

2011-10-28



Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Svensk Fjärrvärme AB
101 53 Stockholm
Besöksadress:
Olof Palmes gata 31
Telefon vx: 08-677 25 50
Fax: 08-677 25 55
Org nr: 556280-1430

Svensk Fjärrvärmes svar på remiss av TPA-utredningens betänkande *Fjärrvärme i konkurrens* (SOU 2011:44), diariernr: N2011/3125/E

Fjärrvärmerna idag

Svensk Fjärrvärme representerar 140 fjärrvärmeföretag som levererar drygt 98 procent av all fjärrvärme i Sverige. Ett antal av dessa företag har även lämnat egna remissvar på utredningens betänkande.

Fjärrvärmens affärsidé är att ta tillvara resurser som annars går till spillo. Resurseffektivt utnyttjande kräver lokala lösningar utifrån lokala förutsättningar. Det innebär att det finns en mångfald av lösningar och system för att hantera exempelvis avfallshantering och restvärme samt integrationen mellan fjärrkyla och fjärrvärmeproduktion i de cirka 450 lokala näten.

Fjärrvärmerna svarar för halva Sveriges uppvärmning och omsätter årligen cirka 33 miljarder kronor. Nästan fyra miljoner människor i Sverige har därmed en uppvärmning med nära nog 100-procentig leveranssäkerhet och som är baserad till 75 procent på förnybar eller återvunnen energi. För EU 27 är motsvarande andel förnybar och återvunnen värme cirka 25 procent, Sveriges modell för effektiv användning av resurser sprids därför nu ut över Europa. Inom EU förhandlas just nu ett direktiv om energieffektivisering, som innehåller förslag till ett regelverk som ska öka utnyttjandet av kraftvärme och industriell restvärme.

En bidragande orsak till det ökade intresset för fjärrvärme i Europa är att Sverige genom utbyggnad av och konvertering till fjärrvärme har kunnat bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökade utsläpp av växthusgaser, istället har vi sänkt utsläppen samtidigt som tillväxten ökat.

Fjärrvärmebranschen är i ständig utveckling, för att möta existerande konkurrens från exempelvis värmepumpar, tillmötesgå ägardirektiv om konkurrenskraftiga priser, ansluta restvärme när så är möjligt och med långsiktig lönsamhet bidra till effektivisering i byggnader. Samtidigt ökar miljökraven och stora investeringar krävs för att utveckla näten så att anslutning av solvärme och lågenergihus kan ske.

Detta är en utveckling som kräver långsiktiga och trygga spelregler.

Valfrihet och öppna nät

Dagens fjärrvärmekunder ställer högre krav på att kunna påverka sin egen situation än gårdagens. Det finns en efterfrågan på valfrihet och inflytande. Detta är något som vi i fjärrvärmebranschen känt under lång tid. En rad initiativ har tagits av enskilda fjärrvärmeföretag för att möta detta. Branschen har också sedan 2005 en gemensam kvalitetsmärkning – Reko – som syftar till att stärka kundens ställning. Vi gör oss i detta remissyttrande inte till talespersoner för kunderna, men kommer i vårt fortsatta utvecklingsarbete naturligtvis ha nytta av de synpunkter som kommer fram i remissvaren från kundrepresentanter, även om utredningens förslag inte blir verklighet.

Konkurrensen om resurser och krav på minskad miljöpåverkan har lett till ökade krav på resurseffektivitet. Många fjärrvärmeföretag har därför under många år arbetat målmedvetet för att ta tillvara de resurser som blir över i samhället. Det är resurser som ingen annan har nytta av men som kan användas i fjärrvärmenäten, till exempel restvärme från industrier, överskott från skogsproduktion och avfall som inte får deponeras.

För att få en så effektiv produktion som möjligt har många fjärrvärmeföretag öppnat sina nät. I över 70 nät levererar smältverk, pappers- och massaindustrier, järn- och stålindustrier, kemiindustrier och livsmedelsindustrier, med flera, sin restvärme som insatsvara till fjärrvärmeproduktionen. På många ställen, exempelvis Karlshamn och Kristinehamn, sköter ett fjärrvärmeföretag driften av nätet och leveransen till kunderna medan andra fjärrvärmeföretag sköter produktionen. På så sätt konkurrerar ut fjärrvärmeföretaget, i samband med upphandlingen, sin produktion. Men mer kan göras för att öppna upp näten. Det kan handla om att få in fler restvärmeleverantörer, genom att öka deras möjligheter att leverera, men också om att kunder som vill leverera in värme till näten ska kunna göra det.

För att öka kundernas valfrihet erbjuder många fjärrvärmeföretag sina kunder möjlighet att välja mellan olika prismodeller. Några ger också kunderna möjlighet att välja produktionsspecificerad eller miljömärkt fjärrvärme. Men mer kan göras för att öka möjligheten för dagens konsumenter att få välja och för att ge dem möjlighet att påverka.

Den relativt nya fjärrvärmelagen ställer krav på öppenhet och transparens hos de befintliga fjärrvärmeföretagen något som föreningen bejakar. Ett av kraven är att företagen ska rapportera drifts- och affärsdata till Energimarknadsinspektionen, EI. Nyligen redovisade EI sin rapport ”Analys av fjärrvärmeföretagens intäkts- och kostnadsutveckling”. Den visar att det inte finns några tecken på att branschen utnyttjar sin dominerande ställning genom att ta ut för höga priser eller få oskäligen vinster. Energimarknadsinspektionens och Energimyndighetens rapport ”Uppvärmning i Sverige 2011” visar dessutom att fjärrvärme är den billigaste uppvärmningsformen i de flesta av Sveriges kommuner.

Det är mot denna bakgrund - beskrivningen av det som sker och utvecklas idag - som vi har analyserat utredningens förslag. Vi är i grunden positiva till öppna nät. Vår bedömning utgår från utredningens förslag och avgörs av om förslagen kan bidra till en fortsatt utveckling av branschen och fjärrvärmens fortsatta konkurrenskraft på värmemarknaden.

Sammanfattning av föreningens ståndpunkter

- Svensk Fjärrvärme anser att fjärrvärmemarknaden ständigt måste vidareutvecklas för att möta kundernas och samhällets krav på en effektiv, trygg och miljövänlig uppvärmning. En förändrad marknadsmodell måste innebära att fjärrvärmens grundläggande idé, att ta tillvara resurser som annars går till spillo, stärks. Öppna nät och en fungerande konkurrens kan vara en modell för detta.
- Fjärrvärme är en av flera uppvärmningsformer på värmemarknaden. Konkurrensen på denna marknad är hård och fjärrvärmeföretagen både vinner och förlorar kontinuerligt kunder. Tanken om fjärrvärmeverksamhet som ett monopol är alltså felaktig.
- Svensk Fjärrvärme anser att utredningen ger en ingående och rättvisande beskrivning av fjärrvärmebranschen och är en bra bas för att fortsätta arbetet med att utveckla ett modernt regelverk för fjärrvärmen.
- Svensk Fjärrvärme anser dock att ytterligare utredningar måste genomföras för att utveckla ett regelverk för fjärrvärmen som stärker konkurrensen mellan producenter och samtidigt ökar kundernas valfrihet.
- Svensk Fjärrvärme avstyrker att utredningens förslag till ny lag införs. Vi anser att lagförslaget är bristfälligt, och inte anpassat för fjärrvärmens specifika förhållanden, samtidigt som det innebär en genomgripande reglering med stora konsekvenser för fjärrvärmeverksamheten.
- En lika effektiv metod för att uppfylla intentionerna i utredningens direktiv kan vara att vidareutveckla det förbättringsarbete som redan pågår mellan fjärrvärmebranschen och kundorganisationerna.
- Om regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag efterlyser Svensk Fjärrvärme kompletteringar i förslaget till lagstiftning, så att utformningen blir bättre anpassad till fjärrvärmens specifika förutsättningar. Vi efterlyser även kompletta författningskommentarer, vilka i stor utsträckning saknas i betänkandet.
- Svensk Fjärrvärme förutsätter även att det sker förnyad remissbehandling av nödvändiga kompletteringar i lagstiftningen
- Om detta regelverk ska utformas som ett regelverk för tredjepartstillträde anser Svensk Fjärrvärme att flera viktiga delar behöver belysas ytterligare. Det gäller främst utformningen av prisregleringen av näten, utformningen av handelsplatser för effekt- och energileveranser samt hur balans- och systemansvaret kan uppfyllas.
- Innan regering och riksdag ska fatta beslut om ett införande av ett nytt regelverk krävs en konsekvensanalys av kostnadsökningar, möjliga effektiviseringsvinster, påverkan på prisutveckling, kundernas ställning och deras valfrihet, förutsättningar för miljövänliga investeringar, miljöpåverkan samt försörjningstrygghet.

- Svensk Fjärrvärme vill även utreda andra möjligheter för att öka användningen av restvärme. En särskild utredning bör tillsättas som får i uppdrag att utforma ett regelverk för att ge ytterligare stimulans för anslutning av restvärme. Regelverket bör tydliggöra krav på såväl nätägare som värmeleverantör.
- Svensk Fjärrvärme vill också föra fram att ett antal områden som påverkas men som inte belysts av utredningen, som kopplingen fjärrvärme-fjärrkyla, påverkan på andra lagstiftningar och styrmedel, exempelvis energiskattelagen, samt tilldelningen av utsläppsrätter, etc.
- Svensk Fjärrvärme delar utredningens uppfattning att det finns anledning att ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensförutsättningar. Utvidgningen av lokaliseringsprincipen bör därför genomföras, oavsett om utredningens förslag i övrigt genomförs.

Svensk Fjärrvärmes konsekvensanalys

Utredningens förslag är otydligt och ofullständigt. En analys av konsekvenserna av att införa förslaget måste baseras på en relativt fri tolkning av vad regelverket egentligen innebär. Tolkningarna av regelverket skiljer sig mellan olika aktörer, vilket leder till olika bedömningar av konsekvenserna. Nedan redovisar vi *vår* analys av konsekvenserna av det föreslagna regelverket och utgångspunkterna för vår tolkning.

Svensk Fjärrvärme har beställt två konsultutredningar; *Ekonomiska konsekvenser av TPA-utredningens förslag*, av docent Mattias Ganslandt, och *Konsekvensanalyser av TPA för några svenska fjärrvärmesystem*, gjord av Profu. Uppdragen har varit att analysera konsekvenserna utifrån följande perspektiv som är viktiga för att fjärrvärmens ska kunna bevara sin konkurrenskraft; Kundens ställning, Konkurrenskraftigt pris, Verklig konkurrens och valfrihet för kunder, Ökad användning av restvärme, Drivkrafter för investeringar för minskad miljöpåverkan, Fler regionala nät samt Fortsatt hög leveranssäkerhet.

Konsultutredningarna, tillsammans med föreningens egna observationer, ligger som grund för vår analys. Utredningarna bifogas i sin helhet till detta remissvar.

Kundens ställning

Innan riksdagen fattar beslut om ett så omfattande regelverk, måste det vara tydligt att det leder till tydliga förbättringar för fjärrvärmekunderna.

En bra relation till kunden är avgörande för fjärrvärmens utveckling. Svensk Fjärrvärme är positiv till att regeringen tar initiativ till förbättring på denna punkt. Branschen jobbar också aktivt med denna fråga bland annat genom införandet av Reko fjärrvärme år 2005 och genom att medverka till utvecklingen av Fjärrvärménämnden. Från och med januari 2012 hoppas vi också ha en frivillig prövning av prisförändringar tillsammans med SABO och Riksbyggen på plats (Godkänd Nivå), som syftar till att stärka kundens ställning. Vidare inrättas "Konsumenternas energimarknadsbyrå", som ska ge fjärrvärmekunder som är privatpersoner, möjligheter att få rådgivning i frågor kring fjärrvärmeavtal etc, under våren 2012.

Det finns all anledning att fortsätta med arbetet att stärka kundens ställning oavsett om tredjepartstillträde införs eller inte. EI redovisar i sin rapport "Analys av fjärrvärmeföretagens intäkts- och kostnadsutveckling" att det inte finns några tecken på att branschen generellt utnyttjar sin dominerande ställning genom att till exempel ta ut högre priser. Det finns alltså tid att noga överväga de konsekvenser som ett förändrat regelverk kan föra med sig. Utredningen redovisar att konkurrens bara kommer att inträffa i ett fåtal fjärrvärmenät, och att det då blir ett fåtal aktörer som konkurrerar. Att det införs en möjlighet att konkurrensutsätta fjärrvärmeföretaget kan stärka kundernas ställning även i nät där konkurrensen saknas. Troligare är att kundernas ställning inte stärks i näten utan konkurrens. Dessutom kan antalet leverantörer bli få, vilket i många fall innebär att kunden fortfarande har en svag ställning även där konkurrens uppstår.

Svensk Fjärrvärme anser att en mer noggrann analys behöver göras för att bedöma vilka konsekvenser en ny lagstiftning kan ha för fjärrvärmekundernas ställning på värmemarknaden.

Lägre pris

I utredningens direktiv finns fastslaget att tredjepartstillträde ska ge lägre fjärrvärmepriser. Om ett nytt regelverk i sig ska leda till ett lägre pris gäller att en framtida reglering inte är orimligt kostnadsdrivande i förhållande till möjliga effektivitetsvinster. Utredningen identifierar själv ett antal kostnadshöjande konsekvenser av sitt förslag. I förslaget finns en rad kostnadshöjande element, som prisreglering av näten, krav på uppdelning av befintliga fjärrvärmeföretag och införande av en fristående systemoperatör, en funktion som inte finns idag.

Det är inte kvantifierat vilka effektiviseringsvinster som förslaget kan tänkas innebära. Den sammantagna bedömningen av hur förslaget i sig påverkar utvecklingen av fjärrvärmepriset måste baseras på en rad tolkningar av regelverket. Kommer till exempel marginalprissättning tillämpas på samma sätt som på elmarknaden?

En viktig del av hur förslaget påverkar fjärrvärmepriset är hur stor nätavgiften, som ska omfattas av en prisreglering, kommer att bli. En bedömning av storleken på nätavgiften beror på vilken tolkning som görs av den modell för prisreglering som föreslås i utredningen. I konsekvensanalysen från Profu görs tolkningen att regleringen av nätavgiften innebär att intäktsramen kommer att beräknas på liknande sätt som för elnätsavgiften. Beräkningarna pekar på en höjning av kostnaden för näten motsvarande 10-15 öre/kWh till följd av en sådan prisreglering, bland annat genom ökade administrativa kostnader och andra beräkningsmodeller för att värdera nätet. En högre nätavgift innebär antingen en höjning av priset till slutkund upp till den nivå som sätts av de konkurrerande uppvärmningsalternativen eller att marginalerna i produktionsledet minskar. Detta kan försämra fjärrvärmens konkurrenskraft på den öppna värmemarknaden jämfört med idag.

Hur själva prissättningen kommer att gå till är svårt att utläsa ur förslaget. Utredningar antyder att fjärrvärmeproducenternas pris till fjärrvärmehandlarna under en stor del av året kan komma att sättas utifrån det reglerade pris som systemoperatören sätter för att systemet ska kunna vara i balans. Det är dock viktigt att ha med sig att det som i första hand kommer att avgöra det framtida fjärrvärmepriset troligen, liksom idag är utvecklingen på priset för bränslen till fjärrvärmeproduktion samt kostnaden för alternativen på värmemarknaden, till exempel bergvärmepump och pelletspanna.

Även vid tredjepartstillträde kommer antalet producenter att vara litet och konkurrensen begränsad. Det blir fåtalskonkurrens med risk för utövande av marknadsmakt. Förutsättningar för etablering av någon börshandel i produktionsledet är liten.

Utredningen föreslår att de ökade myndighetskostnaderna som den nya regleringen medför ska finansieras via en tillsynsavgift som ska tas ut fjärrvärmenätsinnehavarna. Svensk Fjärrvärme motsätter sig detta förslag då det skulle innebära högre kostnader för fjärrvärmekunderna.

Svensk Fjärrvärmes bedömning är att eventuella effektiviseringsvinster som kan uppkomma av ökad konkurrens m.m. inte kan uppväga de kostnadsökningar som uppstår och att förslaget därmed inte bidrar till lägre priser.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag bör den först göra en noggrann konsekvensanalys med en sammanvägning av de effektivitetsvinster och kostnadsökningar som förslaget väntas ge.

Svensk Fjärrvärme vill också föra fram att utformningen av prisregleringen måste ske på liknande villkor som för el- och gasmarknaderna, dvs att kapitalbasen ska utgöras av nuanskaffningsvärdet av anläggningstillgångarna.

Svensk Fjärrvärme föreslår att de ökade myndighetskostnaderna som ett genomförande av utredningens förslag skulle innebära, på motsvarande sätt som för tillsynen enligt ellagen, primärt finansieras via myndighetsanslag på statsbudgeten.

Verklig konkurrens och reella valmöjligheter för kunden

Svensk Fjärrvärme instämmer i utredningens slutsats att möjligheten till en effektiv konkurrens är mycket begränsad. En omreglering av fjärrvärmemarknaden måste sikta mot att så många kunder som möjligt enkelt ska kunna välja såväl fjärrvärmeleverantör, som uppvärmningsform, oavsett var man bor. Det är därför positivt att utredaren föreslagit en modell av tredjepartstillträde som betyder konkurrens både i produktions- och i handlarledet. Möjligheten att få välja mellan olika fjärrvärmeleverantörer kommer dock troligen bara finnas i ett fåtal nät. Det betyder i realiteten att kunderna på många orter varken kan se fram emot reella valmöjligheter eller någon konkurrens mellan fjärrvärmeleverantörerna.

Ett av motiven för att införa tredjepartstillträde är att skapa konkurrens mellan producenterna och därmed sänka produktionskostnaderna. Detta kan vara bra för samhällsekonomin. Det ska dock betonas att utfallet vid omregleringen av elmarknaden var att marginalprissättning etablerades. Detta medför att eventuellt sänkta produktionskostnader helt tillfaller producenterna och ger ökad vinst men inte lägre priser. Genomförda analyser visar att motsvarande utveckling inom fjärrvärmemarknaden kan innebära att upp till 500 Mkr överförs till restvärmeproducenter och andra baslastproducenter. Detta kan vara bra för samhällsekonomin men blir en utmaning för fjärrvärmemarknaden.

Svensk Fjärrvärme anser det är positivt att utredaren öppnar för konkurrens både i handlarled och produktionsled.

Bedömningen är dock att det endast är i ett fåtal nät som kunderna kommer att kunna välja mellan olika fjärrvärmeleverantörer och det uppstår konkurrens mellan olika fjärrvärmeproducenter. Genomförande av utredningens förslag ger sammanfattningsvis mycket begränsad konkurrens.

Ökad användning av restvärme

Idag används restvärme från industrin i mycket stor utsträckning i Sverige. Det finns många exempel på lyckade samarbeten mellan industri och fjärrvärmeföretag. På senare tid har dock ett antal tänkbara restvärmeprojekt inte blivit av vilket beror på att det etablerade fjärrvärmeföretaget valt en lösning som är mer lönsam och ger lägre produktionskostnader. En av orsakerna till detta är det ökade trycket på kommunerna att inte lägga avfall på deponi, i kombination med att lönsamheten att nyttiggöra restvärmen från avfallsförbränning är god. En annan orsak är att biokraftvärme erhåller elcertifikat, vilket gynnar ekonomin för kraftvärme framför restvärme från industrin, som inte får något stöd. Det finns också fall där bedömningen är att det innebär en alltför stor risk för leveranssäkerheten till värmekunderna att förlita sig enbart på industrins möjlighet att leverera, och utbyggnad av reservanläggningar medför en för hög total kostnad.

I rapporten ”Spillvärme från industrier och lokaler”, framtagen inom forskningsprogrammet Fjärrsyn som finansieras av Svensk Fjärrvärme och Energimyndigheten, har ÅF AB Division Energi bedömt potentialen för att öka användningen av restvärme från industrier. Enligt studien bör det finnas cirka 4 TWh outnyttjad restvärme av hög kvalitet som fjärrvärmeleverantörerna kan ta vara på. Hur mycket som är ekonomiskt tillgängligt är inte utrett. Syftet med potentialbedömningen var att hjälpa fjärrvärmeföretagen att hitta restvärmekällor i sin närhet.

Utredningen ger flera exempel på orter där mer restvärme finns att hämta, men redogör sedan för att parternas gemensamma kalkyler visar att det inte är lönsamt att göra investeringar i sammanbindningsledningar. Ett exempel är restvärme från Lysekil till Uddevalla där parterna tillsammans gjort en investeringskalkyl och funnit att en restvärmeledning inte är lönsam. Först därefter tog Uddevalla Energi beslut om att bygga ett kraftvärmeverk.

Att dessa investeringar skulle bli lönsamma med tredjepartstillträde, där restvärmeleverantören måste ta hela risken för investeringen utan att ha ett fast kundunderlag, är tveksamt. Tillsammans med de köpande handlarna måste restvärmeleverantören ta ansvar för kvalitetssäkring av leveransen, något som fjärrvärmeföretaget ansvarar för idag.

Det finns också restvärme med lägre temperatur, som kräver uppgradering med värmepump. Användningen av den sortens restvärme är inte lika kostnadseffektiv.

Om etablerade fjärrvärmeföretag utmanas av restvärmeproducenter i samband med TPA kan överkapacitet i näten bli följd. De etablerade producenterna har då en fördel framför en ny producent eftersom de har hela skalan av produktionsresurser, i form av baslast, mellanlast och topplast. Baslasten är ofta kopplad till en ackumulator, som gör att t ex ett bioeldat kraftvärmeverk kan köras med jämn last och producera el även om värmelasten varierar. Denna möjlighet ger lägre kostnader och lägre emissioner. De etablerade producenterna har också den reserv som systemoperatören ska råda över. Möjligheten att erbjuda handlarna leveranser i balans är mycket större

än för en ny producent med endast baslast, som är hänvisad till systemoperatören för balanstjänsten.

Svensk Fjärrvärmes anser att det är mycket viktigt att det blir ökad användning av restvärme. Restvärmeutnyttjande är idag en framgångsfaktor för fjärrvärmeföretagen, och vi anser inte att förslaget säkerställer en ökad användning av restvärme.

Därför anser Svensk Fjärrvärme att regeringen bör utreda om det finns andra möjligheter att öka användningen av restvärme i fjärrvärmerna.

Drivkrafter för investeringar för minskad miljöpåverkan

Samhällets och konsumenternas förväntningar är att fjärrvärmerna utvecklas och fortsätter att bidra till energiomställningen. Ett omreglerat system får inte leda till minskade möjligheter till att investera i fjärrvärmerna. Genom att dela upp ansvaret för produktionsinvesteringar, nätexpansion och kontraktering av nya kunder på tre fristående parter kommer troligen investeringsviljan minska snarare än öka. Eftersom den långsiktiga försäljningen är mer osäker innebär det en ökad risk och därmed ökade kostnader för investeringen.

I utredningens betänkande finns det inte heller något som tyder på att investeringsviljan i ny miljöförbättrande produktion skulle öka om förslaget genomförs.

Svensk Fjärrvärme bedömer att investeringsviljan i ny miljövänlig produktion som t ex bioenergikombinat, kommer att minska.

Drivkraften för att investera i nätutbyggnad kommer helt att avgöras av hur nätregleringen utformas.

Fler regionala nät

Fjärrvärmebranschen har på ett flertal orter utnyttjat samverkansmöjligheterna som uppkommer då fjärrvärmerna kopplas samman. Exempel på detta finns i Storstockholm, både norr och söder om Mälaren, och mellan dessa områden genom ledning i Riddarfjärden, i Helsingborg-Landskrona, i Göteborg-Mölndal-Partille-Ale - Kungälv, i Västerås-Skultuna, i Örebro-Kumla-Hallsberg, i Linköping-Mjölby och helt nyligen även Söderköping-Norrköping, för att nämna några.

Alla dessa nät har gemensamt att produktionen i de olika orterna är av olika typ och därför kan samverka för att optimera produktionen och minska miljöpåverkan över året. I de sammankopplade näten finns det idag ett väl utbyggt produktionssamarbete med syfte att varje timme producera till lägsta kostnad (vilket i de flesta fall är detsamma som minsta påverkan på miljö och klimat). Utredningens förslag syftar till att öka antalet hopkopplingar genom att införa ett regelverk där det bara behövs en part som vill koppla ihop och som därmed ensam ska ta riskerna för hela investeringen och utvecklingen av sin produktion i det sammankopplade systemet.

Utbyggda och sammankopplade regionala nät är en förutsättning för att få till stånd både mer effektiv produktion och mer konkurrens. För sammankoppling av nät där

fler har nytta av den gemensamma ledningen behöver det klargöras hur en sådan ledning ska finansieras och hur tillträdet ska regleras.

Svensk Fjärrvärme anser det inte är troligt att utredningens förslag till tredjepartstillträde ökar antalet sammankopplingar av fjärrvärmenät.

Svensk Fjärrvärme tillstyrker utredningens förslag att den producent som ensidigt vill sammankoppla nät ska stå för kostnaden, den ska inte belasta den generella nätavgiften.

Fortsatt hög leveranssäkerhet

Fjärrvärmens leveranssäkerhet ligger i dag nära 100 procent. Värme och varmvatten levereras 24 timmar om dygnet, 365 dagar om året. Självklart förväntar sig alla en fortsatt hög leveranssäkerhet även efter en omreglering. Det går att lösa men i ett uppdelat system krävs tydliga avtal och klar ansvarsfördelning för att säkra att kunderna får den leverans de har avtalat om.

I utredningens förslag är det systemoperatören som ska ha ansvaret att se till så att hela systemet är i balans. För att klara detta ska systemoperatören teckna avtal med producenterna för att kunna reglera/starta/stoppa produktion, så att nätet alltid tillförs den energi som kunderna konsumerar. Enligt förslaget ska systemoperatören ha rådighet över topplasten men betänkandet definierar inte vad som utgör denna resurs eller vad rådighet innebär.

Balansen mellan produktion och konsumtion sköts idag av den produktionsansvarige som har full kontroll över alla produktionsresurser, vilket innebär att denne alltid kan reglera den enhet som har högsta produktionskostnaden - topplasten enligt vår tolkning - just den aktuella timmen. Med tredjepartstillträde, enligt förslaget, ska den systemansvarige träffa avtal som ger den samma möjligheter, men med tillägget att alla handlares köpeavtal med producenter och säljavtal med kunderna samtidigt måste respekteras/tas hänsyn till.

Utöver det fysiska balansansvaret finns också ett ekonomiskt balansansvar. Utredningens förslag är inte tydligt på denna punkt. Enligt vår uppfattning är det systemoperatören som ska teckna balansansvarsavtal med dels alla leverantörer för respektive inmatningspunkt/ter, dels med alla handlare för respektive upphandlad och såld värme, inklusive topplast. Kostnaden för obalans i dessa avtal regleras bilateralt och betalas av den som felar. Trots att ett fjärrvärmenät kan vara i obalans några timmar utan att någon i realiteten blir lidande bör obalans regleras varje timme för att inte handlare och/eller producenter ska kunna utnyttja detta faktum.

Det måste också vara tydligt vem som är ytterst ansvarig för att alla har det varmt inomhus även de kallaste vinterdagarna. I ett utvecklat system med tredjepartstillträde saknar den som har kundkontakten rådighet över distribution och produktion.

Svensk Fjärrvärme anser att frågan om systemansvar och möjlighet att garantera leveranssäkerheten, samt kostnaderna för detta, behöver utredas ytterligare ur ett tekniskt, ekonomiskt och juridiskt perspektiv.

Nyanslutning till fjärrvärme

När nya kunder ansluts till fjärrvärmerna i dag är det starten på en långsiktig relation. Fjärrvärmeföretaget är beroende av att kunder finns kvar under lång tid och ser affären som en helhet, både när det gäller kalkylen och riskbedömningen. Det gör att anslutningsavgiften i många fall reduceras och priset sätts lite högre, eller tvärtom. I ett system där kunden kan byta handlare begränsas möjligheten för sådana avtalskonstruktioner. Det är viktigt att utredningens förslag inte bygger upp för höga trösklar för anslutning till fjärrvärme.

Svensk Fjärrvärme vill peka på att osäkerheten i kundunderlaget kan leda till högre anslutningsavgifter eftersom det i dag inte är ovanligt att fjärrvärmeföretaget slår ut anslutningskostnaden över en längre tid.

Kommentarer på utredningens betänkande, per kapitel

Generellt

Utredningen gör redan i inledningen och därefter återkommande i betänkandet jämförelser med el- och gasmarknaderna som är internationellt sammankopplade infrastrukturer och marknader. Fjärrvärmerna består i dag av cirka 450 lokala och regionala marknader i Sverige. För elnätet är balans mellan produktion och konsumtion livsviktig medan fjärrvärmennätet är mer förlåtande. Exempelvis överförs fjärrvärme normalt med en hastighet om ca 2 m/s (något beroende på tryck) till skillnad från el som överförs med ljusets hastighet, dvs. ca 300 000 000 m/s. Dessa fysiska skillnader innebär väsentliga skillnader i hur en fjärrvärmemarknad fungerar jämfört med elmarknaden.

Fjärrvärmemarknaderna skiljer sig således avsevärt från övriga ledningsbundna energimarknader vilket behöver beaktas i analysen av fjärrvärmemarknadernas karaktär. Utredningen hade vunnit på att redan inledningsvis förklara de tekniska skillnaderna mellan fjärrvärmerna och övriga ledningsbundna energimarknader.

Kapitel 3

Utredningen redovisar att den tidigare Fjärrvärmeutredningen lämnade förslag till en ny fjärrvärmelag. TPA-utredningens bakgrundsbeskrivning är dock så summarisk att man inte ens har redovisat de utgångspunkter som regeringen hade när den lämnade det förslag till ny fjärrvärmelag, som sedan godkändes av riksdagen (prop. 2007/08:60, bet. 2007/08NU:11, rskr. 2007/08:184). Inte heller redovisas motiven till förändringar som gjordes i den slutliga utformningen av fjärrvärmelagen och vilka frågor som varit kontroversiella. Utredningen borde i detta sammanhang tydligare ha redovisat de politiska utgångspunkter som funnits för dess arbete. Detta hade varit av värde för att få en bättre förståelse för utredningens uppdrag.

Kapitel 4

Sid. 137 figur 4.14

Enligt figuren har restvärme bara råvarukostnader. Detta är fel. Restvärmerna har i flertalet fall i stort sett endast kapitalkostnader för investeringar i de överföringsledningarna som krävs för att leverera värmen till ett fjärrvärmennät. Det kan även i vissa fall finnas marginella energikostnader för pumpning och ibland även för att höja värmekvaliteten till fjärrvärmekvalitet.

Sid. 175 tabell 4.7

I tabellen och den kommenterande texten saknas en analys som visar om det finns en avsättning för den företagsekonomiska mängden i de möjliga tillkommande restvärmeleveranser som redovisas. Exempelvis sägs att Mönsterås kan leverera till Oskarshamn som endast behöver cirka 100 GWh, det är oklart vem som skulle kunna ta del av de resterande ca 800 GWh/år då det saknas större tätorter inom ekonomiskt rimliga avstånd för en ny överföringsledning.

Kapitel 5

Sid. 278 System, balans och effektreserver i mindre och medelstora system

Utredningen hävdar att det är nätagaren som är bäst lämpad för att göra prognoser och anpassa produktionen till värmekonsumtionen. Det bör påpekas att det i dag är värmeproducenten som utför dessa arbetsuppgifter. Det finns således normalt ingen särskild nätstyrningscentral som är separerad utan denna verksamhet bedrivs integrerad med produktionsverksamheten. Utredningens förslag i denna del blir därmed kostnadsdrivande när en separering av idag integrerad och samordnad verksamhet ska ske.

Sid 281 figur 6.2

Figuren är missvisande. Producent 1 bör även ha ett leveransåtagande som tillgodoses av dess baslast och denne har då inget att erbjuda producent 2. Dessutom bör producenten inte ha något leveransåtagande mot kund utan mot handlare enligt den marknadsmodell som beskrivs. Då bör det vara fjärrvärmehandlaren som ska köpa upp det som saknas utöver baslasten. Det kan ifrågasättas om en värmeproducent kan åta sig leverans från annan producent.

Sid 283

Kravet om reserveffekt och topplastkapacitet bör bytas till praxis då det är så det fungerar i dag. En kollektiv reservkapacitet (störningsreserv) är acceptabel, men ofta finns den redan hos den/de befintliga fjärrvärmeföretagen, vilket innebär att dessa måste få betalt för att hålla denna resurs tillgänglig genom ett avtal med systemoperatören. Däremot bör topplast och reglerlast ingå i handlarnas ansvar att köpa till så att deras åtagande mot kunden balanseras.

Sid. 300, 6.5.2

Här står att fjärrvärmehandlarna ska redovisa sin ”portfölj” vilket motsäger produktionssamarbetet på sid 281. Vidare står att balansansvar ska avtalas mellan handlare och nätinnehavare. Det bör i stället vara systemoperatören och handlaren som tecknar avtal.

Sid. 302, 6.5.3

Utredningen redovisar en slutsats att någon handelsplats inte bör inrättas då fjärrvärmehandeln sker på lokala marknader. Utredningen har dock inte närmare redogjort för hur man kommit till denna slutsats. Det hade varit av stort värde att få en mer uttömmande utredning hur själva fjärrvärmehandeln bör etableras vid ett införande av konkurrens med tanke på den omfattande diskussion som varit kring hur t.ex. handelsplatsen NordPool på elmarknaden fungerar. Det är angeläget att det finns en tillräcklig transparens och att det skapas likartade rutiner för detta över landet för att få ett förtroende för marknadens funktionssätt vid ett införande av ett TPA-regelverk.

Kapitel 8.1 Äganderätt och näringsfrihet

Utredningen har inte i detalj behandlat hur man bör hantera värderingsfrågorna som kan uppstå vid en uppdelning av ett fjärrvärmeföretag i handels-, distributions- och produktionsföretag. De nya reglerna om värdering vid expropriation är relativt nya och har inte funnits tidigare, vilket gör att frågan borde ha studerats närmare. I betänkandet finns inget om värdering och det finns inget förslag som tar bäring på frågan om risken för stämningsansökningar att ett införande av tredjepartsreglering. Den förmögenhetsöverföring som ett införande av tredjepartstillträde innebär kan resultera i betydande kostnader för kunden. Utrymmet för att kunden ska vara villig att betala de ökade kostnaderna är dock litet på ett antal marknader eftersom fjärrvärmens konkurrens från andra uppvärmningsformer. På marknader med låga fjärrvärmepriser finns större möjlighet att ta ut de ökade kostnaderna i form av höjda fjärrvärmepriser, upp till det tak som utgörs av kostnaden för uppvärmningsalternativen.

Företaget kan också förlora rådigheten över kundkontakten. Kommer det befintliga kundregistret bli allmän egendom eller går det att få ersättning för detta? En värdering och en reglering av hur värdet ska kompenseras behöver göras.

Kommentarer på författningsförslaget

Som nämnts tidigare leder inte den föreslagna lagtexten till de intentioner som finns i den övriga texten. Lagförslaget är otydligt och inte komplett. Här beskrivs några av de viktigaste svårigheterna i själva lagförslaget, som behöver ändras innan lagen utvecklas till en proposition.

Sammanfattning författningskommentarer

Det finns brister i utformningen av lagstiftningsförslagen, som i hög grad är hämtade från ellagen och inte i tillräcklig omfattning anpassats utifrån fjärrvärmens specifika förutsättningar. Stora stycken i lagförslaget är nu hämtade rakt av från ellagens bestämmelser utan en närmare analys. Författningskommentarer saknas också i flera delar, bl.a. när det gäller beräkningen av nätavgiften och de föreslagna reglerna om nätinnehavarens intäkter i nätverksamheten. Lagförslagen kommer också behöva kompletteras med relativt omfattande föreskrifter som inte finns behandlade i utredningens betänkande.

Svensk Fjärrvärme förutsätter att Näringsdepartementet genomför förnyad remittering av eventuella förslag till kompletteringar i lagförslagen och författningskommentarerna.

Utredaren överlämnar de praktiska och ekonomiska frågorna till parterna, men anger ett minsta avtalsinnehåll för respektive avtal i den föreslagna texten. Utredningen kommer till slutsatsen att det intresse som föranleder införande av tredjepartstillträde har företräde framför företagets förväntningar om ett oförändrat rättsligt läge. Detta trots att utredningen i sin konsekvensanalys inte visar på några direkta vinster med införandet, vilket är ett krav vid denna typ av utredningar.

Utredaren har inte heller berört frågan om hur det nya regleringsförslaget skulle beröras av EU:s statsstödsregler. Frågan är relativt komplex men bör utredas i detta fall, då det handlar om att konkurrensutsätta kommunalt och offentligt ägd verksamhet. Det är i detta sammanhang angeläget att ett nytt regelverk ger lika konkurrensvillkor oavsett ägarform.

Nedan följer detaljerade författningskommentarer.

1 kap. 3 §

Fjärrvärmeverksamhet ges två definitioner. Före uppdelning avses hela verksamheten, efter delning endast distributionen. Enligt vår uppfattning består fjärrvärmeverksamhet av produktion, distribution och försäljning, dvs hela systemet oberoende av vem som bedriver respektive verksamhet. Efter delning kan begreppet *fjärrvärmedistribution* användas istället för att ändra innehållet i begreppet *fjärrvärmeverksamhet*.

Faran med den valda dubbla definitionen framgår i definitionen av *systemoperatör*, som i ett konkurrensutsatt nät, dvs i ett nät där åtskillnad införts, ska ansvara för att den "samlade fjärrvärmeverksamheten" ska utnyttjas på bästa sätt. När *Fjärrvärmeverksamhet* enligt definitionen omfattar enbart distributionen, innebär det att systemoperatören bara ska optimera nätfunktionen och inte ta något ansvar produktionen och dess optimering.

Antar vi att utredningen menar att den "samlade fjärrvärmeverksamheten" avser hela systemet kan vi konstatera att systemoperatören ska driftoptimera hela systemet dvs också beordra vilken produktion som ska köras. Detta står i konflikt med att producenterna ska konkurrensutsättas.

1 kap. 4 §

I paragrafen anges att nätinnehavare är skyldig att ansluta fjärrvärmeledning från den som vill distribuera för annans räkning. Detta innebär att en ny producent måste avtala med en handlare(annan) för att kunna kräva anslutning.

De villkor som utredningen anger att nätinnehavaren ska ställa upp ligger inte inom dennes rådighet. Endast anslutningspunkt, tryck och temperatur kan villkoras av nätinnehavaren. Effekt och beräknad energimängd måste komma från producent och/eller handlaren. Leveransåtagande beror helt och hållet på försäljningen och ska dels regleras mellan handlare och producent, dels i balansantalet mellan handlare och systemoperatör där också ansvarfördelningen hanteras. En producent kan aldrig åta sig att leverera en viss mängd energi till slutkunder i samband med anslutningen på det sätt som omnämns i författningskommentaren.

Med den valda formuleringen är det tveksamt om paragrafen kan användas för att ansluta ett nät till ett annat med en transitledning, vilket anges i författningskommentaren Nätinnehavare har ingen egen energi som ska distribueras, det är bara producenter som har. Inte heller systemoperatören kan tillämpa denna paragraf. Således saknas en paragraf som skapar möjlighet för nätinnehavare eller systemoperatörer att kräva anslutning till annans nät.

1 kap. 5 §

I § 5 anges att den energimängd som skall tillföras nätet på års sikt ska anges. Detta är något som producenten inte kan veta eftersom det är handlaren för vars räkning fjärrvärmes distribueras som avgör detta. Utfallet är helt beroende på i vilken utsträckning som den nye producenten kan sälja till handlarna. Någon koppling mellan handlare och producent på två års sikt får inte, enligt vår tolkning, finnas eftersom procenten är skyldig att bjuda ut sin värme till alla handlarna under likvärdiga villkor (3 kap.2 §).

1 kap 8 §

Här anges att om anslutningen är av sådan förväntad årlig mängd som inte är obetydlig i förhållande till befintlig produktion, kan tillsynsmyndigheten besluta om särskiljning. Här borde det också finnas text som reglerar situationen då den nya producentens energimängd kan förväntas ta över hela marknaden.

1 kap 11-36 §§ Nätavgiften

I avsnittet beskrivs hur nätavgiften ska beräknas, men alla detaljer är utelämnade vilket gör att en bedömning av dess storlek inte går att göra. Principerna för bestämning av intäktsramen anges, men inte hur den ska fördelas på fast och rörlig del eller om den ska delas upp på producent och konsument eller bara betalas av konsument. I 13 § framgår indirekt att även producenter ska betala nätavgift eftersom små producenter ska betala reducerad avgift.

Det finns inte heller någon paragraf som hanterar nätavgiften då distributionen går via flera nät. Ska nätinnehavarna reglera detta sinsemellan eller ska regler tas fram?

I 13 § anges att små producenter bara ska betala för mätning och rapportering mm, men det saknas uppgift om vem som ska betala för leverad energi. Nätinnehavaren kan inte köpa eftersom denne inte får vara handlare.

Nätavgiften ska, enligt uppgift på annat håll i utredningen, omfatta även kostnaden för systemoperatören. Någon paragraf som reglerar detta finns inte. Däremot står att offentliggörande (14 §) gäller den del som avser överföringen. Således behöver inte systemoperatörens del i nätavgiften offentliggöras. Det innebär att den som ska ansluta sig till ett nät inte vet vad den slutliga nätavgiften blir, dvs överföring plus systemoperatörens kostnader för reservkraft, reglerkraft och balansansvar mm.

Det finns dessutom två nivåer på total nätavgift, dels då befintligt fjärrvärmeverksamhet är intakt, dels då den delas upp och en fristående systemoperatör ska få sina kostnader täckta.

Kostnaden för systemansvaret ska enligt utredaren ligga på den reglerade nätavgiften, trots att denna kostnad inte uppstår förrän vertikal uppdelning sker. Utan uppdelning är denna funktion en naturlig del av produktionen. Den reglerade nätavgiften borde således vara högre i ett nät med uttalad konkurrens, eftersom systemansvaret separerats från nät och produktion, än i ett utan. Det innebär att en utmanare inte vet vilken nätavgift som gäller.

3 kap. 1 §

I denna paragraf listas och definieras de avtal som behövs för att den åtskilda fjärrvärmeverksamheten ska fungera. I denna lista läggs balansansvaret på nätinnehavaren, trots att det av 7 § framgår att det är systemoperatören som ska teckna balansansvar.

Generellt saknas alla avtal som systemoperatören ska teckna, som exempelvis nämnda balansansvar med handlarna. Därutöver behövs avtal med producenterna för reglering av den totala produktionen (5 §) samt för rådgivning över spetslast och reservkraft. Systemoperatören behöver också teckna avtal med nätinnehavaren så att denne kan styras beroende på vilken produktion som körs.

Förslag till förtydliganden:

Ursprunglig definition	Ny definition	Kommentar
<i>nätanslutningsavtal</i> : Avtal mellan fjärrvärmeproducent och nätinnehavare om tillförsel av fjärrvärme till nätet för försäljning via nätinnehavarens fjärrvärmenät.	<i>nätanslutningsavtal</i> : Avtal mellan fjärrvärmeproducent och nätinnehavare om tillförsel av fjärrvärme till nätet för distribution via nätinnehavarens fjärrvärmenät.	Jfr 1 kap. 4 §
<i>produktionsavtal</i> : Avtal mellan fjärrvärmeproducent och fjärrvärmehandlare om produktion och försäljning av fjärrvärme.	<i>produktionsavtal</i> : Avtal mellan fjärrvärmeproducent och fjärrvärmehandlare om produktion och inköp av fjärrvärme.	Handlaren köper av producenten och säljer vidare till kund
<i>distributionsavtal</i> : Avtal mellan nätinnehavare och fjärrvärmekund om distribution av fjärrvärme.	<i>leveransavtal</i> : Avtal mellan nätinnehavare och fjärrvärmekund om leverans av fjärrvärme.	Nätinnehavaren svarar för den fysiska leveransen till kunden
<i>balansavtal</i> : Avtal mellan nätinnehavare och fjärrvärmehandlare om det ekonomiska ansvaret för att fjärrvärmenätet tillförs nätet som tas ut av fjärrvärmehandlarens anslutna kunder.	<i>balansavtal</i> : Avtal mellan systemoperatören och fjärrvärmehandlare om det ekonomiska ansvaret för att fjärrvärmenätet tillförs samma energimängd som tas ut av fjärrvärmehandlarens anslutna kunder.	Det är systemoperatören som ansvarar för balans i nätet inte nätinnehavaren

3 kap. 3 §

I paragrafen anges att om endast en nätinnehavare är verksam är denne systemoperatör. Idag är det produktionsenheten i fjärrvärmeföretaget som har ansvaret att balansera produktion och konsumtion och ser till att billigaste produktion körs vid varje tillfälle samt har kontroll över spetslast och reservkraft. Att så hårt koppla systemoperatörsfunktionen till nätinnehavaren kan innebära att kompetens från produktionsoptimeringen måste flytta från befintlig produktionsenhet eller att ny kompetens måste rekryteras.

3 kap. 4 §

Av paragrafen framgår att systemoperatören tar bara ansvaret för driften – det finns ingen som ansvarar för att hela systemet är i balans på längre sikt dvs. ser till att investeringar görs för att svara mot utvecklingen av den lokala/regionala fjärrvärmemarknaden.

Handlarna ska komma med erbjudande till kunderna och konkurrera om leveransen, men vad det är som kommer att handlas i systemen är oklart. Är det fjärrvärme eller är det en viss produktionsmix som kommer att erbjudas kunderna? Innan erbjudandet till kund kan göras måste handlarna köpa produktion för att kunna ta på sig ett leverans-åtagande och ett balansansvar. Handlarna kommer förhoppningsvis precis som på

elmarknaden välja om man vill skapa en produktportfölj med produktspecificerad fjärrvärme. Samtidigt ska systemoperatören enligt förslaget se till att hela systemet är i balans. Något ansvar att optimera vad gäller kostnad och miljöpåverkan finns inte reglerat, trots att det på annat håll i utredningen pekats ut som en alternativ roll för systemoperatören. Utredaren föreslår också att producenterna ska kunna ha produktionssamverkan för att minimera produktionskostnaden.

En frågeställning som är intressant i detta sammanhang är vad som händer om den systemansvarige har identifierat ett behov av ny produktion i systemet, men ingen aktör är intresserad av att investera i sådan produktion. Om den nya produktionen avser reserv- eller topp effekt ska systemoperatören lösa detta. Behov av bas- och mellaneffekt uppstår när nya kunder ansluts eller genom nya värmeanvändningsområden hos befintliga kunder. Detta är handlarnas ansvar, de måste alltid kontrahera tillräcklig kapacitet innan de kan ansluta. Genom att matcha alla handlare med deras kontraherade leveranser kan systemoperatören ålägga handlare att skaffa ny produktionskapacitet. Det måste bli tydligt vem som har vilket ansvar.. Systemoperatören har inte rätt att bygga produktion. Om handlaren inte kan köpa produktion som täcker hans/hennes åtaganden kommer bristen fyllas med topplastpannor till ett mycket högt pris.

En av grunderna för konkurrens är att kunden ska få välja leverantör/produktmix. I förslaget innebär det att handlare kommer att erbjuda olika paket av produktionsmixar. Detta innebär att produktionen bestäms av dessa kontrakt och inte av lägsta möjliga produktionskostnad.

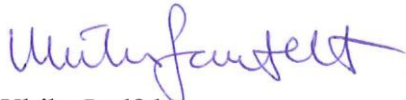
Prissättningsmodeller i samband med tredjepartstillträde behöver belysas utifrån olika aspekter eftersom riskspridningen blir mycket större. Därmed är risken stor att riskpremien för fjärrvärmeleveransen ökar totalt sett. Det är också troligt att energieffektiviseringseffekter och styrning i systemet inte slår igenom om prissättningen sker separat hos nätägaren och handlaren.

3 kap. 16-18 §§

I detta avsnitt listas innehållet i de avtal som behövs mellan de olika parterna. I nätanslutningsavtalet saknas uppgift om eventuell nätavgift (jfr 1 kap. 13 §) som producenterna ska betala. I distributionsavtalet finns en uppgift om ”priset för distributionen”. Är detta en del av reglerade nätavgiften eller en inte reglerad kostnad? Balansavtalen saknas eftersom dessa inte var med i 1 §.

Med vänlig hälsning

Svensk Fjärrvärme AB



Ulrika Jardfelt
VD

Erik Larsson
Handläggare