

EI R2009:11

Särredovisning av fjärrvärmeverksamhet

Är nuvarande reglering tillräcklig för att hantera riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering?

Energimarknads
inspektionen



Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna

Energimarknadsinspektionen EIR2009:11

Författare: Henrik Gäverud och Jens Lundgren

Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se

Tryckt i Eskilstuna 2009

Förord

Utbyggnaden av fjärrvärme i Sverige inleddes i slutet på 1940-talet och fjärrvärmen står idag för över hälften av uppvärmningen av bostäder och lokaler. Fjärrvärmen utgör därmed en stor del av den samlade svenska energimarknaden. Fjärrvärmen har bidragit till minskade utsläpp och förbättrad miljö genom utnyttjande av stordriftsfördelar och effektivare förbränning. Fjärrvärmen har även bidragit till en ökad användning av förnybara bränslen och därmed spelat en mycket viktig roll för att reducera utsläppen och minska oljeberoendet. Det är Energimarknadsinspektionens bedömning att fjärrvärmen också i framtiden kommer att spela en viktig roll i den svenska energiomställningen.

Samtidigt finns ett konkurrensproblem på värmemarknaden generellt och för fjärrvärmen specifikt. Hela värmemarknaden karaktäriseras av inlåsnings effekter eftersom byte av uppvärmningssystem är förenat med relativt stora kostnader. Vidare är prissättningen på fjärrvärme fri. Det lokala fjärrvärmeföretaget har därför en stark ställning gentemot fjärrvärmekunderna. Detta är problematiskt för den enskilde fjärrvärmekunden och riskerar även att få negativa samhällsekonomiska effekter. Regeringen ser dessutom en risk att fjärrvärmeföretag utnyttjar sin relativt starka ställning gentemot kunderna till att korssubventionera annan verksamhet samt att tillämpa en diskriminerande prissättning.

Mot detta som bakgrund har regeringen gett Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utvärdera om nuvarande krav om särredovisning av fjärrvärmeverksamhet är ändamålsenliga, effektiva och tillräckliga för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering.

Arbetet har genomförts i dialog med fjärrvärmebranschen, kundföreträdare, Konkurrensverket samt Fjärrvärmenämnden vid Energimyndigheten.

Eskilstuna den 3 november 2009



Yvonne Fredriksson
Generaldirektör



Henrik Gäverud
Projektledare

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	9
2.1	Uppdraget.....	10
2.2	Utgångspunkter och avgränsningar för utredningen	10
2.3	Projektorganisation.....	11
3	Fjärrvärme – ett naturligt monopol	12
3.1	Fjärrvärme i Sverige	13
3.2	Fjärrvärmeföretagen	14
3.3	Nuvarande reglering av fjärrvärmeföretagen samt fjärrvärmebranschens egna initiativ.....	15
4	Korssubventionering och prisdiskriminering kan utgöra problem för fjärrvärmekunderna	18
4.1	Korssubventionering enligt ekonomisk teori.....	18
4.2	Varför finns det risk för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet?	20
4.3	Prisdiskriminering enligt ekonomisk teori	21
4.4	Varför finns det risk för prisdiskriminering mellan fjärrvärmekunder?	22
4.5	Möjligheten till överprissättning är en förutsättning för korssubventionering och prisdiskriminering	22
5	Särredovisning som instrument för att analysera fjärrvärmeverksamhet	23
5.1	Nuvarande krav på särredovisning.....	23
5.2	Möjlighet att identifiera prisdiskriminering genom de uppgifter som lämnas i särredovisningen	24
5.3	Möjlighet att identifiera korssubventionering genom de uppgifter som lämnas i särredovisningen.....	24
6	Sammanfattande analys, slutsatser och förslag	30
	Referenslista	34
	Bilaga – Särredovisningens innehåll	35

1 Sammanfattning

Fjärrvärmen har under de senaste årtiondena expanderat och idag svarar den totala användningen, exklusive förluster, av fjärrvärme för drygt femtio procent av den totala värmemarknaden i Sverige. Den kraftiga utbyggnaden har inneburit att fjärrvärme idag är den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus i centralorter.

Det finns en risk att fjärrvärmeföretag med en stark ställning gentemot kunderna tar ut oskäligen priser för fjärrvärmen. Om så sker kommer företaget att generera en s.k. övervinst. Det finns också en risk att ett sådant företag använder övervinsten till att prisdiskriminera mellan kunder eller att korssubventionera annan verksamhet. För att öka insynen i verksamheten och därigenom skapa trygghet för kundkollektivet och förtroende för fjärrvärmebranschen finns sedan 2008 krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamhet. I 2009 års regleringsbrev gav regeringen Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utreda om nuvarande krav på särredovisning är ändamålsenliga, effektiva och tillräckliga för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering mellan kunderna på värmemarknaden.

Särredovisningen är inte tillräcklig för att komma tillrätta med riskerna för prisdiskriminering och korssubventionering

För att fastställa om prisdiskriminering sker bland fjärrvärmeföretag krävs information om fjärrvärmeföretagens priser till samtliga kunder samt information om samtliga kunders specifika förutsättningar (t.ex. förbrukning). I dagens krav om särredovisning finns inga sådana krav specificerade vilket gör att det med dagens särredovisning inte är möjligt att fastställa om prisdiskriminering sker.

För att fastställa om korssubventionering sker mellan fjärrvärme och annan verksamhet måste det för det första analyseras om företaget överprissätter fjärrvärmen och för det andra utredas om företaget dessutom underprissätter på en annan marknad. Energimarknadsinspektionen kan inte utifrån dagens särredovisning avgöra om ett fjärrvärmeföretag överprissätter. Inspektionen kan inte heller analysera underprissättning på annan marknad då särredovisningen inte innehåller information om annan verksamhet än fjärrvärme.

Viktigt att komma tillrätta med risken för överprissättning

En förutsättning för att fjärrvärmeföretag ska kunna korssubventionera eller prisdiskriminera är att de har möjlighet att ta ut oskäligen priser av fjärrvärmekunderna, dvs. överprissätta. Att risken för överprissättning idag inte hanteras innebär flera problem både för fjärrvärmekunderna och för marknadernas funktion. För det första finns en risk att ett fjärrvärmeföretags

samtliga kunder tvingas betala oskäligt mycket för sina fjärrvärmeleveranser om ett fjärrvärmeföretag utnyttjar en stark ställning på den lokala värmemarknaden. För det andra finns risken att fjärrvärmeföretaget prisdiskriminerar mellan olika kunder i syfte att få kunder med en högre betalningsvilja att betala ett högre pris samtidigt som kunder med en lägre betalningsvilja får ett pris som ligger närmare priset som skulle gällt om full konkurrens rådde i den givna situationen. För det tredje finns en risk för att fjärrvärmeföretaget använder eventuella övervinster till att försöka begränsa konkurrensen på en annan konkurrensutsatt marknad, vilket i sin tur riskerar att ge samhällsekonomiska effektivitetsförluster.

Fjärrvärme är ett naturligt monopol och en oberoende prövning av priserna är nödvändig för att ge kunderna ett tillräckligt skydd

Utöver särredovisningen är fjärrvärmeföretagen ålagda att lämna information kring priser för fjärrvärme. Under 2010 ska företagen dessutom börja rapportera in drift- och affärsuppgifter till Energimarknadsinspektionen. Därtill är fjärrvärmeföretagen skyldiga att förhandla med en enskild fjärrvärmekund om vissa avtalsvillkor för fjärrvärme, om parterna vid en förhandling inte kan komma överens på egen hand kan de söka medling hos Fjärrvärmenämnden. Nämnden har dock ingen befogenhet att pröva skäligheten i företagets prisvillkor. En framgångsrik medling bygger ytterst på parternas vilja att komma överens. En utvärdering av Fjärrvärmenämndens verksamhet efter exempelvis de första två åren kan därför vara motiverad. Utöver Energimarknadsinspektionens och Fjärrvärmenämndens arbete pågår branschens initiativ för att öka fjärrvärmens förtroende, den s.k. Reko-certifieringen. Slutligen bevakar Konkurrensverket att fjärrvärmeföretag inte gör överträdelser mot konkurrenslagen.

Sammanfattningsvis kan Energimarknadsinspektionen konstatera att det pågår flera aktiviteter för att öka transparensen på värmemarknaden samt att se till att fjärrvärmeföretagens agerande inte strider mot konkurrenslagstiftningen. Ingen av dessa åtgärder syftar emellertid i första hand till att hantera risken för överprissättning. Oskäligt höga priser kan antingen generera oskäligt höga vinster eller användas till att finansiera en ineffektiv verksamhet. Vidare är överprissättning en förutsättning för att prisdiskriminering och korssubventionering ska vara möjlig. Det är idag inte möjligt att utreda om, och i sådana fall i vilken utsträckning, fjärrvärmeföretagen tar ut oskäliga priser. Om överprissättning idag sker är således osäkert. Men risken för överprissättning utgör i sig ett problem för fjärrvärmekunderna. Energimarknadsinspektionen uppfattar den risken, snarare än risken för korssubventionering och prisdiskriminering, som fjärrvärmekundernas huvudproblem. För en långsiktig kundtrygghet krävs att alla fjärrvärmekunder vet att det pris de betalar för fjärrvärmen anses skäligt. För att det ska vara möjligt krävs ett instrument som på ett effektivare sätt än nuvarande reglering hanterar risken för överprissättning, oavsett om överprissättning faktiskt sker i dagsläget eller inte.

Teoretiskt skulle det vara möjligt att hantera risken för korssubventionering genom en utökad särredovisning. Detta skulle emellertid medföra en ökad arbetsinsats hos fjärrvärmeföretagen samt hos Energimarknadsinspektionen, som bl.a. skulle behöva bedöma vad som är en rimlig avkastningsnivå för fjärrvärmeverksamhet. Dessutom skulle inspektionen, för att kunna undersöka om underprissättning sker på en annan marknad, behöva ta in och analysera särredovisningar också för dessa marknader. Energimarknadsinspektionen bedömer inte att en sådan ordning kan utgöra en effektiv hantering av risken för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet. Vidare skulle det inte vara möjligt att komma tillrätta med risken för prisdiskriminering genom en utökad särredovisning. Sammantaget bedömer Energimarknadsinspektionen att särredovisningen inte är en effektiv metod för att hantera riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering. Fokus bör istället vara på risken för att fjärrvärmeföretagen tar ut oskäliga priser av fjärrvärmekunderna, dvs. överprissätter. Genom att hantera risken för överprissättning undviks även risken för korssubventionering och prisdiskriminering eftersom överprissättning är en förutsättning för att ett företag ska kunna korssubventionera och prisdiskriminera.

Energimarknadsinspektionen anser att den reglering som fjärrvärmeföretagen idag omgärdas av inte ger fjärrvärmekunderna ett tillräckligt skydd. Inspektionen konstaterar vidare att det är orimligt att utöka den nuvarande regleringen för att därigenom försöka hantera risken för överprissättning. Energimarknadsinspektionen anser att det enda rimliga sättet att komma tillrätta med risken att fjärrvärmekunder tvingas betala oskäliga priser är genom en oberoende granskning av priserna på fjärrvärme.

Fjärrvärmen skiljer sig från de andra ledningsburna energislagen

De andra ledningsburna energislagen, el och naturgas, är reglerade vad gäller distribution samtidigt som produktion och handel med el och gas är konkurrensutsatt. Konkurrensutsättning av produktion och handel är möjlig eftersom el- respektive naturgasnätet är sammankopplat i sammanhängande nät. Eftersom fjärrvärmenäten är lokala är det inte lika enkelt att konkurrensutsetta produktion av och handel med fjärrvärme. Den konkurrensutsättning som har diskuterats, och som nu återigen ska utredas, är tredjepartstillträde till de lokala fjärrvärmenäten. Även om det är möjligt att etablera konkurrens av fjärrvärmeproduktion genom tredjepartstillträde så krävs ändå en prisgranskning av fjärrvärmedistributionen. Och även om tredjepartstillträde införs så kommer produktion av fjärrvärme sannolikt inte att konkurrensutsettas i alla fjärrvärmenät. I en sådan situation kommer det, på de orter som inte har en konkurrensutsatt fjärrvärmeproduktion, att finnas ett behov av att granska och pröva priserna också avseende produktionen av fjärrvärme även om tredjepartstillträde införs.

Ett argument mot att införa en prisreglering av fjärrvärmen är att det innebär en risk för administrativt merarbete hos fjärrvärmeföretagen. Om så blir fallet finns i förlängningen en risk att koncentrationen på fjärrvärmemarknaden ökar till följd av att större energikoncerner lättare kan hantera en ökad administration. Energimarknadsinspektionen ser det som angeläget att en eventuell framtida prisreglering av fjärrvärmen inte innebär att fjärrvärmeföretagens administrativa börda ökar nämnvärt jämfört med idag. Sannolikt kan de åtgärder som idag vidtas i syfte att öka transparensen på värmemarknaden upphöra om en prisreglering införs.

Utbyggnaden av fjärrvärme har inneburit minskad miljöpåverkan genom utnyttjande av stordriftsfördelar och effektivare förbränning. Fjärrvärmen har även bidragit till en ökad användning av förnybara bränslen. Energimarknadsinspektionen bedömer att fjärrvärmen också i framtiden kan bidra till en ökad miljönytta. Inspektionen ser det som essentiellt att en framtida prisgranskning av fjärrvärmen inte motverkar detta.

Sammanfattningsvis anser Energimarknadsinspektionen att det bör utredas hur en ändamålsenlig och effektiv prisreglering av fjärrvärmen ska se ut. Arbetet bör ta sin utgångspunkt i fjärrvärmens specifika förutsättningar samt i resultatet av utredningen kring tredjepartstillträde. Utredningen om prisreglering av fjärrvärmen bör, enligt Energimarknadsinspektionen, därmed påbörjas först efter att utredningen kring tredjepartstillträde avslutats. Vid en framtida utredning av en effektiv reglering bör även Fjärrvärmenämnadens roll utvärderas.

2 Inledning

Elmarknadsreformen 1996 innebar att fjärrvärmeverksamhet skulle bedrivas på affärsmässiga grunder. Det tidigare kravet på att fjärrvärmen inte fick drivas med vinstintresse försvann och kommunallagen (lag 1991:900) med självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen var därmed inte längre tillämplig. En del av de kommunala verksamheterna såldes till kommersiella aktörer och en del blev kvar i kommunal regi. Det har genom åren gjorts flera utredningar vars syfte har varit att behandla konkurrenssituationen och eventuella konkurrensproblem förknippade med fjärrvärme.

Fjärrvärmeutredningen fick i början av 2000-talet i uppdrag att studera och överväga behovet av bestämmelser som reglerar åtskillnaden mellan elnätverksamhet och annan elverksamhet samt fjärrvärme i syfte att undvika korssubventionering och prisdiskriminering (SOU 2003:115). Frågan kring om det finns risker att företag, som bedriver såväl fjärrvärmeverksamhet som annan verksamhet, använder potentiella övervinster¹ från fjärrvärmeverksamheten för att begränsa konkurrensen på andra marknader där de är verksamma har följaktligen varit föremål för utredning tidigare.

Fjärrvärmeutredningen föreslog i delbetänkandet att det införs en skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att särredovisa denna verksamhet. Syftet med detta krav, även benämnt ekonomisk åtskillnad, är enligt utredningen "att komma till rätta med den risk för korssubventionering och prisdiskriminering som föreligger när fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden bedrivs inom samma juridiska person."² Utredningen föreslog även juridisk och funktionell åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet med undantag av produktion och försäljning av el som är att hänföra till ett eget kraftvärmeverk. Med juridisk åtskillnad avses att ett fjärrvärmeföretag, inom samma juridiska person, inte får bedriva verksamhet på elmarknaden, dvs. nätverksamhet enligt ellagen (1997:857), elproduktion eller elhandel. Med en funktionell åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden avses ett förbud mot att styrelseledamöter eller verkställande direktör i en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet har samma positioner i en annan juridisk person som bedriver verksamhet på elmarknaden. En funktionell åtskillnad förutsätter således att det redan finns en juridisk åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden.

¹ Med övervinst menas en vinst som överstiger vinstnivån som hade varit fallet på en konkurrensutsatt marknad, dvs. en extra vinst som är möjlig genom att företaget inte är fullständigt konkurrensutsatt och därmed innehar någon form av marknadsakt.

² SOU 2003:115, sid. 11.

Fjärrvärmeutredningen motiverade förslaget om krav på juridisk åtskillnad, utöver särredovisning, med ökad transparens. Den ökade transparensen skulle försvåra korssubventionering mellan företag som bedriver såväl fjärrvärmeverksamhet som elmarknadsverksamhet. Utredningen menade också att kravet på funktionell åtskillnad var viktigt för att inte urholka värdet av den juridiska åtskillnaden.

Genom riksdagens beslut om propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.* infördes krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamhet (prop. 2004/05:62). Regeringen gjorde däremot bedömningen i propositionen *Fjärrvärmelag m.m.* (prop. 2007/08:60) att det inte bör införas något krav på juridisk åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden. Motiveringen till denna bedömning var att "ett sådant krav innebär administrativa kostnader för fjärrvärmeföretag" (prop. 2007/08:60). Regeringen pekade också på att dessa kostnader kan vara särskilt betungande för mindre energiföretag. I propositionen framgick det vidare att regeringen avsåg att ge Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utifrån erfarenheterna från tillsynen utvärdera om en ekonomisk särredovisning av fjärrvärmeverksamhet är tillräckligt för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering mellan kunderna på värmemarknaden, eller om det finns skäl att aktualisera andra åtgärder.

2.1 Uppdraget

I Energimarknadsinspektionens regleringsbrev för 2009 ges inspektionen följande uppdrag:

"Energimarknadsinspektionen ska utifrån erfarenheterna av tillsynen enligt förordningen (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet utvärdera om nuvarande krav är ändamålsenliga, effektiva och tillräckliga för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering mellan kunderna på värmemarknaden. Vid behov ska förslag till ändringar i regelverket lämnas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 december 2009."

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar för utredningen

Uppdraget syftar till att utvärdera huruvida den nuvarande regleringen av fjärrvärmeverksamhet är tillräcklig för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering. Det är framförallt riskerna för korssubventionering mellan fjärrvärme- och elhandelsverksamhet som varit föremål för intresse i tidigare utredningar och överväganden. Denna utredning har haft som utgångspunkt att analysera risken för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan konkurrensutsatt verksamhet. Vad gäller prisdiskriminering mellan kunderna på värmemarknaden har Energimarknadsinspektionen gjort tolkningen att uppdraget endast omfattar

eventuell prisdiskriminering mellan fjärrvärmekunder, vilket också har stämts av med Näringsdepartementet.

2.3 Projektorganisation

Arbetet har letts av Henrik Gäverud. Utöver detta har Jens Lundgren, Lars Nilsson och Linda Werther deltagit i arbetet. Som en del i en löpande dialog med relevanta aktörer har en referensgrupp följt arbetet och getts möjligheter att lämna synpunkter såväl avseende projektets metod och upplägg som vad avser analys, slutsatser och förslag. Referensgruppen har haft följande sammansättning:

- Marcus Broberg, Fastighetsägarna
- Joakim Cejje, Konkurrensverket
- Peter Dahl och Sonya Trad, Svensk Fjärrvärme
- Pelle Helje och Mikael Jedur-Palmgren, Borlänge Energi
- Adam Lindroth, Fortum Värme
- Camilla Rosenberg, Fjärrvärmenämnden vid Energimyndigheten
- Lars Vestergren, Vattenfall Värme Norden

Utöver två referensgruppsmöten har Energimarknadsinspektionen även intervjuat Svensk Fjärrvärme, Konkurrensverket och Fjärrvärmenämnden vid Energimyndigheten. Dessa möten skedde på ett tidigt stadium i utredningen och syftade till att ge inspektionen fördjupade insikter i hur dessa organisationer ser på uppdraget samt riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering på värmemarknaden.

3 Fjärrvärme – ett naturligt monopol

Fjärrvärmeverk med produktion av hetvatten med tillhörande kulvertsystem för distribution av det producerade hetvattnet drivs i Sverige som vertikalt integrerade enheter, dvs. produktion och distribution av hetvattnet sker inom samma företag. Distributionen av hetvatten i fjärrvärmeverksamhet har sådana stordriftsfördelar att det inte är kostnadseffektivt att konkurrera med parallella kulvertsystem för hetvatten, det vill säga distributionen har karaktären av ett naturligt monopol. Naturliga monopol återfinns ofta inom verksamheter som kännetecknas av stora fysiska nätverk som exempelvis järnvägar, telefontjänster och eldistribution. Dessa tjänster är många gånger tillgodosedda av offentliga företag, statliga verk eller av företag som är satta under någon form av reglering, oftast en prisreglering, för att företagen inte ska kunna ta ut oskäligt höga priser.

För produktionen av hetvatten i fjärrvärmeverksamheten är det däremot inte lika tydligt att det existerar sådana stordriftsfördelar att produktionen kan sägas utgöra ett naturligt monopol. Det faktum att distributionen utgör ett naturligt monopol samt att endast fjärrvärmeföretaget har tillgång till distributionsnätet leder dock till att fjärrvärmeverksamheten som en vertikalt integrerad enhet kan sägas utgöra ett naturligt monopol.

Det har länge pågått diskussioner om att dela upp fjärrvärmeverksamheten i produktion och distribution, för att därigenom utsätta produktionen av hetvatten för konkurrens genom s.k. tredjepartstillträde. En sådan åtgärd kan liknas vid den separation som gjorts mellan elproduktion och elhandel å den ena sidan och distributionen av el å den andra sidan. Till skillnad från el är dock fjärrvärme en lokal företeelse där det inte finns något nationellt nät som binder samman de olika fjärrvärmesystemen. Utredningen *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden* (SOU 2005:33), tar upp problemen kring tredjepartstillträde och avvisar tanken på ett generellt tillträde för tredje part mot bakgrund av att det "inte är sannolikt att man med ett tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten får in ett tillräckligt antal aktörer i befintliga fjärrvärmesystem för att en väl fungerande konkurrens ska uppstå". Möjligen skulle konkurrens, enligt utredningen, kunna uppstå i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen. Regeringen har tillsatt en ny utredning som återigen ska analysera möjligheten till tredjepartstillträde. Den utredningen ska göra en bedömning av förutsättningarna och lämna förslag till ett regelverk för ett lagstadgat tredjepartstillträde. Enligt kommittédirektivet ska uppdraget redovisas senast den 30 april 2010. Med anledning av att tillsättningen av den särskilda utredaren skedde först den 2 november 2009 är det sannolikt att utredningstiden förlängs.

Det faktum att det i de flesta fall inte är lönsamt att konkurrera med parallella fjärrvärmesystem innebär dock inte att fjärrvärmen har monopol på värme eftersom fjärrvärme inte är det enda sättet att värma upp en lokal eller bostad. Det ger däremot fjärrvärmeleverantören möjlighet att använda sig av s.k. alternativprissättning, dvs. att företaget prissätter fjärrvärmen efter de uppvärmningsalternativ som lokalt finns parallellt med fjärrvärme, t.ex. el eller pellets.

Energimarknadsinspektionen har tidigare gjort bedömningen att konkurrensen för fjärrvärme är begränsad då inte alla kunder har en reell möjlighet att välja alternativa uppvärmningsformer (Energimarknadsinspektionen, 2008a). Det gäller framförallt för flerbostadshus i tätorter där möjligheten att installera konkurrenskraftiga alternativ som pellets eller värmepump kan vara begränsade. Detta gäller inte bara i nyinvesteringssituationen utan även inför ett reinvesteringsbeslut när fjärrvärmeutrustningen blivit uttjänt och det inte finns reella möjligheter att byta till konkurrenskraftiga alternativa uppvärmningsformer. Energimarknadsinspektionen har också gjort bedömningen att det existerar betydande byteskostnader för en fjärrvärmekund som vill byta uppvärmningsform innan fjärrvärmeutrustningen är uttjänt. Byteskostnaden och de praktiska begränsningar som finns för en kund att byta till alternativ uppvärmningsform leder till att fjärrvärmeleverantören kan sägas ha utrymme att utöva marknadsmakt över befintliga kunder.³

Konkurrensverket bedömer, liksom Energimarknadsinspektionen, att konkurrensen för fjärrvärme inte är tillfredsställande. Konkurrensverket menar att "fjärrvärmen ur ett konkurrensperspektiv utgör en egen relevant marknad, dvs. att fjärrvärmen, där den finns tillgänglig, i princip är att betrakta som ett lokalt monopol" (Konkurrensverket, 2009). Verket anser vidare att konkurrenslagstiftningen inte bör vara det enda "regleringsverktyget" gentemot fjärrvärmeföretagen och samtidigt bedömer man att den nuvarande fjärrvärmelagen endast leder till en "indirekt måttstockskonkurrens [...]" som dock "inte torde medföra en ökad prispress för de lokala fjärrvärmemonopolen" (Konkurrensverket, 2009). Sammantaget bedömer Konkurrensverket att det finns "övervägande skäl för att införa en prisreglering, som liknar den på el- och naturgasmarknaderna, även på fjärrvärmemarknaden" (Konkurrensverket 2009).

3.1 Fjärrvärme i Sverige

Fjärrvärmen har under de senaste årtiondena byggts ut kraftigt och idag är fjärrvärme den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus i

³ I Skäligt pris på fjärrvärme (SOU 2004:136) beskrivs hur fjärrvärme kan ses från två olika perspektiv, beroende på vilken situation som kunden befinner sig i. För en kund som redan har fjärrvärme som uppvärmningsform resoneras det om en fjärrvärmemarknad där fjärrvärmen inte konkurrerar med andra uppvärmningsalternativ. I en situation där kunden står inför valet av uppvärmningsalternativ kan fjärrvärme vara ett alternativ bland andra. Det kan då vara relevant att tala om en gemensam värmemarknad.

centralorter. Utbyggnaden av fjärrvärme har inneburit minskad miljöpåverkan genom utnyttjande av stordriftsfördelar och effektivare förbränning. Fjärrvärmen har även bidragit till en ökad användning av förnybara bränslen.

År 2008 stod fjärrvärme för uppvärmningen av cirka 82 procent av den uppvärmda arean i flerbostadshus.⁴ Fjärrvärme är även den vanligaste uppvärmningsformen i lokaler och år 2008 uppgick fjärrvärmens andel av den uppvärmda arean i lokaler till cirka 68 procent.⁵ Även för småhus blir användningen av fjärrvärme allt vanligare, även om andelen fortfarande är relativt låg. Andelen småhus som under 2008 värmdes med fjärrvärme var cirka 16 procent.⁶

Sammantaget för 2008 var den totala användningen av fjärrvärme för uppvärmning och varmvatten drygt 47 TWh, vilket motsvarar drygt 50 procent av den totala värmemarknaden i Sverige. Antalet fjärrvärmeabonnemang var enligt SCB⁷ år 2008 cirka 290 000. Närmare 197 000 av dem var småhusabonnemang, medan flerbostadshusen svarade för cirka 54 000 abonnemang. Övriga cirka 40 000 abonnemang representeras av bl.a. tillverkningsindustri och offentlig förvaltning.

3.2 Fjärrvärmeföretagen

År 2008 fanns det cirka tvåhundra fjärrvärmeföretag i Sverige. Antalet fjärrvärmeföretag i Sverige varierar över tid men under de senaste tio-femton åren har ägandet i de svenska fjärrvärmeföretagen förändrats. Fram till elmarknadsreformen 1996 bedrevs fjärrvärmeverksamheten till största delen i kommunal förvaltning. Efter elmarknadsreformen har kommunal förvaltning som ägandeform minskat, men även det kommunala ägandet på fjärrvärmemarknaden har minskat till förmån för statliga och privata aktiebolag. Rent konkret handlar det om att de tre stora energikoncernerna i Sverige, E.ON, Fortum och Vattenfall, har köpt upp tidigare kommunalägda företag i flera större och medelstora svenska städer. I tre av Sveriges fyra största städer ägs fjärrvärmenäten numera av någon av de tre stora energikoncernerna⁸, vilket innebär att en stor del av de totala fjärrvärmeleveranserna sker av dessa företag. Men sett till antal företag är fortfarande kommunalt ägt aktiebolag den vanligaste ägarformen.

Vad gäller de cirka tvåhundra fjärrvärmeföretagen är en stor andel av företagen, nästan sjuttio procent, på ett eller annat sätt involverad också i annan affärsverksamhet. Vanliga verksamheter är bl.a. handel, distribution och produktion av el, avfallshantering, vatten och avlopp samt bredband och stadsnät. Det kan noteras att cirka fem procent av de registrerade fjärrvärmeföretagen drivs i

⁴ Energimyndigheten, 2009a

⁵ Energimyndigheten, 2009b

⁶ Energimyndigheten, 2009c

⁷ El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2008, Sveriges officiella statistik EN 11 SM 0902

⁸ Undantaget är Göteborg, där kommunalägda Göteborg Energi levererar fjärrvärme.

kommunal förvaltning. Även om dessa fem procent redovisas som att de enbart bedriver fjärrvärme kan de i praktiken betraktas som att de bedriver även andra verksamheter. Orsaken är att i kommunal regi bedrivs även skola och omsorg men i många fall även andra verksamheter som t.ex. vatten och avlopp. Tar man hänsyn till detta så ökar andelen företag som är involverade i flera förvärvsverksamheter till cirka 75 procent.

Viss annan förvärvsverksamhet kan ses som en naturlig förlängning av fjärrvärmeverksamheten. Ett sådant exempel är då fjärrvärmeföretaget även producerar el. Detta beroende på att värme och el i många fall produceras samtidigt i kraftvärmeverk. Även stadsnät med bredband, telefoni och tv har en logisk koppling i och med att det kan vara ekonomiskt fördelaktigt att samförlägga fiberkabel med kulvertar i fjärrvärmenätet.

Det kan noteras att kommunalt ägda aktiebolag i hög utsträckning även har annan verksamhet än fjärrvärme i sin verksamhetsportfölj. Detta har troligen att göra med hur avknoppningen från kommunal förvaltning till kommunalt ägda aktiebolag gick till under 1990-talets renodling av kommunal verksamhet. Inte bara fjärrvärmen, utan även kommunalt ägda elnät och eventuell elproduktion fick följa med in i det nya bolaget. Det är heller inte ovanligt att även ansvaret för vatten och avlopp följt med, i vissa fall även avfallshantering och ansvar för skötseln av kommunens gator och parker.

För andra bolagsformer än kommunala aktiebolag är det inte lika vanligt att fjärrvärmeproduktion sker tillsammans med annan verksamhet i samma bolag. Det är dock vanligt att fjärrvärmebolaget ingår som en del i en koncern där även annan verksamhet finns.

3.3 Nuvarande reglering av fjärrvärmeföretagen samt fjärrvärmebranschens egna initiativ

Den första juli 2008 trädde fjärrvärmelagen (2008:263) i kraft. Lagen syftar till att stärka fjärrvärmekundernas ställning genom att bland annat öka insynen i fjärrvärmeverksamheten. Lagen innehåller även en skyldighet för fjärrvärmeföretagen att förhandla med en enskild fjärrvärmekund om vissa avtalsvillkor för fjärrvärme. Om parterna vid en förhandling inte kan komma överens på egen hand kan de söka medling hos fjärrvärmenämnden. Nämnden inrättades 1 juli 2008 och är en självständig organisatorisk enhet inom Energimyndigheten. Nämnden har i uppgift att besluta om medling samt medla mellan kunder och företag om villkor för fjärrvärme enligt fjärrvärmelagen. Nämnden har även i uppgift att medla i förhandlingar gällande tillträde till fjärrvärmeledningar. En medling vid nämnden syftar till att hjälpa tvistande parter att komma överens om ett avtalsvillkor och att fjärrvärmekunden ska få insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren för fjärrvärme. En medling syftar också till att överbygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag

har i förhållande till kunden. Nämnden har dock ingen befogenhet att pröva skäligheten i företagens (pris)villkor. En framgångsrik medling bygger ytterst på parternas vilja att komma överens. Fjärrvärmenämnden har varit operativ sedan januari 2009 och har t.o.m. den 30 oktober 2009 medlat i tretton ärenden, varav parterna har nått en överenskommelse i åtta av dessa. Utöver ovan redovisade uppgifter har i två ärenden parterna nått en överenskommelse efter det att medlingsansökan kommit in till nämnden men innan ärendet behandlats vid nämndens sammanträde. Sedan Fjärrvärmenämnden formellt inrättades den 1 juli 2008 har t.o.m. den 30 oktober 2009 ett fyrtyotal ärenden kommit in till nämnden.

Enligt fjärrvärmelagen är fjärrvärmeföretagen skyldiga att tillhandahålla information rörande priser för fjärrvärme samt för anslutning till fjärrvärmeverksamhet för såväl fjärrvärmekunder som till allmänheten. I denna information ska även ingå en beskrivning av hur priset är uppbyggt. Regeringen har bemyndigat Energimarknadsinspektionen att ta fram föreskrifter som närmare beskriver skyldigheten att lämna prisinformation och föreskrifterna finns publicerade på myndighetens hemsida. Föreskrifterna trädde i kraft den 9 oktober 2009.⁹

Fjärrvärmeföretagen är enligt fjärrvärmelagen även skyldiga att lämna uppgifter om drift- och affärsförhållanden till Energimarknadsinspektionen. Syftet med inrapporteringen är att öka transparensen i fjärrvärmeföretagen genom att inspektionen tar fram nyckeltal som visar fjärrvärmeföretagens effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet och kvalitet i distributionen samt finansiella nyckeltal och information om priser. Även avseende detta har regeringen bemyndigat inspektionen att ta fram föreskrifter. Arbetet har påbörjats hösten 2008 och planeras vara färdigt i början av 2010.

Av de cirka 200 fjärrvärmeföretagen är 135 medlemmar i branschorganisationen Svensk Fjärrvärme och dessa står för cirka 98 procent av de totala fjärrvärmeleveranserna. Svensk Fjärrvärme arbetar själva med att öka kundernas förtroende för fjärrvärmen som produkt. Reko fjärrvärme lanserades 2005 av Svensk Fjärrvärme som ett frivilligt system för kvalitetsmärkning av fjärrvärmeleverantörer. Idag är 82 fjärrvärmeföretag Reko-certifierade. Sett till kvantiteten levererad energi uppskattar Svensk Fjärrvärme att nittio procent av all fjärrvärme i Sverige är Reko-certifierad. Årligen träffar de Reko-certifierade företagen sammanlagt mellan 8 000 och 10 000 kunder vid de obligatoriska informationsmötena. Fjärrvärmeföretagen ansöker själva om att få använda märket Reko fjärrvärme och måste då leva upp till ett antal specificerade krav, bland annat transparens vad gäller priser, verksamhet och ekonomi. Märkningen innebär även att fjärrvärmeföretagets kunder kan vända sig med klagomål till en

⁹ EIFS 2009:3

kvalitetsnämnd. Kvalitetsmärkningssystemet är frivilligt och omfattar inte någon form av prisprövning.

4 Korssubventionering och prisdiskriminering kan utgöra problem för fjärrvärmekunderna

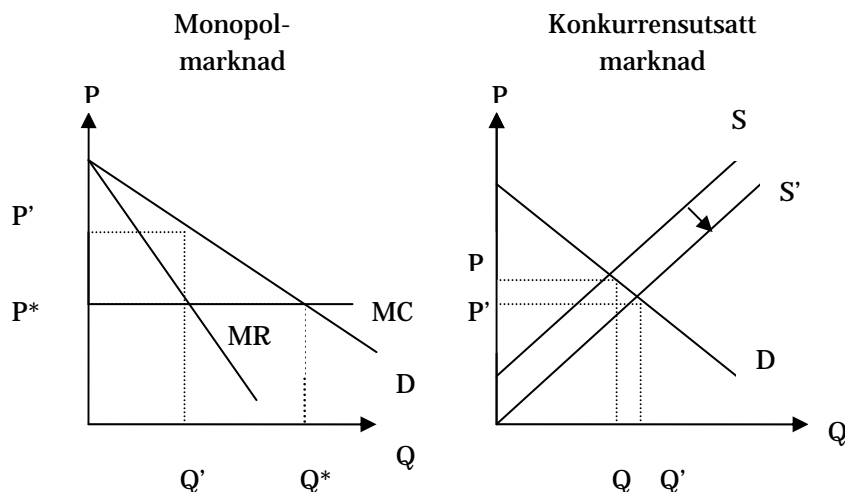
Syftet med denna utredning är att undersöka huruvida särredovisning är ett tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt sätt att komma till rätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering på värmemarknaden. I detta kapitel definieras begreppen korssubventionering och prisdiskriminering. Det beskrivs också hur korssubventionering och prisdiskriminering kan se ut på värmemarknaden samt vad som måste vara uppfyllt för att det ska innebära ett samhällsekonomiskt problem.

4.1 Korssubventionering enligt ekonomisk teori

Korssubventionering uppstår när en konsument eller grupp av konsumenter betalar ett pris för en vara eller tjänst som överstiger den långsiktiga marginalkostnaden för varan/tjänsten samtidigt som den extra vinst som uppstår i och med detta används till att subventionera priset för konsumenter av en annan vara eller tjänst.¹⁰ En förutsättning för att korssubventionering ska vara möjlig är således att det är möjligt för ett företag att prissätta någon av sina varor/tjänster på en nivå som överstiger prisnivån som skulle gälla på en konkurrensutsatt marknad.¹¹ En förutsättning för detta är vidare att företaget i fråga innehar någon form av marknadsmakt. I Figur 1 illustreras principiellt hur ett korssubventionerande företag agerar.

¹⁰ Inom ekonomisk teori finns definitioner av korssubventionering som är mer vida. Exempelvis skulle, per en sådan definition, en övervinst innebära att korssubventionering äger rum eftersom konsumenterna i en sådan situation kan sägas subventionera producenternas extra vinst (se t.ex. Faulhaber, 1975, och Ralph, 1992). För att utvärdera risken för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet är emellertid en mer begränsad definition bättre tillämpbar.

¹¹ Med en prisnivå som överstiger nivån vid en konkurrensutsatt marknad genereras en s.k. övervinst, dvs. en vinst som är större än den ersättning som kapitalägare normalt kan kräva givet risknivån för företagets verksamhet.



Figur 1 Monopolmarknad och konkurrensutsatt marknad där övervinster från monopolmarknaden används för korssubventionering¹²

KÄLLA: ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN

Korssubventionering kan ske om ett företag är aktivt på (åtminstone) två marknader, varav man har någon form av marknadsmakt (monopol- eller oligopolställning) på den ena marknaden och följaktligen har möjlighet att ta ut en övervinst på denna marknad (monopolmarknaden i Figur 1). Om denna övervinst används för att subventionera priset (underprissättning) på en annan marknad (den konkurrensutsatta marknaden i Figur 1) korssubventionerar företaget den sistnämnda verksamheten. Ett sådant beteende kan vara ett samhällsekonomiskt problem på båda dessa marknader. På monopol-/oligopolmarknaden kommer konsumenterna att få betala ett "för" högt pris, dvs. ett pris som överstiger priset som skulle ha varit gällande i en situation med en fungerande konkurrens, priset P' istället för priset P^* i Figur 1. Konsumenternas totala välfärd minskar i och med

¹² P =pris, Q =kvantitet, D =efterfrågan, S =utbud, MC =marginalkostnad och MR =marginalintäkt. På marknaden som illustreras till vänster har företaget i det här exemplet en monopolställning. Det vinstmaximerande företaget kommer därmed att producera kvantiteten Q' och sälja till priset P' . Om företaget istället hade varit en aktör på en konkurrensutsatt marknad hade man istället producerat den högre kvantiteten Q^* och sålt till det lägre priset P^* . Övervinsten består i figuren av rektangeln mellan P^* och P' från kvantiteten noll till kvantiteten Q' . Detta är en direkt omfördelning av resurser från konsumenterna till producenten jämfört om marknaden var konkurrensutsatt. Utifrån en samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt är denna omfördelning inget problem. Det finns dock även en fördelningspolitisk aspekt på det hela genom det faktum att resurser omfördelas från konsumenter till producenten (eller i fallet med oligopol, producenterna). Dessutom uppkommer i och med monopolsituationen en effektivitetsförlust. Effektivitetsförlusten i Figur 1 representeras av triangeln med basen $Q'-Q^*$ på nivån P^* och höjden $P'-P^*$. Om företaget använder övervinsten på monopolmarknaden till att korssubventionera verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden kommer utbudskurvan för att skifta utåt (från S till S').

detta. "För" höga priser utgör emellertid inte endast ett problem för de drabbade kunderna på monopolmarknaden. En felaktig prissättning utgör också ett problem för samhället i stort eftersom garanten för en effektiv resursallokering, marknadsmekanismen, är satt ur spel. Om företaget ifråga dessutom väljer att använda monopol-/oligopolvinsten till att subventionera annan verksamhet som sker på en annan konkurrensutsatt marknad riskerar problemet att få ytterligare negativa effekter i form av långsiktigt försämrade konkurrens på den marknad som företaget väljer att korssubventionera till. På kort sikt innebär korssubventioneringen dock att kunderna på den konkurrensutsatta marknaden får ett lägre pris än de annars skulle ha fått. Eftersom företaget säljer produkten på den marknaden till ett pris som understiger marginalkostnaden kan andra aktörer på denna konkurrensutsatta marknad komma att slås ut. Detta kan innebära att konkurrensen på den marknaden i förlängningen begränsas och att överpriser senare kan komma att tas ut också på den marknaden. För att detta ska ske krävs emellertid att inträde på marknaden är begränsat genom någon form av inträdesbarriär samt att denna inträdesbarriär är bestående över tiden. I förlängningen riskerar korssubventioneringen därmed att leda till att företaget kan ta ut överpriser inte bara på monopol-/oligopolmarknaden utan också på den marknad som initialt vara konkurrensutsatt.

4.2 Varför finns det risk för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet?

Prissättningen på fjärrvärme är oreglerad. Detta innebär att ett vinstmaximerande fjärrvärmeföretag i praktiken prissätter sin produkt efter alternativkostnadsprincipen, dvs. företaget prissätter fjärrvärmens efter de uppvärmningsalternativ som lokalt finns parallellt med fjärrvärme.¹³ På vissa håll finns flertalet alternativ till fjärrvärmeuppvärmning men på andra håll är vissa fastighetsägare i princip hänvisade till fjärrvärme som enda uppvärmningsalternativ (t.ex. flerbostadshus centralt belägna i större städer). Det finns således fjärrvärmeföretag som har möjlighet att ta ut priser som överstiger den långsiktiga marginalkostnaden för att producera och distribuera fjärrvärme, dvs. principiellt agera som företaget på monopolmarknaden i Figur 1. Vidare genererar överpriser vinster som överstiger normala vinstnivåer, dvs. övervinster. Om ett fjärrvärmeföretag genererar övervinster kan detta företag sedan välja att använda dessa vinster till att subventionera annan verksamhet, t.ex. elhandelsverksamheten inom koncernen. I illustrationen i Figur 1 utgör i ett sådant fall elhandelsmarknaden den konkurrensutsatta, högra marknaden. I en vinstmaximerande koncern kan så komma att ske om företaget bedömer att ett

¹³ En relativt stor andel av fjärrvärmeföretagen är fortfarande kommunala bolag som inte alltid har till uppgift att verka vinstmaximerande. Ett sådant bolag prissätter inte nödvändigtvis på den nivå som beskrivs ovan utan prissättningen kan ske utifrån andra kriterier, t.ex. kan företaget tänkas prissätta på den nivå som ger en viss förutbestämd avkastning till ägarna (kommunen) även om en prissättning på en högre nivå skulle kunna generera en än högre avkastning.

sådant beteende kommer att öka koncernens totala framtida vinst. För att så ska vara fallet måste företaget bedöma att underprissättningen på exempelvis elhandelsmarknaden i förlängningen kommer att begränsa konkurrensen på den marknaden och att det på så vis kommer vara möjligt för företaget att överprissätta på den marknaden i framtiden.

4.3 Prisdiskriminering enligt ekonomisk teori

Med prisdiskriminering menas att ett företag säljer en identisk vara/tjänst till olika kunder för olika priser eller till olika villkor. Tre krav måste vara uppfyllda för att ett vinstmaximerande företag ska ha incitament att prisdiskriminera. För det första måste företaget i fråga inneha marknadsmakt. För det andra måste företaget kunna bedöma kundernas olika betalningsviljor. Slutligen får det inte existera någon andrahandsmarknad. Inom den ekonomiska teorin nämns tre olika typer av prisdiskriminering (Varian, 1992):

1. Första gradens prisdiskriminering¹⁴ är när ett företag försöker få ut maximalt pris av varje enskild kund, dvs. företaget anpassar priset efter den betalningsvilja som kunden har. Första gradens prisdiskriminering är ofta svårt att tillämpa i praktiken eftersom det krävs att företaget har fullständig information om varje enskild individs betalningsvilja.
2. Andra gradens prisdiskriminering¹⁵ är när ett företag ger olika priser efter hur stor kvantitet kunden köper, dvs. företaget ger en mängdrabatt som inte kan hänföras till en minskad marginalkostnad till följd av en större kvantitet.
3. Tredje gradens prisdiskriminering är när kunder kategoriseras i olika grupper och där de olika grupperna erbjuds olika priser. Barn-, pensionärs- och studentrabatter är exempel på tredje gradens prisdiskriminering. När ett lokalt elbolag erbjuder invånarna i kommunen ett lägre pris än icke-kommuninvånare är också exempel på tredje gradens prisdiskriminering.

Syftet med prisdiskriminering från ett vinstmaximerande företags perspektiv är att försöka få konsumenter med en relativt hög betalningsvilja att betala ett högt pris samtidigt som företaget kan sälja till konsumenter med en relativt låg betalningsvilja men då till ett lägre pris. Ett företag säljer dock inte med förlust, vilket innebär att ett företag inte kommer att vilja sälja sin produkt till en konsument med en betalningsvilja lägre än företagets kortsiktiga marginalkostnad. Effekten av en lyckad prisdiskriminering är att ett företag kan öka sin vinst.¹⁶ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är dock effekterna av prisdiskriminering oklara;

¹⁴ En annan benämning på första gradens prisdiskriminering är perfekt prisdiskriminering.

¹⁵ En annan benämning på andra gradens prisdiskriminering är icke-linjär prissättning.

¹⁶ Företaget tillskansar sig i och med detta en större andel av det som inom ekonomisk teori kallas för konsumentöverskott.

prisdiskriminering kan leda till en såväl effektivare som till en ineffektivare resursallokering.¹⁷ Konkurrenslagen stipulerar dock att det är ett missbruk av dominerande ställning att ”tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel”¹⁸.

4.4 Varför finns det risk för prisdiskriminering mellan fjärrvärmekunder?

Som redan nämnts är prissättningen på fjärrvärmeverksamhet oreglerad. Vidare kan kravet om att ett vinstmaximerande företag är intresserat av att prisdiskriminera endast om företaget har marknadsdiktatorskap sägas vara uppfyllt för ett fjärrvärmeföretag med en hög marknadsandel på den lokala värmemarknaden. De övriga kraven som nämndes i avsnitt 4.3 var att företaget måste kunna bedöma kundernas olika betalningsvillkor och att det inte får existera någon andrahandsmarknad. Ett fjärrvärmeföretag har precis som företag som är aktiva på andra marknader än värmemarknaden möjlighet att bilda sig en uppfattning om kunders och potentiella kunders betalningsvillkor. Och någon andrahandsmarknad existerar inte bland fjärrvärmekunder. Totalt sett kan det därmed utifrån ett teoretiskt perspektiv konstateras att samtliga krav för att ett vinstmaximerande företag ska ha möjlighet att prisdiskriminera är uppfyllda för vissa av de svenska fjärrvärmeföretagen.

Det faktum att inläsningseffekten är mer påtaglig på värmemarknaden än vad som är fallet på många andra marknader kan göra det mer lönsamt att prisdiskriminera. Vad ett fjärrvärmeföretag skulle kunna göra rent konkret, är att locka till sig icke-anslutna kunder med ett pris som är lägre än vad företaget erbjuder till sina redan anslutna kunder. Om så sker, prisdiskrimineras de befintliga kunderna till förmån för nya kunder.

4.5 Möjligheten till överprissättning är en förutsättning för korssubventionering och prisdiskriminering

Den genomgående konklusionen beträffande risken för både korssubventionering och prisdiskriminering är att företaget måste ha möjlighet att överprissätta. Om överprissättning inte sker föreligger heller inte risk för korssubventionering eller prisdiskriminering. Överprissättning i sig är dock inte en tillräcklig förutsättning eller indikation på att korssubventionering eller prisdiskriminering sker. För att korssubventionering ska äga rum krävs, förutom överprissättning på en marknad, också att företaget underprissätter på en annan marknad.

¹⁷ Utöver effektivitetsaspekten finns även en fördelningspolitisk aspekt av prisdiskriminering.

¹⁸ 2 kap. 7 §

5 Särredovisning som instrument för att analysera fjärrvärmeverksamhet

I detta kapitel analyseras om särredovisningen kan säkerställa att korssubventionering och prisdiskriminering inte sker bland fjärrvärmeföretagen. För att Energimarknadsinspektionen ska kunna undersöka om företagen korssubventionerar krävs det för det första att det är möjligt att utreda om företaget gör övervinster och för det andra att det går att analysera om sådana vinster används i syfte att begränsa konkurrensen på en annan marknad där företaget har en dominerande ställning. För att identifiera prisdiskriminering krävs att detaljerad information om företagets priser finns tillgängligt.

5.1 Nuvarande krav på särredovisning

Med särredovisning avses att en verksamhet måste redovisas skilt från koncernens övriga verksamhet. Detta innebär i korthet att t.ex. intäkter, kostnader och balansposter som kan hänföras till en särredovisningspliktig verksamhet varje år ska brytas ut och sammanställas i en årsrapport. Syftet med den ekonomiska åtskillnaden som infördes i och med särredovisningen är att skapa en god genomsyn av fjärrvärmeverksamheten.

I förordning (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet anges hur särredovisningen ska utformas. Regeringen har genom förordningen gett ett begränsat bemyndigande till Energimarknadsinspektionen att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska redovisas och hur uppgifterna ska rapporteras.¹⁹ Energimarknadsinspektionen har även tillsyn över att särredovisningarna skickas in i rätt tid, att de innehåller rätt uppgifter samt att de är korrekt godkända och undertecknade. Företagets styrelse och revisor ansvarar för att uppgifterna är korrekta.

Energimarknadsinspektionen sammanställer informationen från fjärrvärmeföretagens särredovisningar. Denna sammanställning är en del av Energimarknadsinspektionens marknadsövervakning och offentliggörs på inspektionens hemsida. Från och med den 1 juli 2005 gäller nya bestämmelser för ekonomisk särredovisning av fjärrvärme enligt ellagen (1997:857). Det första år som särredovisades var driftåret 2007, vilket innebär att erfarenheterna utifrån kravet på särredovisning är begränsade. Men för att bedöma huruvida dagens krav

¹⁹ Särredovisningen ska innehålla en balans- och resultaträkning för fjärrvärmeverksamheten samt ett antal av Energimarknadsinspektionen specificerade uppgifter, se bilaga.

på särredovisning är tillräckliga för att komma tillrätta med riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering är det inte nödvändigt att detaljgranska själva särredovisningarna. Det är istället tillräckligt att analysera huruvida de uppgifter som fjärrvärmeföretagen är skyldiga att inkomma med till inspektionen i och med kravet på särredovisning utgör en tillräcklig grund för att möjliggöra en analys över huruvida prisdiskriminering och korssubventionering sker. Denna analys följer i avsnitten 5.2 och 5.3.

5.2 Möjlighet att identifiera prisdiskriminering genom de uppgifter som lämnas i särredovisningen

För att det ska vara möjligt att identifiera om ett fjärrvärmeföretag prisdiskriminerar krävs tillgång till vilka priser företaget debiterar sina olika kunder samt information om hur dessa kunders specifika förutsättningar ser ut. Hur stor förbrukning har kunden, när på dygnet sker förbrukningen, var på ledningsnätet befinner sig kunden etc. I särredovisningen finns inga krav på fjärrvärmeföretagen att redogöra för vilka priser som verksamheten tillämpar för olika fjärrvärmekunder. Information om kundernas olika karakteristika lämnas inte heller. Det är därför inte möjligt att påvisa om prisdiskriminering förekommer med hjälp av särredovisningen som den ser ut idag.

En utökad särredovisning som även omfattar information om priser uppdelade på kundgrupper skulle öka transparensen avseende prissättningen. I förlängningen skulle detta kunna underlätta kundernas och myndigheternas möjligheter att upptäcka prisdiskriminering. En sådan transparansökande åtgärd är dock redan genomförd i och med att kravet på fjärrvärmeföretagen att redovisa priser för sina olika kundkategorier gäller sedan 1 oktober 2009, varför det inte kan motiveras att ta in sådana uppgifter även i särredovisningen.

5.3 Möjlighet att identifiera korssubventionering genom de uppgifter som lämnas i särredovisningen

Det har tidigare i rapporten (avsnitt 4.1-4.2) konstaterats att en förutsättning för korssubventionering från fjärrvärmeverksamhet till annan verksamhet är att företaget för det första gör övervinster i fjärrvärmeverksamheten och för det andra använder dessa övervinster till att försöka begränsa konkurrensen på en annan marknad. För att utreda om ett företag korssubventionerar mellan fjärrvärmeverksamhet och annan konkurrensutsatt verksamhet måste det således för det första kunna utredas om övervinster genereras i fjärrvärmeverksamheten och för det andra måste det även vara möjligt att analysera om företaget använder potentiella övervinster för att underprissätta annan konkurrensutsatt verksamhet.

5.3.1 Bedömning av övervinster

På en marknad med fungerande konkurrens kommer priset att vara detsamma som den långsiktiga marginalkostnaden. Detta innebär inte att företagen på denna

marknad inte genererar vinst eftersom begreppet långsiktig marginalkostnad innefattar en rimlig ersättning till långivarna och ägarna, dvs. den avkastning på satsat kapital som dessa kräver för att vilja låna ut till företaget respektive investera i detsamma. Företagets vinst definieras då enligt ekonomisk teori som en normal vinst. För att skaffa sig en uppfattning om rimligheten i kostnaderna som följer av ett företags fjärrvärmeverksamhet måste inspektionen göra en bedömning över den långsiktiga marginalkostnaden, eller med andra ord vad det skulle kosta för ett annat företag att sälja fjärrvärme till de aktuella kunderna. Det är därmed inte alltid rimligt att göra en analys utifrån de kostnader som ett fjärrvärmeföretag redovisar (dvs. bokförda kostnader) eftersom delar av eller hela produktions- och/eller distributionsanläggningarna kan vara avskrivna.²⁰ Som en parallell till detta kan sägas att Energimarknadsinspektionen i regleringen av elnäten inte har utgått från de bokförda kostnaderna för företagen. Inspektionen avser inte heller att utgå från bokförda kostnader i regleringen av naturgasnäten.²¹ De bokförda kapitalkostnaderna ger en felaktig bild över de långsiktiga kostnaderna. De långsiktiga kostnaderna kan också vara missvisande om fördelningen av löpande koncerngemensamma kostnader inte är representativa för koncernens verksamhet.

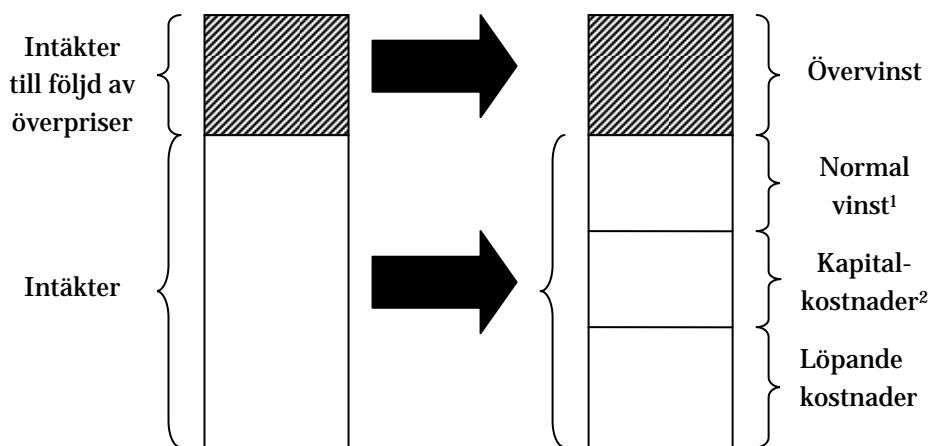
En övervinst har definierats som en vinst som överstiger vinstnivån i en konkurrenssituation. För att bedöma huruvida en viss vinst är en övervinst behöver inspektionen således ha en uppfattning om vad som är att beteckna som en normal avkastning givet en viss investerings eller verksamhets risknivå. För att kunna fastställa vad som är en skälig vinst för fjärrvärmeverksamhet behöver två faktorer fastställas:

- risknivå för fjärrvärmeverksamhet och
- skälig kostnadsnivå för fjärrvärmeföretagets anläggningar (löpande kostnader och kapitalkostnader).

Genom att fastställa risknivå, dvs. nivån på vad som är att beteckna som en skälig avkastning för fjärrvärmeverksamhet generellt, och kostnadsnivån, dvs. vad som är att beteckna som skäliga kostnader för det enskilda fjärrvärmeföretaget, kan eventuella övervinster identifieras. I Figur 2 illustreras principiellt ett fjärrvärmeföretags intäkter, kostnader och vinst.

²⁰ Detta följer av att den ordinarie bokföringen, som också ligger till grund för särredovisningen, följer vissa normer. En sådan norm är exempelvis försiktighetsprincipen. Dessa normer, vars avsikter är att ett företags affärsredovisning ska visa en försiktigt realistisk ställning, kan även resultera i att bokföringen (och då även särredovisningen) inte behöver ge en korrekt bild över en verksamhets ekonomiska situation. Detta gäller i synnerhet kapitalintensiva verksamheter såsom fjärrvärmeverksamhet eftersom kapitalkostnaden i sådana verksamheter utgör en särskilt stor andel av den totala kostnadsmassan. Redovisningen av kapitalkostnader kan därmed ske korrekt ur ett bokföringstekniskt perspektiv men fortfarande ge en felaktig bild av företagets verkliga situation. Ett distributionssystemets ekonomiska livslängd behöver t.ex. inte överrensstämma med avskrivningsplanen. En sådan situation kan skapa problem som i förlängningen ger en felaktig bild av den vinst som företaget gör ett enskilt år. Eventuella fel i ett sådant avseende kommer i kapitalintensiva verksamheter såsom fjärrvärmeverksamhet att påverka totalkostnaden i större utsträckning än i mindre kapitalintensiva verksamheter.

²¹ Energimarknadsinspektionen (2008c)



Figur 2 Principiell illustration av en övervinst

1) Med normal vinst avses avkastning till ägarna.

2) Med kapitalkostnader avses avkastning på främmande kapital (ränta till långgivare) och avskrivning efter ekonomisk livslängd.

KÄLLA: ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN

Om företaget inte tar ut överpriser existerar inte de skuggade fälten på toppen i staplarna utan de "normala" intäkterna (fältet "intäkter i Figur 2) fördelas mellan löpande kostnader, kapitalkostnader (inkl. avkastning till långgivare) samt en vinst (avkastning till ägarna). Om företaget utnyttjar en dominerande ställning och tar ut överpriser ökar intäkterna (fältet "intäkter till följd av överpriser" i Figur 2). Dessa extra intäkter kommer sedan att generera en extra vinst (fältet "övervinst" i Figur 2). Det är emellertid inte givet att övervinsten i bokföringen inkluderas i den bokförda vinsten (fältet "normal vinst" i Figur 2). Övervinsten kan också vara inkluderad i någon av kostnadsposterna genom att den bokförda kostnaden överstiger rimliga kostnader för motsvarande verksamhet till följd av t.ex. ineffektivitet. En fördjupad diskussion kring detta följer i avsnitten "Skäliga kapitalkostnader för fjärrvärmeanläggningar" och "Skäliga löpande kostnader för fjärrvärmeanläggningar".

För att avgöra om ett företags intäkter är skäliga i förhållande till kostnaderna behövs en skattning av hela den högra stapeln i Figur 2. Om en skälig avkastning är identifierad (genom den fastställda risknivån) och löpande kostnader samt kapitalkostnader är skattade härrör intäkter som överstiger summan av detta från "för" höga intäkter till följd av överpriser. I det följande redogörs för

Energimarknadsinspektionens möjligheter att identifiera fjärrvärmeföretagens risknivå, nivå på kapital- samt löpande kostnader.

Riskenivå i fjärrvärmeverksamhet

Nivån på risken som är förknippad med fjärrvärmeverksamhet bestämmer vilket avkastningskrav som ägarna och långivarna till ett företag kan kräva på sitt satsade kapital. Allt annat lika innebär en högre risk att den förväntade avkastningen bör vara högre.

Det är fullt möjligt för Energimarknadsinspektionen att göra en bedömning över risknivån i fjärrvärmeverksamhet. Det finns flera etablerade metoder för detta och inspektionen har erfarenhet av riskbedömning från regleringen av el- och gasnäten. Utifrån risknivån kan inspektionen sedan bedöma vad som är en skälig avkastningsnivå för fjärrvärmeverksamhet.

En bedömning över risknivån för fjärrvärmeverksamhet har dock ingen koppling till särredovisningen som sådan. Fjärrvärmeverksamhetens risknivå och vad som är en rimlig avkastning på satsat kapital är möjlig att analysera också utan särredovisningen.

Skäliga kapitalkostnader för fjärrvärmeanläggningar

För att bedöma ett företags kapitalkostnader är det nödvändigt att Energimarknadsinspektionen fastställer:

- en metod för att värdera företagets tillgångar,
- anläggningstillgångarnas avskrivningstider (ekonomisk livslängd) och
- hur kapitalkostnader ska fördelas över tiden.

Dagens krav om särredovisning är inte tillräcklig för att Energimarknadsinspektionen ska kunna genomföra ovanstående bedömningar. Särredovisningen skulle behöva kompletteras med ett detaljerat anläggningsregister som även innehåller uppgifter om olika anläggningsdelar med avskrivningstider. Givet ett sådant anläggningsregister skulle det vara möjligt för inspektionen att värdera kostnaderna för fjärrvärmeverksamhet. Inspektionens erfarenheter från regleringen av el- och gasnäten talar dock för att detta arbete skulle komma att vara resurskrävande.

Skäliga löpande kostnader för fjärrvärmeanläggningar

Att analysera löpande kostnader är inte lika komplext som att analysera kapitalkostnader. Detta eftersom det skulle vara möjligt att utgå från bokföringsmässiga kostnader när det gäller de löpande kostnaderna. Fjärrvärmeföretagens löpande kostnader bokförs när de uppstår och dessa kan inte periodiseras på samma sätt som kapitalkostnader. Fjärrvärmeföretagen kan därmed inte välja hur dessa kostnader ska fördelas över tiden. För ett företag som

endast har fjärrvärmeverksamhet kan det därmed vara relevant att utgå från de bokförda löpande kostnaderna. För företag som har annan verksamhet än fjärrvärme, vilket är fallet för 70-80 procent av fjärrvärmeföretagen i Sverige, kan det emellertid vara problematiskt att fördela koncerngemensamma kostnader mellan de olika verksamheterna. Om fjärrvärmeverksamheten då får bära en orimligt hög andel av de koncerngemensamma kostnaderna kommer de bokförda löpande kostnaderna för fjärrvärmeverksamheten att bli för höga. Detta skulle vara ett problem för Energimarknadsinspektionen vid analysen över huruvida företaget gör en övervinst eller inte.

5.3.2 Möjlighet att avgöra om underprissättning sker på en annan marknad

För att avgöra om ett företag korssubventionerar eller inte utgör ovanstående bedömning över fjärrvärmeverksamhetens vinst det första steget av två. Det andra steget i analysen utgörs av att kunna utreda om företaget underprissätter på en annan marknad. En analys av om ett företag underprissätter på en annan marknad är endast relevant att genomföra om en övervinst från fjärrvärme har konstaterats.²² Som redan nämnts har 70-80 procent av fjärrvärmeföretagen verksamheter utöver produktion och distribution av fjärrvärme. Vissa av dessa verksamheter är icke-konkurrensutsatta (t.ex. elnätsverksamhet) medan andra är konkurrensutsatta. Vanliga exempel på det sistnämnda är elhandelsverksamhet, telefoni och bredbandsverksamhet.

Underprissättning är när ett företag tar ut ett pris som understiger den långsiktiga marginalkostnaden. För att avgöra om ett företag underprissätter på en marknad krävs därmed information om verksamhetens intäkter och kostnader. I föregående avsnitt analyserades vad som skulle krävas för att bedöma huruvida ett fjärrvärmeföretag överprissätter; samma information skulle här vara nödvändig för att analysera om företaget underprissätter annan verksamhet. Rent konkret skulle Energimarknadsinspektionen behöva ha tillgång till den informationen för fjärrvärmeföretagens samtliga verksamheter. Detta skulle innebära att fjärrvärmeföretagen skulle behöva särredovisa alla sina verksamheter. Och Energimarknadsinspektionen skulle, när överprissättning konstaterats på fjärrvärmen, behöva analysera i detalj hur den genererade övervinsten använts inom koncernen och genom detta konstatera om korssubventionering ägt rum eller inte. Detta skulle innebära att inspektionen, i syfte att utreda om korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet sker, också skulle behöva analysera verksamhet som inte omfattas av inspektionens tillsynsområden (el, gas och fjärrvärme).

²² Om företaget underprissätter på en marknad utan att medel tas från övervinster i fjärrvärmeverksamhet sker inte korssubventionering. Underprissättning är oförenligt med Konkurrenslagen om företaget i fråga har en dominerande ställning. Underprissättning kan i sådant fall bli ett ärende hos Konkurrensverket. Marknadens funktion kan emellertid påverkas även om företaget i fråga inte har en dominerande ställning.

5.3.3 Sammanfattning

För att korssubventionering ska kunna påvisas krävs att 1) en övervinst kan konstateras inom ett verksamhetsområde och 2) att underprissättning sker inom ett annat verksamhetsområde. För att Energimarknadsinspektionen ska kunna påvisa att ett företag korssubventionerar mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet krävs därmed att inspektionen kan påvisa övervinster inom fjärrvärmeverksamhet samt underprissättning på en annan marknad. Det är utifrån dagens krav om särredovisning inte möjligt att vare sig påvisa övervinster från fjärrvärmeverksamhet eller om fjärrvärmeföretaget underprissätter på en annan konkurrensutsatt marknad.

6 Sammanfattande analys, slutsatser och förslag

Särredovisningen är inte tillräcklig för att komma tillrätta med riskerna för prisdiskriminering och korssubventionering

Särredovisningen av fjärrvärmeverksamhet syftar till att öka insynen i verksamheten och därigenom skapa trygghet för kundkollektivet och förtroende för fjärrvärmebranschen. Energimarknadsinspektionen har i denna rapport utrett särredovisningens möjligheter att komma till rätta med riskerna för prisdiskriminering mellan fjärrvärmekunder och korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet.

Distributionen av fjärrvärme utgör ett naturligt monopol samtidigt som prissättningen på fjärrvärme är oreglerad. Såväl Energimarknadsinspektionen som Konkurrensverket har tidigare konstaterat att konkurrensen för fjärrvärme inte är tillfredsställande. En otillräcklig konkurrens möjliggör oskäligen prissättning. Ett vinstmaximerande företag har i en sådan situation incitament att överprissätta. Företaget kan då välja att antingen överprissätta alla sina kunder eller att prisdiskriminera, dvs. att differentiera priserna efter uppskattad betalningsvilja.

Att fastställa om prisdiskriminering sker bland fjärrvärmeföretag kräver information om fjärrvärmeföretagets priser till samtliga kunder samt information om samtliga kunders specifika förutsättningar (t.ex. förbrukning). Från och med oktober 2009 finns krav på fjärrvärmeföretagen att redovisa priser och prisets konstruktion. Detta ökar transparensen avseende fjärrvärmepriser och kan också underlätta kunders och myndigheters möjligheter att upptäcka prisdiskriminering. Men för att med säkerhet komma tillrätta med risken för prisdiskriminering krävs information om fjärrvärmeföretagets priser uppdelat inte bara på kundkategorier utan även på kundnivå, dvs. företagets priser till samtliga fjärrvärmekunder.

För att utreda om korssubventionering sker mellan fjärrvärme och annan verksamhet måste det för det första analyseras om företaget överprissätter fjärrvärmerna och för det andra utröna om företaget dessutom underprissätter på en annan marknad. Energimarknadsinspektionen kan inte utifrån dagens särredovisning avgöra om ett fjärrvärmeföretag överprissätter. För att dessutom kunna konstatera om företaget underprissätter på någon annan marknad skulle inspektionen behöva ha tillgång till detaljerade särredovisningar också över fjärrvärmeföretagets övriga verksamheter.

Viktigt att komma tillrätta med risken för överprissättning

En förutsättning för att fjärrvärmeföretag ska kunna korssubventionera eller prisdiskriminera är att de har möjlighet att ta ut oskäligen priser av fjärrvärmekunderna, dvs. överprissätta. Att risken för överprissättning idag inte hanteras innebär flera problem både för fjärrvärmekunderna och för marknadernas funktion. För det första finns en risk att ett fjärrvärmeföretags samtliga kunder tvingas betala oskäligen mycket för sina fjärrvärmeleveranser om ett fjärrvärmeföretag utnyttjar en stark ställning på den lokala värmemarknaden. För det andra finns risken att fjärrvärmeföretaget prisdiskriminerar mellan olika kunder i syfte att få kunder med en högre betalningsvilja att betala ett överpris samtidigt som kunder med en lägre betalningsvilja får ett pris som ligger närmare priset som skulle gälla om full konkurrens rådde i den givna situationen. För det tredje finns en risk för att fjärrvärmeföretaget använder eventuella övertjänster till att försöka begränsa konkurrensen på en annan konkurrensutsatt marknad, vilket i sin tur riskerar att ge samhällsekonomiska effektivitetsförluster.

Fjärrvärme är ett naturligt monopol och en oberoende prövning av priserna är nödvändig för att ge kunderna ett tillräckligt skydd

Utöver särredovisningen är fjärrvärmeföretagen ålagda att lämna information kring priser för fjärrvärme. Under 2010 ska företagen dessutom börja rapportera in drift- och affärsuppgifter till Energimarknadsinspektionen. Därtill är fjärrvärmeföretagen skyldiga att förhandla med en enskild fjärrvärmekund om vissa avtalsvillkor för fjärrvärme, om parterna vid en förhandling inte kan komma överens på egen hand kan de söka medling hos Fjärrvärmenämnden. Nämnden har dock ingen befogenhet att pröva skäligheten i företagets prisvillkor. En framgångsrik medling bygger ytterst på parternas vilja att komma överens. En utvärdering av Fjärrvärmenämndens verksamhet efter exempelvis de första två åren kan därför vara motiverad. Utöver Energimarknadsinspektionens och Fjärrvärmenämndens arbete pågår branschens initiativ för att öka fjärrvärmens förtroende, den s.k. Reko-certifieringen. Slutligen bevakar Konkurrensverket att fjärrvärmeföretag inte gör överträdelser mot konkurrenslagen.

Sammanfattningsvis kan Energimarknadsinspektionen konstatera att det pågår flera aktiviteter för att öka transparensen på värmemarknaden samt att se till att fjärrvärmeföretagens agerande inte strider mot konkurrenslagstiftningen. Ingen av dessa åtgärder syftar emellertid i första hand till att hantera risken för överprissättning. Oskäligen höga priser kan antingen generera oskäligen höga vinster eller användas till att finansiera en ineffektiv verksamhet. Vidare är överprissättning en förutsättning för att prisdiskriminering och korssubventionering ska vara möjlig. Det är idag inte möjligt att utreda om, och i sådana fall i vilken utsträckning, fjärrvärmeföretagen tar ut oskäligen priser. Om överprissättning idag sker är således osäkert. Men risken för överprissättning utgör i sig ett problem för fjärrvärmekunderna. Energimarknadsinspektionen uppfattar

den risken, snarare än risken för korssubventionering och prisdiskriminering, som fjärrvärmekundernas huvudproblem. För en långsiktig kundtrygghet krävs att alla fjärrvärmekunder vet att det pris de betalar för fjärrvärmen anses skäligt. För att det ska vara möjligt krävs ett instrument som på ett effektivare sätt än nuvarande reglering hanterar risken för överprissättning, oavsett om överprissättning faktiskt sker i dagsläget eller inte.

Teoretiskt skulle det vara möjligt att hantera risken för korssubventionering genom en utökad särredovisning. Detta skulle emellertid medföra en ökad arbetsinsats hos fjärrvärmeföretagen samt hos Energimarknadsinspektionen, som bl.a. skulle behöva bedöma vad som är en rimlig avkastningsnivå för fjärrvärmeverksamhet. Dessutom skulle inspektionen, för att kunna undersöka om underprissättning sker på en annan marknad, behöva ta in och analysera särredovisningar också för dessa marknader. Energimarknadsinspektionen bedömer att en sådan ordning för att hantera risken för korssubventionering mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet är helt orimlig. Vidare skulle det inte vara möjligt att komma tillrätta med risken för prisdiskriminering genom en utökad särredovisning. Sammantaget bedömer Energimarknadsinspektionen att särredovisningen inte är en effektiv metod för att hantera riskerna för korssubventionering och prisdiskriminering. Fokus bör istället vara på risken för att fjärrvärmeföretagen tar ut oskäligen priser av fjärrvärmekunderna, dvs. överprissätter. Genom att hantera risken för överprissättning undviks även risken för korssubventionering och prisdiskriminering eftersom överprissättning är en förutsättning för att ett företag ska kunna korssubventionera och prisdiskriminera.

Energimarknadsinspektionen anser att den reglering som fjärrvärmeföretagen idag omgärdas av inte ger fjärrvärmekunderna ett tillräckligt skydd. Inspektionen konstaterar vidare att det är orimligt att utöka den nuvarande regleringen för att därigenom försöka hantera risken för överprissättning. Energimarknadsinspektionen anser att det enda rimliga sättet att komma tillrätta med risken att fjärrvärmekunder tvingas betala oskäligen priser är genom en oberoende granskning och prövning av fjärrvärmepriserna, dvs. prisreglering.

Fjärrvärmen skiljer sig från de andra ledningsburna energislagen

De andra ledningsburna energislagen, el och naturgas, är reglerade vad gäller distribution samtidigt som produktion och handel med el och gas är konkurrensutsatt. Konkurrensutsättning av produktion och handel är möjlig eftersom el- respektive naturgasnätet är sammankopplat i sammanhängande nät. Eftersom fjärrvärmenäten är lokala är det inte lika enkelt att konkurrensutsätta produktion av och handel med fjärrvärme. Den konkurrensutsättning som har diskuterats, och som nu återigen ska utredas, är tredjepartstillträde till de lokala

fjärrvärmenäten. Även om det är möjligt att etablera konkurrens av fjärrvärmeproduktion genom tredjepartstillträde så krävs ändå en prisgranskning av fjärrvärmedistributionen. Och även om tredjepartstillträde införs så kommer produktion av fjärrvärme sannolikt inte att konkurransutsättas i alla fjärrvärmenät. I en sådan situation kommer det, på de orter som inte har en konkurransutsatt fjärrvärmeproduktion, att finnas ett behov av att granska och pröva priserna också avseende produktionen av fjärrvärme även om tredjepartstillträde införs.

Ett argument mot att införa en prisreglering av fjärrvärmen är att det innebär en risk för administrativt merarbete hos fjärrvärmeföretagen. Om så blir fallet finns i förlängningen en risk att koncentrationen på fjärrvärmemarknaden ökar till följd av att större energikoncerner lättare kan hantera en ökad administration. Energimarknadsinspektionen ser det som angeläget att en eventuell framtida prisreglering av fjärrvärmen inte innebär att fjärrvärmeföretagens administrativa börda ökar nämnvärt jämfört med idag. Sannolikt kan de åtgärder som idag vidtas i syfte att öka transparensen på värmemarknaden upphöra om en prisreglering införs.

Utbyggnaden av fjärrvärme har inneburit minskad miljöpåverkan genom utnyttjande av stordriftsfördelar och effektivare förbränning. Fjärrvärmen har även bidragit till en ökad användning av förnybara bränslen. Energimarknadsinspektionen bedömer att fjärrvärmen också i framtiden kan bidra till en ökad miljönytta. Inspektionen ser det som essentiellt att en framtida prisgranskning av fjärrvärmen inte motverkar detta.

Sammanfattningsvis anser Energimarknadsinspektionen att det bör utredas hur en ändamålsenlig och effektiv prisreglering av fjärrvärmen ska se ut. Arbetet bör ta sin utgångspunkt i fjärrvärmens specifika förutsättningar samt i resultatet av utredningen kring tredjepartstillträde. Utredningen om prisreglering av fjärrvärmen bör, enligt Energimarknadsinspektionen, därmed påbörjas först efter att utredningen kring tredjepartstillträde avslutats. Vid en framtida utredning av en effektiv reglering bör även Fjärrvärmenämndens roll utvärderas.

Referenslista

- Energimarknadsinspektionen (2008a), *Uppvärmning i Sverige*, EIR2009:07
- Energimarknadsinspektionen (2008b), *Handbok årsrapporter – Användarhandledning för redovisning av årsrapporter fjärrvärmeverksamhet*
- Energimarknadsinspektionen (2008c), *Tillsynsmetod för överföring och lagring av naturgas i Sverige – metod för att på förhand fastställa en skälig intäktsram för de reglerade naturgasföretagen*, EIR2008:16
- Energimyndigheten (2009a), *Energistatistik för flerbostadshus 2008*, ES2009:08
- Energimyndigheten (2009b), *Energistatistik för lokaler 2008*, ES2009:09
- Energimyndigheten (2009c), *Energistatistik för småhus 2008*, ES2009:07
- Faulhaber, G. (1975), *Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises*, The American Economic Review, Vol. 65, No.5.
- Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4
- Kommittédirektiv 2009:5, *Utredning om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten*
- Ralph, E. R. (1992), *Cross-subsidy: A Novice's Guide to the Arcane*
- Prop. 2004/05:62, *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.*
- Prop. 2007/08:60, *Fjärrvärmelag m.m.*
- Ralph, E. (1992), *Cross-Subsidy: A Novice Guide to the Arcane*
- SOU 2003:115, *Tryggare fjärrvärmekunder ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet*
- SOU 2004:136, *Skäligt pris på fjärrvärme*
- SOU 2005:33, *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*
- Varian, 1992, *Microeconomic Analysis*, Norton & Company, third edition.

Bilaga – Särredovisningens innehåll

- Förvaltningsberättelse
 - Allmänt om verksamheten
 - Ägarförhållanden
 - Förhållanden som inte redovisats i balansräkningen, resultaträkningen eller noterna, men som är viktiga för bedömningen av fjärrvärmeverksamhetens ställning och resultat.
 - Händelser av väsentlig betydelse för fjärrvärmeverksamheten som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut
 - Byte av redovisningsprinciper (i förekommande fall)
 - Uppgift om hur mycket el och värme som levererats
- Not över materiella anläggningstillgångar
- Specifikation av anläggningskategori
- Specifikation av byggnadsår för distributionsanläggningar
- Not resultaträkning
 - Intäkter fjärrvärmeförsäljning
 - Intäkter el (som produceras i kraftvärmeverk)
 - Intäkter anslutningsavgifter
 - Intäkter elcertifikat
 - Intäkter utsläppsrätter
 - Övrigt (ska specificeras)
 - Intäkter anslutningsavgifter
- Resultat- och balansräkning
- Finansieringsanalys/kassaflödesanalys
- Särskild rapport (utgör en del av förvaltningsberättelsen)
 - Leverans av värme
 - Antal leveranspunkter fördelat på olika kundtyper
 - Leverans av el som ingår i fjärrvärmeverksamheten
- Redovisnings- och värderingsprinciper
 - Avskrivningsprinciper
 - Fördelningsprinciper
 - Internprissättningsprinciper
- Not över leasingavtal av materiella anläggningstillgångar
- Tilläggsupplysningar
- Styrelsens underskrifter
- Revisorsintyg

ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN

Box 155 • 631 03 Eskilstuna • Besöksadress Kungsgatan 43

Telefon 016-16 27 00 • Telefax 016-16 27 01

registrator@ei.se • www.ei.se

Org.nr 202100-5695