



Näringsdepartementet

Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer

Näringsdepartementet gör i promemorian bedömningen att förutsättningarna för en effektivt fungerande konkurrens på fjärrvärmemarknaden är begränsade. Inträdesbarriärerna är betydande för att konkurrens ska kunna uppstå på såväl kort som lång sikt. Därför redovisas förslag åtgärder som syftar till att förstärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden och samtidigt säkerställa att restvärmeleverantörer får avsättning för sin produkt (värme).

Syftet med förslagen är att skydda konsumenter från oskäligen tariffhöjningar eftersom kunderna i många fall är inlåsta i sin uppvärmningsform. Därför föreslås att en prispöjändringsprövning införs för att skydda konsumenterna från oskäligen höjningar.

Konsumentens position bör därtill förstärkas genom en lagstadgad likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori. Kunder som inte har någon möjlighet att byta uppvärmningsform kan med förslaget veta att de inte betalar mer än kunder inom samma kundkategori som har möjlighet att byta uppvärmningsform.

I promemorian görs bedömningen att miljövänlig restvärme bör användas till uppvärmning på de orter där det är samhällsekonomiskt motiverat. Därför föreslås ett reglerat tillträde till fjärrvärmesäten för restvärmeleverantörer och för andra fjärrvärmeproducenter. Det föreslås också att redovisning av restvärmepotential ska vara obligatoriskt i miljökonsekvensbeskrivning vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion.

Innehållsförteckning

1	Stärkt ställning för konsumenterna på fjärrvärmemarknaden.....	3
1.1	Bakgrund – förutsättningar för konkurrens	3
1.2	Näringsdepartementets samlade bedömning.....	4
2	Förslag på åtgärder	5
2.1	Prisförändringsprövning	5
2.2	Reglerat tillträde för restvärmeproducenter	6
2.2.1	Bakgrund.....	6
2.2.2	Tillträdesrätt	6
2.3	Redovisning av restvärme vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion.....	7
2.3.1	Bakgrund.....	7
2.3.2	Redovisning av restvärmepotential	7
2.4	Likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori .	8
2.4.1	Likabehandling av kunder.....	8
2.5	Avslutande kommentar	8

1 Stärkt ställning för konsumenterna på fjärrvärmemarknaden

1.1 Bakgrund – förutsättningar för konkurrens

Det har under flera år framförts kritik mot fjärrvärmeföretagens starka ställning i relation till sina kunder vilket ledde fram till utredningen om tredjepartstillträde (TPA-utredningen, SOU 2011:44). Kritiken har främst riktat sig mot höga priser, kraftiga prisökningar och bristande möjligheter för kunder att välja leverantör även i sammanbundna system.

TPA-utredningen gavs därför i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna. Syftet med att närmare utreda en sådan lagstadgad rätt var att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser. Den 29 april 2011 överlämnade utredningen betänkandet ”Fjärrvärme i konkurrens”, SOU 2011:44. Betänkandet har remissbehandlats.

En förutsättning för att effektiv konkurrens ska kunna uppstå är att distributionen av fjärrvärme separeras från handel och produktion. Inom ramen för utredningen, men även i remissförfarandet, har redovisats kostnadsökningar om 10–15 procent för separation av distribution från övriga verksamheter. Kostnadsökningarna beror på ökade krav på mätning och administration samt till följd av en suboptimering av produktionen av fjärrvärme.

Distributionsverksamheten är ett naturligt monopol som behöver prisregleras. En regleringsmodell likt den som tillämpas för el- och gasverksamhet riskerar att öka kostnaderna för fjärrvärme. Eftersom byte av uppvärmningsform kan vara tekniskt svårt och dyrt bör konkurrensförutsättningarna medföra betydande effektiviseringar om man ska se kostnadsökningar som motiverade.

Näringsdepartementet konstaterar mot denna bakgrund att förutsättningarna för effektiv konkurrens är begränsade. Koncentrationsgraden i produktionsledet kommer vid ett öppnande för konkurrens att vara väldigt hög, även om tekniskt möjliga nät sammanbinds. Koncentrationsgraden bedöms vara högre än den gräns som EU-kommissionen har som riktmärke vid prövningar av fusioner mellan företag. Det finns också bedömningar som visar på att värmeanvändningen minskar i framtiden och att marknaderna är tämligen mogna. Det förefaller inte heller finnas någon betydande överkapacitet vilket skulle kunna användas i konkurrenssyfte.

Konkurrensförutsättningarna bedöms vara begränsade samtidigt som inträdesbarriärerna på kort och lång sikt är betydande. Fjärrvärme som produkt bygger på stor- och samdriftsfördelar vilket i sig är försvårande omständigheter för nyetablering. Ett annat betydande inträdeshinder vid investering i fjärrvärmeproduktion är den tid det tar innan aktören i fråga i realiteten får tillträde till marknaden. TPA-utredningen ger ett exempel på ett okontroversiellt bygge som tog 6 år från ax till limpa. Därtill är nyproduktionens lokalisering viktig. Närhet till infrastruktur och en bra lokalisering till det befintliga nätet är betydelsefullt. TPA-utredningen gör bedömningen att värmeanvändningen förväntas minska, åtminstone i de nät som har bäst förutsättningar för konkurrens. Minskad värmeanvändning gör marknaden mindre attraktiv för nya aktörer. Slutligen förefaller det inte finnas några övervinster som ger incitament till inträde på marknaden.

1.2 Näringsdepartementets samlade bedömning

Bedömning: Konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden bör stärkas. Fjärrvärmekonsumenterna bör i större utsträckning kunna känna trygghet med fjärrvärmeföretagens prissättning och villkor. Leverantörer av restvärme och andra fjärrvärmeproducenter bör i ökad utsträckning ges tillträde till fjärrvärmenäten för ett mer effektivt resursutnyttjande.

Skälen för Näringsdepartementets bedömning: Fjärrvärmeföretagets monopol på att leverera värme till sina kunder innebär att konsumentens ställning gentemot fjärrvärmeföretaget är svag. Medan en konsument på en traditionell marknad har möjlighet att utöva viss konsumentmakt vid missnöje genom att byta tjänsteleverantör eller att helt byta mot någon substituerbar tjänst, så finns mycket sällan dessa möjligheter på fjärrvärmemarknaden. En fjärrvärmekund har inte heller möjlighet att välja ett annat uppvärmningssystem eftersom det är förknippat med stora kostnader. Det innebär i praktiken att en konsument är bunden att betala de priser fjärrvärmeföretaget bestämmer. Det kan således konstateras att kundens position är svag och behöver förstärkas. Ett reglerat tillträde för restvärmeleverantörer och andra fjärrvärmeproducenter bör också införas. Ett reglerat tillträde synliggör restvärmepotentialen i större utsträckning och ger restvärmeleverantören större möjlighet att få sin sak prövad.

2 Förslag på åtgärder

Mot bakgrund av svårigheterna att uppnå en effektiv konkurrens på fjärrvärmemarknaden föreslås ett antal åtgärder i syfte att garantera konsumenterna skäliga priser och för att ta till vara ännu outnyttjad restvärmepotential:

- Prisförändringsprövning
- Reglerat tillträde för restvärmeleverantörer och andra fjärrvärmeproducenter
- Redovisning av restvärmepotential vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion
- Likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori

2.1 Prisförändringsprövning

Bedömning: En prisförändringsprövning bör införas som skyddar konsumenterna från oskäligen prishöjningar.

Bakgrund och skälen för Näringsdepartementets bedömning: Såsom konstaterats är konkurrensförutsättningarna begränsade och inträdesbarriärerna betydande på fjärrvärmemarknaden. Eftersom kunderna är begränsade ekonomiskt och tekniskt i sin uppvärmningsform är det viktigt att stärka kundernas position för att undvika oskäligen prishöjningar. Detta bör göras genom att införa en prisförändringsprövning. Därigenom undviks kostnadsdrivande separation av distribution från handel och produktion. Denna lösning är också att föredra framför prisreglering av distributionen, eftersom en sådan riskerar att vara kostnadsdrivande.

En myndighet bör därför få i uppdrag att utreda hur en prisförändringsprövning bör utformas för att säkerställa att fjärrvärmeföretagen inte genomför oskäligen prishöjningar. Prisförändringsprövningen ska ha sin utgångspunkt i fjärrvärmeföretagens nuvarande prisnivå eller något historiskt basår.

Förslaget om prisförändringsprövning är betydelsefullt för att stärka konsumentens position på fjärrvärmemarknaden. Prövningen ska vara den garanti som kunder anslutna till fjärrvärme och kunder som planerar att ansluta sig till fjärrvärme behöver för att känna trygghet med fjärrvärme som uppvärmningsform.

2.2 Reglerat tillträde för restvärmeproducenter

2.2.1 Bakgrund

Det finns i dag få sakliga skäl för fjärrvärmeföretag att neka att ta emot restvärme, om parterna kan komma överens om ett fungerande avtal. Det finns en outnyttjad potential för användning av restvärme i fjärrvärmenäten som är i storleksordningen av det dubbla mot vad som används i dag. I nuläget uppgår industrins leveranser av restvärme till cirka 3.1 TWh. Leveranser av industriell restvärme förekommer till omkring 70 fjärrvärmenät i landet. Samtidigt visar potentialbedömningen att de stora fjärrvärmemarknaderna med bäst förutsättningar för konkurrens endast har en liten eller ingen outnyttjad restvärme. I de flesta fall krävs omfattande ledningsutbyggnader för att kunna utnyttja stora mängder industriell restvärme i dagens fjärrvärmesystem.

TPA-utredningen redovisar flera uppmärksammade fall där industriell restvärme inte utnyttjats i den omfattning som industrin anser vara möjlig. Utredningen anser att kommungränser och olika ägarförhållanden kan vara orsak till att samarbeten kring restvärmeutnyttjande i vissa fall inte kommit till stånd.

Fjärrvärmenämnden har bl.a. till uppgift att medla mellan restvärmeleverantörer, som vill ha tillträde till infrastruktur, och fjärrvärmeföretag. Nämnden har i nuläget inte haft några medlingar avseende tillträde till näten.

2.2.2 Tillträdesrätt

Bedömning: Ett reglerat tillträde för restvärmeleverantörer och andra fjärrvärmeproducenter bör införas.

Skälen för Näringsdepartementets bedömning: Ett reglerat tillträde synliggör restvärmepotentialen i större utsträckning och ger restvärmeleverantören större möjlighet att få sin sak prövad. En ökad andel restvärme bedöms i första hand innebära att andelen biobränsle i fjärrvärmeproduktionen minskar, vilket innebär att biobränslet kan frigöras för att kunna användas i andra fjärrvärmeanläggningar där restvärme inte finns tillgängligt som alternativ.

Anslutning av restvärmeleverantörer och andra fjärrvärmeproducenter ska ske på skäliga och icke-diskriminerade villkor. Sådana villkor bör minst avse:

- Temperatur
- Tryck
- Effekt
- Beräknad tillförd energimängd
- Leveransåtagande

– Ansvarsfördelning

En myndighet bör därför få i uppdrag att ta fram förslag på en modell för hur anslutning av restvärmeleverantörer och andra fjärrvärmeproducenter ska kunna ske på skäliga och icke-diskriminerande villkor.

Ett reglerat tillträde stärker restvärmeleverantörernas position i de fall leverantörerna på samhällsekonomiskt felaktiga grunder blivit uteslagna. Förslaget ovan utesluter inte samarbeten upprättade på frivillig basis mellan fjärrvärmeföretag och restvärmeleverantörer och andra producenter av värme.

2.3 Redovisning av restvärme vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion

2.3.1 Bakgrund

Frågan om restvärme aktualiseras när fjärrvärmeföretag projekterar nya fjärrvärmeverk. Såsom beskrivit i avsnitt 2.2.1 finns det flera uppmärksammade fall där industriell restvärme inte utnyttjats i den omfattning som industrin anser vara möjlig. Vid några tillfällen har fjärrvärmeföretag byggt egna verk istället för att använda restvärme. Huruvida besluten varit samhällsekonomiskt motiverade eller motiverande av andra anledningar är osäkert. För att det inte ska råda något tvivel om att fjärrvärmeföretag inte har valt bort restvärme på fel grunder kan det vara rimligt att kräva att fjärrvärmeföretag redovisar restvärmepotentialen vid projektering av nya anläggningar, t.ex. i en miljökonsekvensbeskrivning.

2.3.2 Redovisning av restvärmepotential

Bedömning: Fjärrvärmeföretag bör åläggas att redovisa restvärmepotentialen vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion.

Skälen för Näringsdepartementets bedömning: Det är viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att tillgängliga resurser används så effektivt som möjligt. Det är därför ändamålsenligt att kräva att fjärrvärmeföretag redovisar restvärmepotentialen vid projektering av nya fjärrvärmeproduktionsanläggningar, t.ex. i en miljökonsekvensbeskrivning för att miljövänlig restvärme inte ska gå till spillo.

En myndighet bör därför få i uppdrag att ta fram förslag på regelverk för hur restvärmepotentialen ska redovisas vid projektering av ny fjärrvärmeproduktion.

2.4 Likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori

2.4.1 Likabehandling av kunder

Bedömning: En likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori bör införas.

Bakgrund och skälen för Näringsdepartementets bedömning:

Fjärrvärmekunden är i många fall begränsad i sin uppvärmningsform, både ekonomiskt och tekniskt. Detta är extra märkbart i innerstadsområden där de tekniska bytesmöjligheterna är ytterst begränsade. Kundens position gentemot fjärrvärmeföretaget är generellt svag, men i dessa fall ännu svagare. Det finns därför anledning att förstärka kundernas position.

Kunder med begränsad möjlighet att byta uppvärmningsform bör garanteras samma priser som kunder som befinner sig inom samma kundkategori men som har möjlighet att byta uppvärmningsform. Kunder med starkt begränsad möjlighet till byte av uppvärmningsform får inte diskrimineras i förhållande till kunder inom samma kundkategori som har möjlighet att byta uppvärmningsform.

En myndighet bör därför få i uppdrag att ta fram förslag på regelverk för likabehandling av kunder inom samma kundkategori.

2.5 Avslutande kommentar

Näringsdepartementet ser dessa förslag som första steg mot utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för konsumenter. Ytterligare åtgärder kan komma att föreslås för att stärka konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden om så bedöms nödvändigt.