

Bilaga 1 Uppdraget

Näringsdepartementet

UPPDRAG ATT FÖLJA UTVECKLINGEN PÅ FJÄRRVÄRMEMARKNADEN

Inledning

Statens Energimyndighet fick i beslut den 17 december 1998 regeringens uppdrag att göra en förstudie i syfte att beskriva situationen på värmemarknaden ur ett användarperspektiv främst med avseende på bostads- och servicesektorn. Uppdraget har preciserats i Näringsdepartementets PM 1999-05-05 "Värmemarknaden".

Energimyndigheten redovisade rapporten "Förstudie av värmemarknaden" den 26 oktober 1999 och lämnade bl.a. förslag till fortsatt verksamhet inom området.

Bakgrund

Värmemarknaden består av ett flertal delmarknader som befinner sig i större eller mindre grad av konkurrens med varandra. Dessa marknader avgränsas genom den teknik eller de energibärare som används. Fjärrvärme utnyttjas till största delen i flerfamiljsfastigheter och lokaler, medan småhusen främst värms med olja och el. År 1997 stod fjärrvärmen för ca 40 % av det totala uppvärmningsbehovet för bostäder och lokaler i Sverige. Eftersom användningen av energi för värmeändamål står för en så stor andel av energianvändningen i Sverige finns det skäl att följa utvecklingen, särskilt med beaktande av den avreglering som skett på elmarknaden. Det skall finnas konkurrens på värmemarknaden mellan olika energibärare och inom samma energiområde. Fjärrvärmesektorn är för närvarande relativt oreglerad, men utgör vad gäller distributionen av hetvatten ett naturligt monopol.

Prisrelationer mellan olika energibärare förändras som en följd av den ökande konkurrensen på elmarknaden. Marginalerna för elhandelsföretagen väntas minska. Det gör att de energiföretag som har både elhandel och fjärrvärme kan se sig tvingade att öka marginalerna i fjärrvärmedelen.

I energimyndighetens förstudie framkom det att hetvattendistribution via ett system av rörledningar utgör ett s.k. naturligt monopol. Det innebär att det endast finns utrymme för ett företag inom ett geografiskt avgränsat område. För själva hetvattenproduktionen finns det i

princip möjligheter till konkurrens mellan olika producenter. Det finns alltid risk för att monopolföretag utnyttjar sin ställning och tar ut priser som inte är möjliga att ta ut vid normal konkurrens. Vidare är monopolföretagen inte påtvingade samma löpande rationaliseringstryck som företag på marknader med en fungerande konkurrens.

För kunder som valt fjärrvärme finns det hinder i form av avtal, teknik och ekonomi som gör att de upplever sig vara hänvisade till en säljare. Kundens möjlighet att säga upp sitt fjärrvärmeavtal och gå över till annan uppvärmning torde vara små på en monopolmarknad. Här finns det även låsningar via gjorda investeringar i anläggningar som inte kan återvinnas.

Omkring tio procent av fjärrvärmeleveranserna går till industrisektorn. För industrikunder står valet mellan att producera värmen själv eller att köpa den utifrån. I vissa processindustrier förekommer överskottsvärme som kan säljas till externa användare. Industrin är i princip hänvisad till en enda köpare av denna värme, nämligen det lokala fjärrvärmeföretaget som säljer värmen vidare. Det kan tyda på att det finns en bristande konkurrens för industriella säljare av spillvärme i fjärrvärmesektorn.

Spridningen är stor när det gäller priser på fjärrvärme. Detta kan tyda på att det föreligger skillnader i effektivitet mellan företagen, men detta kan också bero på att företagen tillämpar olika stora marginaler. De olika beräkningarna i förstudien som energimyndigheten genomfört visar på förekomster av effektiviseringspotentialer på 5 – 30 % som genomsnitt för företagen. Detta motiverar en systematisk uppföljning av de cirka 200 företag som agerar inom fjärrvärmesektorn.

Det behövs alltså en uppföljning av fjärrvärmemarknaden, dels av konkurrensskäl, dels för att kunna följa energiomställningsprogrammet.

Uppdraget

Statens energimyndighet bör efter samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket utreda följande frågor:

Uppföljning av fjärrvärmemarknaden

Energimyndigheten bör, efter samråd med företrädare från bransch- och konsumentorganisationer, ta fram en modell för uppföljning av fjärrvärmemarknaden. I uppdraget bör ligga att samla in uppgifter för en databas som omfattar de olika fjärrvärmeföretagen. Modellen bör möjliggöra att viktig information kan tas fram och analyseras. Vidare bör man med hjälp av modeller kunna bestämma vilken eller vilka analysmetoder som skall användas eller vilka nyckeltal som är särskilt värdefulla att redovisa. Med nyckeltal avses olika resultatindikatorer, ofta i form av kvoter som utnyttjningstid eller verkningsgrad.

Det bör utredas om prisskillnaderna beror på kostnadsskillnader mellan fjärrvärmeföretagen och i så fall vad som orsakar dessa. Det bör utredas om det finns generella förklaringar eller om det är mer specifika skillnader, där enstaka företag eller mindre grupper av företag är avvikande från huvuddelen av företagen.

Fjärrvärmeföretagen har olika konstruktion på priserna. Det bör utredas om detta har någon betydelse för vinstmarginalerna. Ytterligare en fråga är om ägareförhållandet i fjärrvärmeföretagen har någon betydelse för priset.

Risker för korssubventionering

Energimyndigheten skall bedöma riskerna för korssubventionering mellan konkurrensutsatt och monopolskyddad verksamhet och utifrån en värdering av för- och nackdelar med olika åtgärdsalternativ lämna förslag till åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med problemen.

En analys av fjärrvärmens effektivitet, lönsamhet och prissättning kan underlättas om man redovisningsmässigt kunde särskilja produktionen av varmvatten och distributionen av det varma vattnet. Åtgärder såsom juridisk eller redovisningsmässig separation, om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och transparens bör belysas särskilt.

Energimyndigheten skall i detta sammanhang analysera åtgärdernas konsekvenser med avseende på bl.a. kostnader för företagen som bedriver fjärrvärmeverksamhet och väga dessa mot de förväntade effekterna av åtgärderna. En juridisk separation kan ha fördelen att den stimulerar en produktivitetshöjande strukturomvandling och där incitamenten till olika innovationer i produkter och processer förstärks.

Vid förslag till åtgärder för att komma till rätta med de eventuella problem som finns på fjärrvärmemarknaden bör energimyndigheten se på hur problemen har lösts på el- och gasmarknaderna inom EU.

Om energimyndigheten finner att det behövs åtgärder för att öka konsumenternas möjlighet att byta uppvärmningsalternativ bör myndigheten även ge förslag på sådana.

Ett 30-tal av fjärrvärmeföretagen producerar både fjärrvärme och el. Dessa kraftvärmeföretag behöver analyseras särskilt med hänsyn till de energipolitiska målen och risken för korssubventionering då de både producerar el på en konkurrensutsatt marknad och värme på en lokal marknad där distributionen av hetvattnet kan utgöra ett naturligt monopol. De nuvarande energiskattesystemets betydelse för kraftvärmeföretagens agerande bör analyseras. Förändringar i olika skattesatser inom energiområdet medför att prisrelationerna mellan energibärare ändras.

Energimyndigheten bör redovisa uppdraget om fjärrvärmemarknaden senast den 1 oktober år 2000.