till lägre fjärrvärmepriser i Sverige, som inte samtidigt hämmar investeringsviljan. Ytterst riskerar en sådan regim att innebära fjärrvärmens avveckling, eller till en verksamhet som bara kan drivas av det allmänna och genom subventioner.

Skälen för den rekommendation som anförs i andra hand

Fortum Värme menar att utredaren har misslyckats med att presentera en modell som uppfyller direktivets målfunktion. Utredaren har istället formulerat en egen målfunktion: ”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.” (betänkandet, s 13.).

Att, som flera ledande remissinstanserna redan konstaterat, införa ett förslag som inte uppfyller målfunktionen i direktivet, och som är ett av de mest omfattande ingreppen i en enskild bransch i svensk ekonomisk historia, på basis av en i utredningsdirektivet redan förordad modell, och därtill utan att presentera en fullödig konsekvensanalys, måste betraktas som direkt olämpligt.

Det är oaktat utredningens halt så, att det finns två problem av materiell art i värmemarknaden, förtroendeproblemet och det begränsade, men inte oväsentliga, utestängningsproblemet. Skulle regeringen finna att de rekommendationer som Fortum Värme här lämnar i första hand inte är lämpliga, så rekommenderar Fortum Värme i andra hand regeringen att låta genomföra en ny utredning, med ett direktiv som inte innehåller en i förhand given lösning på problemställningen, och med ett direktiv som inte antar problemställningen prima facie, utan inkluderar i uppdragsbeskrivningen att verifiera denna.

En ny utredning bör sålunda, mot bakgrund av den pågående debatten om kundernas ställning och värmemarknadernas funktion, ges i uppdrag att (1) identifiera, beskriva och kvantifiera förekommande faktiska och materiella marknadsmisslyckanden i värmemarknaden, och att (2) föreslå den eller de åtgärder som på mest kostnadseffektiva och minst ingripande sätt är bäst ägnade att komma till rätta med de problem och brister som har identifierats.

Denna utredning bör också innehålla en konsekvensanalys som påvisar förslagets nödvändighet (det vill säga att dagens marknadsregim har befunnits vara otillfredsställande med avseende på samhällsekonomisk effektivitet), dess ändamålsenligt (det vill säga att direktivets målfunktion har uppfyllts) och dess proportionalitet (det vill säga att det framlagda förslagets ingripandegrad och kostnader entydigt och materiellt uppvägs av de nyttor och effektivitetsvinster som samma förslag bedöms generera). Slutligen bör denna nya utredning åter remitteras till berörda instanser.

Skälen för avstyrkandet

Här listas de viktigaste skälen till att Fortum Värme avstyrker förslaget. Argumentationen bakom dessa skäl framgår av remissvaret i övrigt. Fortum Värme avstyrker sålunda förslaget därför

Att utredningens förslag inte uppfyller direktivets målfunktion;

Att utredningens förslag bygger på en inom utredningen formulerad alternativ målfunktion, som inte har tydligt stöd i direktivet;

Att utredningens förslag inte heller uppfyller den egna målfunktionen;

Att utredningen själv har konstaterat att den föreslagna TPA-regleringen är såväl omfattande som ingripande, medan dess nyttor är oklara och osäkra;

Att den ekonomiskt kvantifierade konsekvensanalys som Fortum Värme låtit utföra visar på tydligt ökade kostnader och tydligt ökade fjärrvärmepriser (se rapport av Anders Ångström);
Att förutsättningarna för att den modell som utredningen föreslagit ska leda till det önskat resultat, framför allt skarp konkurrens mellan fjärrvärmeföretag i en fungerande marknad, är om inte obefintliga så åtminstone dåliga (se till exempel Göteborgs universitets, Tekniska

högskolan i Linköpings och Konkurrensverkets remissvar);

Att utredningens förslag skapar en incitamentsstruktur för fjärrvärmeföretagen som stimulerar till samhällsekonomisk suboptimering och undanhållande av för utvecklingen av fjärrvärmesystemen och driftoptimeringen relevant information;

Att utredningsförslaget riskerar att leda till försämrad leveranssäkerhet (se även Energimyndighetens remissvar);

Att det inte är visat, vare sig inom utredningen eller i externa rapporter eller analyser, att det föreligger faktiska eller materiella marknadsmisslyckanden som följer av dagens marknadsregim, samtidigt som de studier som faktiskt genomförts indikerar motsatsen (Energimarknadsinspektionen [i rapport om branschens avkastning], Konkurrensverket [inom ramen för sina utredningar av Vattenfall i Uppsala och Fortum Värme i Stockholm], Ganslandt [i en serie rapporter]);

Att utredningen, oaktat förslagets omfattning, ingripandegrad, oklarhet och osäkerhet, ändå föreslår att TPA-regleringen ska genomföras, med hänvisning till att den ska utvärderas efter ett antal år, utan att beakta att den föreslagna TPA-regleringen i praktiken är irreversibel;

Att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt har analyserat alternativa förslag till utveckling av värmemarknaden;

att utredningen saknar en vederhäftig konsekvensanalys (se även Energimyndighetens, Statskontorets och Regelrådets remissvar); särskilt i följande tre avseenden:

utredningen har inte kvantifierat de ekonomiska effekterna av förslaget, vare sig med avseende på samlade kostnader eller samlade nyttor;

utredningen har inte analyserat vilka förändringar i fjärrvärmeföretagens incitament till optimering av drift och investeringar den föreslagna TPA-regleringen medför i förhållande till den nuvarande marknadsregimen;

utredningen har inte på ett tillfredsställande sätt analyserat förslaget till TPA-reglering med avseende på svensk utredningspraxis principer om att pröva framlagda förslag med avseende på ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet;

Fortum Värme arbetar i skrivande stund på sitt remissvar till Näringsdepartement, som ska vara insänt senast den 1 november. En bärande komponent i remissvaret är den externa konsekvensanalys som Fortum Värme låtit extern expertis utföra, i kombination med de alternativa förslag till utveckling av värmemarknaden som ovan tecknats. Sammantaget kan då följande konstateras:

Om ändamålsenligheten, det vill säga om förslaget på ett effektivt sätt bidrar till att uppfylla de krav som formulerades i direktivet, alltså i vilken mån förslaget uppfyller direktivets målfunktion: Det kan visas att förslaget inte uppfyller direktivets målfunktion, och sålunda inte är entydigt ändamålsenligt.

Om nödvändigheten, det vill säga (1) i vad mån det föreligger faktiska och materiella problem under dagens regim, som bör rättas till, och (2) i vad mån det i så fall finns andra, alternativa lösningar som skulle kunna komma tillrätta med dessa problem: Det kan visas att inga faktiska och materiella marknadsmisslyckanden föreligger, som specifikt förslaget till TPA-reglering har förutsättningar att komma tillrätta med. Det kan visas därtill att alternativa lösningar, som är avsevärt mindre ingripande i näringsfrihet och egendomsskydd, är väsentligt bättre ägnade att uppfylla direktivets målfunktion.

Om proportionaliteten, det vill säga om den förväntade nyttan av förslaget står i rimlig proportion till de ingrepp i egendom och näring som reformen skulle innebära, och till de kostnader för berörda parter som förslaget för med sig; alltså i vad mån det framlagda förslagets ingripandegrad och kostnader entydigt och materiellt uppvägs av de nyttor och effektivitetsvinster som samma förslag bedöms generera: Det kan visas att ingripandegraden och kostnaderna i förslaget till TPA-regleringen är omfattande, medan nyttorna som bäst är oklara och som sämst negativa.

RESERVATIONER M.M.

Fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Sonja Pagrotsky m.fl. (S) och Mattias Ericson (V) enligt följande.

”Som svar på remissen från kommunstyrelsen överlämna följande:

Fjärrvärmerna i Stockholm är idag driftssäker, flexibel och utbredd. Utvecklingen är därför av vikt för Stockholms del. Det finns stort utvecklingspotential i fjärrvärmerna, framförallt bör det bli mer kundvänligt med fjärrvärme. Utredningen Fjärrvärme i konkurrens lyckas inte tillgoda de behoven.

Staden har i likhet med andra kommuner gjort stora investeringar i infrastruktur för fjärrvärme. För Stockholms är det en relativt sett mindre kostnad än för många mindre kommuner, men likväl en investering. För att kommuner ska våga investera i exempelvis infrastruktur för miljövänligare energi krävs att rättsäkerhet och tilltro. Att som utredningen förelår öppna den infrastruktur som kommunerna investerat i för andra aktörer så att andra än investerarna får avkastningen för den aktuella investeringen är tveksamt ur det perspektivet. Ett skadat förtroende skulle kunna bli en mycket negativ konsekvens av de förslag som utredningen innebär. Den ekonomiska förlust som det riskerar att bli för mindre kommuner som investerat i fjärrvärme är svår att försvara. Det är ett perspektiv som saknas i utredningen.

Utredningen lämnar flera lösa trådar antyder utredningen att en avreglering kan få negativa konsekvenser ifråga om miljöeffektivitet och på vilket sätt systemet ska förenkla för kunderna är ännu otydligt. Vem som ska få vara leverantör på ett avreglerat fjärrvärmenät berör inte utredningen heller, ännu en öppen fråga som ur ett kundperspektiv är högst relevant.

Det är svårt att lämna ett positivt yttrande om utredningen. Den positiva effekt den önskar är ur ett kundperspektiv främst längre pris, men det är mer en förhoppning än en direkt konsekvens av utredningens förslag. Utredningen nämnder inte hur prisreglering ska gå till utan låter det blir en öppen fråga.

Det är därför svårt att anta att priserna, som på fjärrvärme gick upp med 32 % mellan 1996-2010, ska gå ner för att marknaden avregleras. Elmarknaden, som avreglerades under 90-talet, uppvisar dock inga sådana tendenser. Mellan 1996-2010, medan fjärrvärmepriset ökade med 32 %, ökade elpriserna i Sverige med 186 %. Utredaren själv skriver att priserna antagligen inte kommer att gå ner eftersom de idag inte är oskäligt höga. Mot den bakgrunden kan lägre priser knappast anses vara ett hållbart argument.”

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Rana Carlstedt m.fl. (S) mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut enligt följande.

”Att som svar på remissen från kommunstyrelsen överlämna följande:

En rad sektorer har avreglerats sedan 1980-talet med argumentet att en avreglering leder till ökad konkurrens och bättre service. Inom telekomsektorn har erfarenheterna varit mestadels

positiva och de har mestadels varit negativa för järnvägarna och elsektorn. För fjärrvärmens del säger utredningen, som alla sådana utredningar, att en avreglering kommer att vara positiv. Men utredaren lyckas inte göra troligt att fjärrvärmerna är mera lik telekomsektorn än t ex järnvägen eller elsektorn. Utredningen bygger som alldeles för många sådana utredningar endast på fromma förhoppningar.

Vi vill särskilt påkalla:

- Att förslaget inte uppnår syftet → att göra det bättre för kunden/medborgaren.
- Att de negativa effekterna ofta kraftigt underskattas i dessa fall av avreglering (oberoende av regering)
- Att det finns stark risk att fjärrvärmerna inte klarar konkurrensen med andra mindre miljövänliga alternativ av uppvärmning - vilket kan ge den mycket negativa effekten att konsumenten istället byter till andra miljöfarligare uppvärmningsformer.”

Reservation anfördes av Stellan F Hamrin (V) mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut enligt följande.

- ”1. Delvis tillstyrka förvaltningens förslag
2. Därutöver betona vikten av att den föreslagna handeln med värme sker under samhällets kontroll och inte genom direkt konkurrens mellan olika parter.

Dagens situation med lokala fjärrvärmemonopol i privat regi är oacceptabel ur både ekonomisk synpunkt och med hänsyn till de övergripande kraven på en grundläggande omställning av samhällets energisystem till följd av behovet av att motverka den pågående klimatförändringen.

Vid monopolsituationer anser vi det självklart med samhälleligt ägande för att undvika monopolsituationer. När flera producenter inkl enskilda fastigheter ska bidra med produktion av värme krävs också styrning från samhällets sida eftersom målet med ett sådant system måste vara att optimera den totala energiproduktionen ur klimatsynpunkt. Detta kan som framgår av förvaltningens synpunkter svårligen ske genom fri konkurrens eftersom prissättningen då inte sker utifrån ett gemensamt energiperspektiv. Det är viktigt att också enskilda värmeproducenter (både fastigheter och företag) får möjlighet att till ett rimligt pris kunna leverera det överskott av värme som regelmässigt produceras sommartid när detta är möjligt.”

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Per Ankersjö (C), Jonas Nilsson m.fl. (M) och Karin Karlsbro (FP) enligt följande.

”Tredjepartstillträde är i grunden välkommet eftersom det stärker konkurrensen. Samtidigt är det komplicerat med anledning av att flertalet kommunala fjärrvärmebolag har en avkastningsgrad som är sådan att den skulle kunna anses vara kommunal subventionering.

En viktig aspekt vad gäller tredjepartstillträde är att subventionerade verksamheter inte ges tillträde för att minimera risken för kapitalförstöring i sunda fjärrvärmeverksamheter.”

Särskilt uttalande gjordes av Katarina Luhr m.fl. (MP) enligt följande.

”Tredjepartstillträde i Stockholms fjärrvärmenät kan i framtiden bidra till ökad konkurrens och lägre priser för fjärrvärmekunderna. På kort sikt bör dock staden använda sitt deläggande i

Fortum Värme AB för att hålla nere fjärrvärmekostnaderna för Stockholmarna snarare än att maximera stadens vinst. De miljömässiga och samhällsekonomiska vinsterna av ökad fjärrvärmeanvändning är mycket stora och staden bör därför använda sitt delägande strategiskt för att se till att så många stockholmare som möjligt ska kunna ansluta sig till miljövänlig fjärrvärme till rimliga priser.

I avvaktan på beslut om tredjepartstillträde, och på de platser där det inte finns möjlighet till konkurrens i fjärrvärmenätet, skulle ett system med prisprövning behöva utvecklas. Staten bör medverka till att en sådan prisprövningsinstans med möjlighet att påverka fjärrvärmeaktörernas beteende inrättas.”

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Tomas Rudin m.fl. (S) med hänvisning till sitt förslag till beslut enligt följande.

”Fjärrvärmen i Stockholm är idag driftssäker, flexibel och utbredd. Utvecklingen är därför av vikt för Stockholms del. Det finns stort utvecklingspotential i fjärrvärmen, framförallt bör det bli mer kundvänligt med fjärrvärme. Utredningen Fjärrvärme i konkurrens lyckas inte tillgoda de behoven.

Staden har i likhet med andra kommuner gjort stora investeringar i infrastruktur för fjärrvärme. För Stockholms är det en relativt sett mindre kostnad än för många mindre kommuner, men likväl en investering. För att kommuner ska våga investera i exempelvis infrastruktur för miljövänligare energi krävs att rättsäkerhet och tilltro. Att som utredningen förelår öppna den infrastruktur som kommunerna investerat i för andra aktörer så att andra än investerarna får avkastningen för den aktuella investeringen är tveksamt ur det perspektivet. Ett skadat förtroende skulle kunna bli en mycket negativ konsekvens av de förslag som utredningen innebär. Den ekonomiska förlust som det riskerar att bli för mindre kommuner som investerat i fjärrvärme är svår att försvara. Det är ett perspektiv som saknas i utredningen.

Utredningen lämnar flera lösa trådar antyder utredningen att en avreglering kan få negativa konsekvenser ifråga om miljöeffektivitet och på vilket sätt systemet ska förenkla för kunderna är ännu otydligt. Vem som ska få vara leverantör på ett avreglerat fjärrvärmenät berör inte utredningen heller, ännu en öppen fråga som ur ett kundperspektiv är högst relevant.

Det är svårt att lämna ett positivt yttrande om utredningen. Den positiva effekten den önskar är ur ett kundperspektiv främst längre pris, men det är mer en förhoppning än en direkt konsekvens av utredningens förslag. Utredningen nämner inte hur prisreglering ska gå till utan låter det bli en öppen fråga.

Det är därför svårt att anta att priserna, som på fjärrvärme gick upp med 32 % mellan 1996-2010, ska gå ner för att marknaden avregleras. Elmarknaden, som avreglerades under 90-talet, uppvisar dock inga sådana tendenser. Mellan 1996-2010, medan fjärrvärmepriset ökade med 32 %, ökade elpriserna i Sverige med 186 %. Utredaren själv skriver att priserna antagligen inte kommer att gå ner eftersom de idag inte är oskäligt höga. Mot den bakgrunden kan lägre priser knappast anses vara ett hållbart argument.”