

Tobias Persson  
Analysavdelningen  
Samordningsenheten  
tobias.persson@energimyndigheten.se

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande angående fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

### Sammanfattning

Energimyndigheten avstyrker utredningsförslaget. Det saknas underlag som motiverar att tredjepartstillträde införs. Om tredjepartstillträde skulle införas behöver författningsförslaget omarbetas grundligt. Energimyndigheten anser att det behöver utredas om det finns lämpligare sätt att få en mer effektiv värmemarknad med konkurrensneutralitet samt att en utförlig konsekvensanalys av tredjepartstillträde genomförs.

### Energimyndighetens ställningstagande

- Energimyndigheten vill se att regeringen tar fram direktiv till en förnyad utredning om regleringsmöjligheter av fjärrvärmemarknaden, som inte à priori, i direktivet anger att lösningen ska vara tredjepartstillträde. Utredningens uppdrag har varit alltför begränsande för att utredningen ska ha kunnat komma fram till förslag som verkligen kan skydda konsumenten och samtidigt främja resurseffektiva värmemarknader.
- Energimyndigheten bedömer att det saknas underlag som visar att tredjepartstillträde kommer att innebära lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö vilket varit syftet med utredningen. Det är inte lämpligt att genomföra långtgående förändringar av fjärrvärmemarknaden som detta skulle innebära utan en utförlig konsekvensanalys och en bredare analys av andra möjligheter.
- Energimyndigheten konstaterar att utredningen inte analyserat nyttan eller kostnaden med förslaget. Att ha utgångspunkten att se tredjepartstillträde som ett värde i sig är svårt att motivera utgående från ekonomisk teori om reglering vilket innebär att en utförlig kostnads-nyttos analys behövs. Inte heller de företags- eller privatekonomiska kostnaderna och nyttorna av förslaget är tillräckligt analyserade.
- Utbyggnad av fjärrvärmenätet är centralt för en ökad användning av restvärme. Energimyndigheten bedömer att detta kan främjas på andra sätt än ett införande

av tredjepartstillträde vars påverkan av nätutbyggnaden är osäker. Åtgärder som främjat ökad användning av restvärme har redan genomförts.

- Att bedöma rimligheten i nätkostnader kommer att vara minst lika svårt som för el. Dessutom är det troligt att konkurrensen kommer att bli begränsad. Energimyndigheten bedömer att det bör utredas om det finns lämpligare åtgärder att vidta för att skapa förutsättningar för mer samhällsekonomiskt optimerade fjärrvärmepriser. En möjlighet är att ge fjärrvärmenämnden utökade befogenheter, till exempel genom att införa en instans för prisprövning.
- Energimyndigheten anser att utredningen inte fullt ut beaktar hur värmeberedskapen påverkas av förslaget och delar inte utredningens slutsatser att kundernas försörjningstrygghet i fjärrvärmesystemet inte påverkas av en konkurrensutsättning på det sätt som föreslås. Energimyndigheten gör bedömningen att försörjningstryggheten på såväl kort som lång sikt kan försämrats med utredningens förslag. Utredningens förslag kan innebära försämrade incitament att investera och vidmakthålla sammanhängande robusta system över tiden, oklara långsiktiga spelregler för berörda aktörer samt oklarheter i ansvar och roller mot flera gränssytor mellan olika aktörer.
- Utredningens förslag skulle ändra förutsättningarna för en trygg värmeförsörjning. Att ändra förutsättningarna för en samhällsviktig verksamhet som fjärrvärme innan en ordentlig konsekvensanalys genomförs är inte lämpligt ur ett krishanteringsperspektiv. En trygg värmeförsörjning bygger på goda förutsättningar för förebyggande och lindrande åtgärder inom hela värmeförsörjningen hos enskilda värmeanvändare och inom samhällets samlade krishantering.
- Energimyndigheten konstaterar att utredningen inte beaktat att det finns andra styrmedel som kan behöva ändras vid ett införande av tredjepartstillträde för att den samhällsekonomiska effektiviteten inte ska riskeras försämrats. Exempelvis har producenter av restvärme från industrier betydligt lägre skatter på fossila bränslen än andra fjärrvärmeproducenter. Detta innebär att det finns en risk att industrier som är uppkopplade gentemot fjärrvärmenätet inte optimerar sina processer fullt ut för att minimera mängden restvärme.
- Om tredjepartstillträde trots allt kommer att införas bedömer Energimyndigheten att utredningens författningsförslag inte kommer att fungera i praktiken och behöver omarbetas grundligt.
- Energimyndigheten har noterat att det saknas författningskommentarer på flera paragrafer. Detta är inte brukligt och det försvårar tolkningen av förslaget på ett sätt som inte är acceptabelt.

### Specifika synpunkter

#### *Tredjepartstillträde – är det motiverat ur ett samhällsperspektiv*

Energimyndigheten tycker att det är positivt att värmemarknaderna utreds eftersom det finns tveksamheter i hur väl de fungerar. Utredningen konstaterar att dagens svenska fjärrvärmesystem är effektiva tekniska system med hög tillförlitlighet. Utredningens uppdrag har emellertid varit begränsande. Syftet med utredningen har varit att föreslå ett system för tredjepartstillträde som skapar förutsättningar för lägre fjärrvärmepriser och bättre miljö. Det finns emellertid inget entydigt stöd för att tredjepartstillträde skulle få dessa konsekvenser. Utredningen föreslår att en utvärdering av tredjepartstillträdet görs efter tre år. Samtidigt konstateras att det blir svårt att reversera beslutet att införa tredjepartstillträde. Energimyndigheten anser att konsekvensanalyser ska genomföras innan förslag genomförs och inte först när förslaget har genomförts.

Energimyndigheten anser att utredningen inte genomfört den analys av för- och nackdelar samt den bedömning av förutsättningarna för ett lagstadgat tredjepartstillträde som utredningsuppdraget krävt. Det är ett intrång i äganderätten och rätten till näringsfrihet som föreslås utan att nytta är speciellt definierad.

Utredningen antyder att förslaget kan komma att innebära högre fjärrvärmepriser eftersom förslaget kommer att leda till högre administrativa kostnader men bara en begränsad konkurrens kan uppnås. Det troligaste är att det endast kommer att finnas två konkurrerande leverantörer (en oligopolmarknad skapas). Det är möjligt att kostnaderna kommer att överstiga de relativt begränsade vinsterna med att en viss konkurrens införs. Utredningen har inte gjort denna analys. Dessutom bedömer Energimyndigheten att det är minst lika svårt för tillsynsmyndigheten att bedöma rimligheten i nätavgifter och nättinnhavarens intäktsram på ett fjärrvärmenät som det är för el. En MWh fjärrvärme är inte detsamma som en MWh fjärrvärme i en annan del av nätet eftersom temperatur och tryck är helt avgörande för hur värdefull värmen är och hur den kan användas i olika delar av nätet vid olika tidpunkter. Att bedöma skäligheten i intäktsramen försvåras även av att hänsyn måste tas till värmeförlusterna i systemet. Det kan här noteras att kommunalt ägda fjärrvärmebolag endast står för ungefär en tiondel av alla ärenden som beslutats inom fjärrvärmenämnden. En reglering som stärker makten hos fjärrvärmenämnden bedöms kunna främja konkurrensen på marknaden.

Samhällskostnaderna kan även komma att öka eftersom förslaget innebär att mer fossila bränslen kan komma att användas. En orsak är att det finns styrmedel som snedvrider konkurrensen mellan potentiella fjärrvärmeproducenter. Producenter av restvärme från industriell verksamhet har till exempel betydligt lägre skatter på fossila bränslen. Användningen av fossila bränslen kan därmed öka om industrier som levererar restvärme baserad på fossila bränslen inte optimerar sina processer. De lägre skatterna är ett incitament för detta. Skatteincitamenten har annars gjort fjärrvärmeproduktion mer förnybar de senaste två decennierna. Oljeanvändningen kan troligen också öka eftersom systemet generellt inte kan optimeras på samma sätt som i dagens monopolsituation och att behovet av reservkapacitet ökar eftersom

restvärme är konjunkturkänslig. Sammantaget skulle detta innebära att förnybarhetsmålet till 2020 och klimatmålen skulle bli dyrare att uppnå.

En annan samhällskostnad som behöver beaktas är den troliga försämringen av värmeberedskapen som kan följa av tredjepartstillträde. Energimyndigheten konstaterar att leveranssäkerheten för fjärrvärme är minst lika viktig för den som råder för el. Många bostäder blir idag obeboeliga redan inom loppet av ett dygn. Åtgärder, utöver de som utredningen föreslår, behöver sannolikt vidtas för att dagens värmeberedskap ska kunna behållas eftersom en ökad konkurrens på fjärrvärmemarknaden riskerar att leda till sämre leveranssäkerhet eftersom investeringsviljan kan försämrats, speciellt när det gäller spetslast.

Energimyndigheten har ett övergripande ansvar för försörjningstryggheten inom hela värmeområdet. Att flera aktörer blir inblandade innebär fler gränssytor och ansvarsförhållanden som kan vara oklara. Detta innebär större risk för systembrister och att risker inte hanteras. Energimyndigheten skulle behöva personella resurser för att kunna hantera sitt uppdrag. Utredningen har inte beaktat att Energimyndigheten har detta ansvar fullt ut och vad det innebär för resursbehov.

En förväntning på tredjepartstillträde är att det ska leda till en ökad användning av restvärme. Utredningen konstaterar emellertid att en ökad användning av restvärme kräver nätutbyggnad vilket inte förslaget kan garantera. Energimyndigheten ser positivt på en utökad användning av restvärme från optimerade processer och delar utredningens uppfattning att det krävs en utbyggnad av fjärrvärmenäten för att detta ska ske. Historiskt finns det flera exempel där statligt stöd lett till ökad användning av restvärme. De erfarenheter som finns visar att investeringsstöd kan fungera som en drivkraft för att få till stånd ett samarbete om användning av restvärme genom att det subventionerar delar av de investeringar som måste göras och på så sätt kan öka intresset hos de inblandade parterna. Med tanke på att restvärmeprojekt innebär långsiktiga investeringar med lång återbetalningstid bedöms investeringsstöd vara fördelaktigare än ett skattestöd då det ger en säkrare kostnadsbild för investeraren jämfört med skatteincitament.

Energimyndigheten noterar också att utredningen inte observerat kostnaderna för energistatistik. En åtskillnad på fjärrvärmemarknaden kommer att innebära fler uppgiftslämnare av statistik. Myndigheten kommer att behöva mer resurser för att kunna hantera detta.

#### *Författningsförslaget*

Energimyndigheten anser att det är bristfälligt att det saknas författningskommentarer till flera paragrafer. Författningsförslagen är på flera ställen svårtolkade och avsaknaden av författningskommentarer gör det svårt att i förväg bedöma hur lagen kommer att tolkas. Energimyndigheten noterar även att utredningen valt att ta bort saker från nuvarande fjärrvärmelag utan motivering. Energimyndigheten vill även påpeka att det av kommissionen föreslagna nya



direktivet för energieffektivisering kommer att påverka författningstexten, speciellt när det gäller krav på mätning. Energimyndigheten har valt att bara ange några av de brister som finns då myndigheten gjort bedömningen att ett helt nytt författningsförslag behöver tas fram.

Förslaget kan innebära att en fjärrvärmeproducent kan bli utkonkurrerad av en något mindre fjärrvärmeproducent för baslastproduktion. Som en följd av detta kommer inte alla fjärrvärmekunder kunna få tillgång till fjärrvärme längre. Detta kan förväntas hanteras i avtal men någon form av övergångslösning bör skapas för konsumenter som redan har avtal.

Det saknas regler för situationer där ett fjärrvärmeföretag hamnar under tvångs- eller konkursförvaltning. Med tanke på nödvändigheten av tillgång till värme är av sådant samhällsintresse bör detta finnas.

### **1.kap Gemensamma bestämmelser om fjärrvärmeverksamhet**

En nätinnehavare kan inte ha som skyldighet att i förväg ange vilken effekt eller hur stor produktion som får anslutas till nätet vilket förväntas enligt 4§. Tillförd effekt och beräknad tillförd mängd värme kan vara en del av ett avtal eller leveransåtagande men inte ett villkor för anslutning då detta torde vara producenten som anger detta.

Eftersom efterfrågan på värme varierar under året bör 5§ kompletteras med ett krav på att den förväntade mängden tillförd värme redovisas månads- eller veckovis under året. Detta har betydelse för bedömning av behovet av en systemoperatör. Om en producent vill konkurrera om spetslasten kommer den tillförda mängden vara relativt begränsad men trots detta kan det finnas skäl till åtskillnad eftersom konkurrens uppstår. Det bör även vara andra faktorer än bara produktion som ska avgöra vem som är systemoperatör.

Begreppet nätavgift som införs i 7§ behöver definieras. Det är oklart om det är både nätavgiften för producenter och konsumenter som åsyftas.

8§ ställer krav på särredovisning men inget krav på annan form av åtskillnad. Energimyndigheten anser att det borde framgå vilken form av åtskillnad som ska gälla. Det bör inte vara tillsynsmyndighetens uppgift att föreskriva detta.

Villkoren för under vilka tillsynsmyndigheten får medge undantag måste specificeras i 8§. Utan villkor kan tillsynsmyndigheten göra undantag godtyckligt. Om tillsynsmyndigheten gör bedömningen att åtskillnad inte ska ske bör detta kunna överklagas. Det bör därför finnas ett krav på beslut från tillsynsmyndigheten. Precis som för 5§ är det inte bara mängden levererad värme som avgör om konkurrens uppstår. Konkurrens kan finnas om spetslasten.

22 § vad syftas med likvärdiga objektiva förutsättningar. Fjärrvärme går inte likställas med elnät. Fjärrvärmenäten varierar betänkligt i storlek och har betydande lokala förutsättningar.

**2 kap. Bestämmelser för integrerade fjärrvärmeföretag**

17§ ska hänvisa till 14 och 15 §§ och inte till 12 och 13 §§.

**3 kap Bestämmelser för åtskilda verksamheter**

I 1§ är balansavtal definierat som det ekonomiska ansvaret för att fjärrvärmenätet tillförs nätet. Det torde vara ansvaret för att fjärrvärme tillförs nätet.

I 1§ balansavtal är definierat som ett avtal mellan fjärrvärmehandlare och nätinnehavaren. I fall där det finns en systemoperatör bör denne vara informerad om balansavtalen för att 4§ ska kunna hanteras.

Enligt 4§ ska det finnas en systemoperatör om det finns flera nätinnehavare. Systemoperatören ska utses gemensamt av nätinnehavarna. Paragrafen behöver kompletteras med regler för tillsättande av systemoperatör om detta misslyckas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Andres Muld. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Birgitta Palmberger och Mattias Eriksson, tillförordnade avdelningschefen Anita Aspegren verksjuristen Fredrik Selander, utvecklingsdirektör Lars Guldbrand samt enhetschefen Tobias Persson, den sistnämnde föredragande.

  
Andres Muld  
Tobias Persson