

2011-06-28 Remissvar

Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

Industrigruppen Återvunnen Energi (IÅE) har getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Fjärrvärme i konkurrens och får anföra följande.

Synpunkter i sammanfattning

IÅE ställer sig till fullo bakom det grundläggande förslaget att generellt tredjepartstillträde till fjärrvärmerna införs utan undantag

IÅE instämmer i förslaget att distributionen av fjärrvärme regleras för att undvika oskälig prissättning

IÅE delar uppfattningen om krav på åtskillnad mellan distribution och annan verksamhet samt att juridisk åtskillnad mellan produktion och handel införs

IÅE pekar särskilt på att frågan om konkurrensneutralitet är avgörande för att etablera en fungerande fjärrvärmemarknad och att det måste finnas starka sanktionsmöjligheter om någon bryter mot denna juridiskt reglerade skyldighet

IÅE kan acceptera det föreslagna geografiska undantaget för kommunala fjärrvärmebolag men menar att denna rätt skulle kunna begränsas till bolagens handelsdel

IÅE bedömer att en meningsfull utvärdering av TPA-reformen kan göras först efter fem år

Inledande kommentar

Industrigruppen Återvunnen Energi/IÅE har aktivt arbetat för att monopoliet i fjärrvärmerna ska ersättas av en modern värmemarknad öppen för de som fyller ställda krav på kvalitet och leveranssäkerhet. Efter utredningen om fjärrvärmerna, som ledde fram till den år 2008 beslutade fjärrvärmelagen, har IÅE ställt sig bakom att frågan om tredjepartstillträde/TPA till fjärrvärmenäten behandlas i en egen utredning. Denna frågeställning har inte analyserats på djupet i tidigare utredningar, vilket resulterat i en fortsatt osäkerhet för hela fjärrvärmebranschen. IÅE hälsade mot denna bakgrund med stor tillfredsställelse regeringens beslut att tillsätta TPA-utredningen.

IÅE vill särskilt understryka vikten av att en så stor andel av den industriella restvärmen som möjligt används i fjärrvärmesystemen. Alternativet med en fjärrvärme i monopol leder till ett oförsvarbart slöseri med resurser då berörda industrier i många fall förhindras att leverera sin restvärme som helt enkelt går till spillo. Restvärmen är till sin karaktär utsläppsfri eftersom den är en biprodukt från industriella processer. Den är alltså ett från klimat- och miljösynpunkt mycket bra alternativ samtidigt som den ersätter både fossila och icke fossila bränslen. Dessa senare, som biomassa, kan då användas mer ekonomiskt genom att förädlas i stället för att eldas upp i värmeverk.

Utredningens förslag

I betänkandet föreslås att ett generellt tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten införs utan undantag. IÅE ställer sig till fullo bakom detta grundläggande förslag och vill särskilt peka på att

TPA ska gälla alla nät för att undvika gränsdragningsproblem.

Ur IÅE:s synvinkel bör framhållas att tillgången på restvärme inte är kopplat till exempel till hur stort ett fjärrvärmesystem är. I många fall skulle restvärme kunna förse ett nät med hela eller en större del av värmebehovet. Det är alltså inte helt givet att de bästa förutsättningarna för att fler leverantörer av värme ska uppträda är kopplat till fjärrvärmenätets storlek eftersom frågan om konkurrens är mer komplex än så.

Utredningen har förtjänstfullt analyserat fjärrvärmens förutsättningar i skilda perspektiv. Med utgångspunkt från dagens monopolsituation har olika alternativ prövats inklusive juridiska överväganden. Utredningen har sedan kommit fram till den mest naturliga slutsatsen att dagens monopol bör ersättas av ett marknadsbaserat system som ger konsumenterna en starkare ställning och som genom konkurrens sätter press på priserna. En öppen fjärrvärmemarknad kommer vidare att stimulera fler aktörer att utveckla fjärrvärmen tekniskt, affärsmässigt och som konsumentmarknad.

I betänkandet förslås att distributionen av fjärrvärme bör regleras för att skydda kunderna mot oskälig prissättning.

IÅE delar utredningens uppfattning att distributionen regleras framför allt för att det inte är ekonomiskt försvarbart att bygga upp parallella fjärrvärmenät och dessa även i fortsättningen kommer att vara lokala monopol.

Erfarenheter att reglera nät finns att hämta från el- och gasmarknaderna. Den blivande fjärrvärmemarknaden bör givetvis dra nytta av dessa erfarenheter samtidigt som fjärrvärmen har sina egna förutsättningar att ta hänsyn till. Det är särskilt viktigt hur beräkningarna för kostnaderna att distribuera värme i befintliga nät görs. IÅE vill understryka, även om det i utredningen inte finns något konkret förslag, att beräkningarna bör utgå från bokförda värden och inte baseras på nuvärdeskalkyler eller återanskaffningsvärden. Annars är risken uppenbar att nätägaren överkompenseras för gjorda investeringar vilket drabbar konsumenterna genom onödigt höga distributionskostnader. Höga kostnader för distribution är alltså ett hinder för nya aktörer att erbjuda kunderna alternativ värme.

I betänkandet föreslås krav på åtskillnad mellan distribution och övrig verksamhet.

IÅE ser det som ett både naturligt och nödvändigt krav att distributionen särredovisas för att göra det möjligt för en myndighet att pröva skäligheten i de priser nätägare önskar ta ut.

I utredningen förs ett resonemang om att undanta små nät med endast en leverantör från kravet på åtskillnad. Resonemanget utvecklas till att innefatta fjärrvärmenät med tillgång till små volymer restvärme från en lokal industri, vars mål sägs vara att endast få avsättning för sin restvärme.

IÅE anser i princip att åtskillnad bör gälla alla fjärrvärmebolag. De ökade kostnader som anges som grunden för undantag kan närmast anses vara av engångskaraktär. När åtskillnaden en gång är gjord kan den rimligen inte leda till märkbart ökade kostnader. Dessutom borde det ligga i fjärrvärmebolagens egna intressen att ha kontroll över sin egen kostnadsbild, inklusive hur stor del som ligger på distributionen av fjärrvärme. IÅE kan trots dessa aspekter godta att myndigheten i mycket speciella fall kan medge undantag från kravet på åtskillnad.

När det gäller exemplet med en lokal industri med mindre volym restvärme ifrågasätter IÅE att undantag ska kunna medges. Även om volymen restvärme i varje enskilt fall är liten kan den sammantagna volymen i alla nät som berörs bli betydande. Det vore slöseri att inte ta till vara hela potentialen restvärme inklusive dessa mindre källor.

En ytterligare kommentar förtjänar att göras. I utredningen hävdas att en verksamhet med endast lite restvärme inte kan ha för avsikt att konkurrera på en fjärrvärmemarknad utan företaget vill enbart sälja sitt energiöverskott. Givetvis vill ett företag sälja ett överskott men med TPA kan den

försäljningen göras i konkurrens med fjärrvärmebolaget på den lokala marknaden. Det ger konsumenterna en valmöjlighet och sannolikt en prispressande effekt. Det talar för att undantag från kravet på åtskillnad inte bör ges i fall som dessa.

Nödvärdigt med kraftfulla åtgärder för att hantera konkurrensproblematiken.

IÅE konstaterar att TPA generellt öppnar upp för konkurrens till skillnad mot dagens monopol, som medför än allvarligare problem än de som kan uppkomma med TPA.

Det står inte klart i utredningen vilken typ av ”kraftfulla åtgärder” som kan tänkas vidtas för att hantera eventuella konkurrensproblem. I sak medför även en begränsad öppning av marknaden för fjärrvärme en förbättring mot dagens situation som är helt producentstyrd. Enbart det faktum att fler producenter av värme kan etableras ger en återhållande effekt och ger ett mer jämbördigt förhållande mellan parterna. När en marknadsplats för fjärrvärme byggs upp, intresse har visats från olika handelsaktörer, kan nya strukturer etableras som medför att dagens något statiska syn på hur handel med fjärrvärme kan organiseras förändras.

En handelsaktör kan vara aktiv på mer än ett fjärrvärmenät och då göra affärer i flera led. Det kan röra sig om att sälja värme till ett nät och köpa värme från ett annat, men där transaktionerna fastställs i ett gemensamt kontrakt, vilket underlättar för fastighetsägare som vill ha avtal med endast en aktör. Till exempel skulle ett större bolag kunna köpa värme från en eller flera industrier med restvärme av en handelsaktör. Samtidigt skulle bolaget kunna sälja värme till samma aktör för leverans i ett eller flera områden med enbart en producent. Förekomsten av en marknadsplats kan alltså jämna ut skillnader mellan fjärrvärmenät oberoende om producenten är ett fjärrvärmeverk eller en leverantör av restvärme. Vi kan alltså få en marknad som i princip motsvarar elhandeln men byggd på de förutsättningar fjärrvärmen har.

Krav på juridisk åtskillnad mellan produktion och handel bör införas för att främja konkurrensen.

IÅE instämmer i förslaget att juridisk, men inte ägarmässig, åtskillnad mellan produktion och handel införs.

Det är logiskt att dela upp produktion och handel med fjärrvärme för att värna konkurrensen. Det är även logiskt att säkra denna åtskillnad genom att de två verksamheterna läggs i separata, juridiska enheter. Ett ytterligare steg för att säkra konkurrensneutraliteten vore att ställa krav på ägarmässig åtskillnad. IÅE bedömer att utredningen väl motiverar varför ett sådant krav kan få negativa effekter och innebära en allt för stark reglering av fjärrvärmebranschen.

Kravet på juridisk åtskillnad är tänkt att ställas först när ett lokalt fjärrvärmenät är utmanat i praktiken genom ytterligare producenter. IÅE delar den uppfattningen men vill peka på en situation då kravet på åtskillnad kan få stå tillbaka. Om det inom ett fjärrvärmenät finns fler än en producent, ett fjärrvärmeverk och en industri med restvärme, bör det vara möjligt för industrin att träffa ett avtal om leverans av restvärme utan att därför kravet på TPA ställs så länge inte fler aktörer finns på den lokala marknaden. I de fall fleråriga kontrakt om restvärme finns bör dessa kunna få löpa ut innan TPA-kravet utlöses.

En fungerande fjärrvärmemarknad förutsätter att producenterna agerar konkurrensneutralt.

IÅE anser att frågan om konkurrensneutralitet är avgörande för att etablera en fungerande fjärrvärmemarknad och att det måste finnas starka sanktionsmöjligheter om någon bryter mot denna juridiskt reglerade skyldighet.

Eftersom de kommunägda fjärrvärmebolagen vanligtvis har politisk styrning finns en uppenbar risk för att politikerna vill favorisera den egna kommunen. Därför måste problematiken med konkurrensneutralitet tas på största allvar och även hanteras i en kommande, omarbetad fjärrvärmelag. Det måste finnas sanktionsmöjligheter som görs kännbara även för ett kommunägt

bolag. Prisreglering av en produktionsmarknad är enligt IÅE ett uteslutet instrument för att hantera oskäliga priser. Det gäller naturligtvis också för fjärrvärmen. Den av Svensk Fjärrvärme lanserade idén att diskutera prishöjningar med kundsidan, prisändringsprövningsmodellen, är IÅE också mycket tveksam till. Speciellt som Svensk Fjärrvärme ser denna modell som ett alternativ till fjärrvärme i konkurrens. Fler kundorganisationer har tagit ställning och förordar TPA framför att förhandla prishöjningar med en monopolbransch. Till sist blir det alltid förhandlingar om priser men med TPA sker dessa mellan mer jämbördiga parter till fördel för konsumenterna.

Marknadsförutsättningar med TPA

Med vertikalt integrerade fjärrvärmeföretag på lokala monopolmarknader finns i realiteten inte någon marknad med normalt fungerande marknadsmekanismer. Varje insats som kan bryta den situationen är enligt IÅE positivt. Det avgörande är att lagstiftaren genom regleringar sätter ramar som stimulerar och inte motverkar att fjärrvärmen blir en marknad för både producenter och konsumenter.

Handel med fjärrvärme

- IÅE har i sina kontakter med elhandelsföretag konstaterat intresse från dessa att etablera handel även med fjärrvärme
- IÅE ser med tillförsikt på att elhandelsföretag kan medverka till att en eller flera marknadsplatser etableras
- IÅE instämmer med utredningens ställningstagande att några särskilda regler för hur fjärrvärmehandeln ska ske inte bör föreslås
- IÅE bedömer att aktuella företag kommer att organisera handeln med fjärrvärme på ett effektivt sätt

Producentmarknad

- IÅE anser att förslaget att premiera småskaliga, förnybara energikällor även ska omfatta verksamheter med mindre volymer restvärme eftersom dessa kan jämföras med annan småskalig produktion och dessutom är utsläppsfria

Kundmarknad

- IÅE anser att en av de stora fördelarna med TPA är att kunderna ges möjlighet att välja mellan fler leverantörer av fjärrvärme
- IÅE bedömer, mot bakgrund av erfarenheter från andra marknader som öppnats upp, att den statiska produkten fjärrvärme kommer att utvecklas till en kombination av erbjudanden som är till fördel för kunderna
- IÅE vill särskilt peka på att kravet på producentledet att agera konkurrensneutralt måste säkras så att verksamheter som endast handlar med värme inte missgynnas
- IÅE kan acceptera det föreslagna geografiska undantaget för kommunala fjärrvärmebolag som ger dem rätt att agera utanför kommungränsen
- IÅE kan se ett alternativ i undantaget så till vida att det begränsas till ett kommunalt bolags handelsdel och alltså inte omfattar produktions- och nätinnehav

Investeringar i fjärrvärme

Intresset från andra än fjärrvärmebolagen att investera i fjärrvärme är svagt så länge fjärrvärmerna är ett monopol. Det finns visserligen exempel på att industrier med restvärme har satsat resurser för att kunna leverera värme till ett nät. Det har dock normalt förutsatt att det finns ett långsiktigt avtal med ett fjärrvärmebolag som gjort det möjligt att räkna hem investeringen.

Med TPA ändras förutsättningarna för alla intressenter till fjärrvärmerna eftersom investeringar kan göras efter affärsmässiga överväganden och med kalkylerade risker. Det stimulerar till utveckling av både teknik och affärsmodeller som i förlängningen kommer kunderna till del.

De företag som är medlemmar i IÅE har på utredningens uppdrag beräknat den potential dessa företag har att leverera restvärme. Beräkningen har gjorts i två steg dels med mindre, dels med mer omfattande investeringar. Det intressanta är att dessa företag kan fördubbla sin volym restvärme med relativt små investeringar, från 2.3 till närmare 5.0 TWh årligen. Det indikerar att ett väsentligt större utnyttjande av restvärme kan åstadkommas med överkomliga investeringar.

Sammankopplade nät

Fjärrvärmerna är till sin natur lokal. Det faktum att flertalet fjärrvärmeföretag är kommunala har medfört att verksamhetsområdet oftast avgränsats till kommunen. Det finns undantag, speciellt i större orter med fler operatörer, där olika producenter distribuerar sin värme i varandras sammankopplade nät. Svagheten med detta samutnyttjande av nät är att det inte ger kunderna några fördelar som att kunna välja leverantör.

IÅE anser att en av de mer intressanta effekterna av TPA ligger i den stora potentialen att koppla samman lokala nät till regionala enheter. I utredningen pekas bland annat på fjärrvärmemarknaden i Malmö och västra Skåne. Genom att bygga samman befintliga nät, vissa är redan sammankopplade, och koppla upp mindre orter skulle värmeunderlaget kunna uppgå till 5,5 TWh på årsbasis. Då kan ett stort antal industriers restvärme tas till vara och utgöra ett från klimat- och miljösynpunkt mycket bra alternativ till andra värmekällor. Det är speciellt viktigt att bedöma behovet av nya fjärrvärmeverk mot bakgrund av denna potential för att undvika kostsamma felinvesteringar. Ett utökat samarbete mellan fjärrvärmeföretag och industrier bör stimuleras för att nå fram till en så effektiv produktion av fjärrvärme som möjligt. Den typen av frågeställningar bör kunna ingå i den övervakande myndighetens uppgifter.

Det bör övervägas om det i en omarbetad fjärrvärmelag ska införas ett moment om skyldighet att undersöka alternativa värmekällor som restvärme innan beslut tas om att investera i nya anläggningar. Beslut om sådana investeringar bör förenas med överklaganderätt för annan part om denna skyldighet inte uppfyllts eller på annat sätt åsidosatts.

Aktiv tillsyn och marknadsövervakning

IÅE delar helt utredningens uppfattning att en omreglerad fjärrvärme är i behov av aktiv tillsyn och övervakning av hur marknaden utvecklas. Den uppgiften bör kunna åläggas Energimarknadsinspektionen förutsatt att denna tillförs relevant kompetens. Det innebär att resurser rimligen kan överföras från Fjärrvärmenämnden, som saknat reell sanktionsrätt och även blivit ifrågasatt, och att nämnden kan upphöra.

IÅE vill särskilt understryka att tillsynsmyndigheten måste förfoga över effektiva sanktionsmöjligheter. Erfarenheterna från Fjärrvärmenämnden visar att det inte räcker med krav på förhandlingskyldighet utan sanktionsmöjligheter för att åstadkomma rimliga utfall vid en tvist.

Vidare visar erfarenheterna att exempelvis kommunala bolag, inte sällan medvetet, bryter mot gällande konkurrenslagstiftning då det saknas sanktioner. Även om konkurrenslagen förstärkts finns anledning att utöva aktiv tillsyn av fjärrvärmeföretagen eftersom dessa under lång tid haft monopol och alltså fått utveckla sin kultur med dessa förutsättningar.

I utredningen föreslås inte att en särskild tvistelösningsfunktion ska ges till tillsynsmyndigheten. Uppkommer tvister bedöms sådana delvis kunna hanteras inom ramen för tillsynsupdraget. IÅE är tveksam till denna begränsning. Tvist kan generellt prövas i allmän domstol eller förvaltningsdomstol men det är ett relativt stort steg innan en part väljer den överklaganderätten. Om det i stället införs en tvistelösningsuppgift för tillsynsmyndigheten minskas tröskeln att föra sin sak till prövning samtidigt rättsväsendet inte belastas med ytterligare uppgifter. IÅE bedömer därför att tvistelösningsfunktionen bör finnas med åtföljande mandat för en tillsynsmyndighet.

Uppföljning och utvärdering

En så omfattande reform som TPA kräver tillräcklig tid för sitt genomförande innan någon utvärdering kan göras. Det accentueras av att reformen berör ett stort antal intressenter och att denna monopolmarknad under lång tid har kommit att prägla affärskultur och affärsklimat. Eftersom genomslaget av reformen troligen kommer att ske succesivt är det även svårt att ange en tidpunkt då den kan anses vara införd. Det innebär att exempelvis dagen för ikraftträdande av en omarbetad fjärrvärmelag inte blir relevant.

IÅE instämmer i behovet att följa upp och utvärdera TPA-reformen av en oberoende instans, men ställer sig mycket tveksam till om det kan göras redan efter tre år. För att reformen ska ges rimliga förutsättningar att slå igenom bör utvärderingen genomföras tidigast efter fem år. Samtidigt är det angeläget att under hand följa hur konkurrens i fjärrvärmes utvecklas. Det bör ligga på tillsynsmyndigheten att kontinuerligt följa reformen och även vidta åtgärder om uppenbara brister framkommer.

Stig Nilsson
Ordförande

Anders Ydstedt
Talesperson