

Klimat- och näringslivsdepartementet

Konkurrensförhållandena avseende fjärrvärmemarknader

Sammanfattning av Konkurrensverkets iakttagelser och förslag

Fjärrvärmemarknaden brukar beskrivas som ett naturligt monopol där fjärrvärmebolagen innehar betydande marknadsstyrka. Konkurrensverket har i sin tillsyn observerat att fjärrvärmeföretag möter ett svagt konkurrenstryck, vilket riskerar att leda till höga priser. Kundkollektivet har generellt en utsatt position i förhållande till fjärrvärmenätens marknadsstyrka. Marknadsförhållandena är sådana att det framstår som motiverat att stärka kundkollektivet i förhållande till fjärrvärmenäten på olika sätt, utöver tillsyn enligt konkurrenslagens förbudsreglering.

I syfte att skydda kundkollektivet från höga priser på fjärrvärmemarknaden rekommenderar Konkurrensverket att regeringen låter utreda behovet av reglering.

Konkurrensverkets utredningar på fjärrvärmeområdet

Konkurrensverket har tagit emot sammanlagt 14 klagomål från fjärrvärmekunder gällande 11 olika fjärrvärmenät från slutet av 2022 fram till i dag. Fjärrvärmekunder har klagat på fjärrvärmeleverantörer avseende väsentliga prisökningar på fjärrvärmeleveranser och hävdade att detta kan utgöra en oskälig ändring av avtalsvillkoren och tillämpning av en oskälig prissättning i strid med förbudet mot missbruk av en dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen ("KL").

Konkurrensverket har utrett E.ON Energiinfrastruktur AB:s ("E.ON") prissättning i området Malmö och Burlövs kommuner och Solör Bioenergi Fjärrvärme AB:s ("Solör") prissättning i området Mönsterås kommun (orterna Mönsterås, Blomstermåla och Fliseryd).¹

¹ Se dnr 805/2022, dnr 856/2022, dnr 89/2023 (handläggningen av ärendena skedde i dnr 642/2023) och dnr 294/2023.



Inom ramen för utredningarna har Konkurrensverket samlat in och analyserat ett omfattande dataunderlag bestående av uppgifter om priser, intäkter, kostnader och prissättningsprinciper som fjärrvärmeföretag använder. Konkurrensverket har skrivit av tillsynsärendena efter att ha konstaterat att det inte funnits tillräckliga skäl att fortsätta utredningen mot tillsynsobjekten. Besluten i dnr 294/2023 och dnr 642/2023 bifogas denna skrivelse. Konkurrensverket har under utredningarna emellertid gjort ett antal generella observationer som det finns anledning att uppmärksamma vidare.

Nedan beskrivs de observationer som Konkurrensverket har gjort i samband med utredningar som initierats av klagomålen från slutet av 2022 och Konkurrensverkets förslag på möjliga åtgärder för att förbättra konkurrensförhållandena på den svenska fjärrvärmemarknaden.

I sammanhanget ska noteras att Konkurrensverket under 2007–2010 även granskade fjärrvärmelieferantören Fortum, som levererade fjärrvärme i Stockholm, enligt samma förbudsbestämmelse i konkurrenslagen med avseende på företagets prissättning. Utredningen avslutades efter att företaget vidtagit åtgärder för att förbättra situationen och avsåg att vidta ytterligare åtgärder i samma riktning.²

Fjärrvärmemarknaden

Beskrivning av fjärrvärmemarknaden och de problem som kan uppstå

Fjärrvärmemarknaden i Sverige är en viktig del av landets energisystem. Fjärrvärme är vanligt förekommande, särskilt i tätbefolkade områden och större städer.³ Fjärrvärme används för uppvärmning av småhus, flerbostadshus och kommersiella fastigheter. Marknaden präglas av både offentliga och privata aktörer som producerar och distribuerar fjärrvärme till både konsumenter och kommersiella kunder. Fjärrvärme är en konsumentnära marknad med stor betydelse för samhällsekonomin.

Fjärrvärmesystemet bygger på att värme produceras centralt och distribueras genom ett rörledningssystem till fjärrvärmekunder som är anslutna till systemet. Storleken på fjärrvärmenätet varierar från ett fåtal bostadsområden eller stadsdelar till hela städer. Det råder betydande stordriftsfördelar i distributionen och i produktionen av fjärrvärme. Till följd av höga fasta kostnader är det endast

² För mer information, se beslut i dnr 521/2007 (10.11.2010).

³ Fjärrvärmen stod för 90 procent av energianvändningen i flerbostadshus 2021 och motsvarande siffra för lokaler var 78 procent, se Energimyndigheten – [Energistatistik för småhus, flerbostadshus och lokaler 2021](#), besökt 2024-02-19.



lönsamt att producera och distribuera fjärrvärme i stor skala. Det är inte heller samhällsekonomiskt effektivt att ha parallella rörledningssystem.⁴

I linje med vad Konkurrensverket har konstaterat i tidigare utredningar kan fjärrvärme därför sägas vara ett så kallat naturligt monopol där fjärrvärmeföretag oftast är vertikalt integrerade och svarar för produktion, distribution och försäljning.⁵

I Sverige tillämpar fjärrvärmeleverantörer flera olika prissättningsprinciper. Marknadsbaserad prissättningsprincip innebär att priset bestäms utifrån prisutvecklingen på den billigaste alternativa värmekällan. De fjärrvärmeleverantörer som har marknadsbaserad prissättning använder vanligtvis priset för en eldriven värmepump som jämförelsepunkt. Om elpriset går upp ökar möjligheten för en fjärrvärmeleverantör att höja priset på fjärrvärme. Om fjärrvärmebolaget producerar både värme och el i sin produktion kan elprisökningar leda till både högre intäkter för el och högre intäkter för fjärrvärme för bolaget. Att fjärrvärmeleverantörer kan använda marknadsprissättning, snarare än att prissätta utifrån sina kostnader, indikerar att ett effektivt konkurrenstryck saknas.

Konkurrenstrycket från andra uppvärmningsformer, såsom värmepumpar, direktverkande el och olja, är i regel begränsat. Det är kostsamt och tidskrävande för kunder att byta värmesystem från fjärrvärme till en annan uppvärmningsform. Kunder som står inför valet av vilken värmesystem de ska investera i för att värma upp sin byggnad har i allmänhet möjlighet att välja mellan olika uppvärmningslösningar. Kunder som har gjort valet och investerat i ett visst värmesystem är generellt låsta till det valda alternativet och är betydligt mindre benägna att byta och återinvestera i ett nytt värmesystem. Även om det är tekniskt möjligt att byta till en annan uppvärmningsform, är det sällan motiverat ur ett ekonomiskt perspektiv. Dessutom kan de uppvärmningsalternativ som faktiskt finns tillgängliga inom ett område vara relativt få.⁶

Fjärrvärmelagen

Fjärrvärmeverksamhet regleras i fjärrvärmelagen (2008:263). Lagen reglerar inte hur priset för fjärrvärme bestäms men innehåller bestämmelser som syftar till att stärka fjärrvärmekundernas ställning och förbättra transparensen på marknaden.⁷ Enligt 5 § första stycket ska fjärrvärmeföretagets priser för fjärrvärme och uppgifter om hur priset bestäms vara enkelt tillgängliga för fjärrvärmekunden och allmänheten. Om skilda priser gäller för olika kategorier av fjärrvärmekunder är fjärrvärmeföretaget skyldigt att redovisa grunderna för indelningen av

⁴ SOU 2011:44 s. 14, 191 och 253.

⁵ Se dnr 521/2007 – Fortum (10.11.2010) och dnr 945/2005 – Vattenfall AB (22.11.2010).

⁶ Energimarknadsinspektionen, [Genomlysning av fjärrvärmemarknaden](#), PM2024:01, s. 5 och 47.

⁷ Prop. 2007/08:60, bet. 2007/08:NU11, rskr. 2007/08:184.



fjärrvärmekunderna i olika kategorier. Enligt 5 § andra stycket ska prisinformationen vara korrekt och tydlig.

Enligt 7 § fjärrvärmelagen har fjärrvärmekunden rätt att förhandla om priset för fjärrvärme. Enligt 8 § fjärrvärmelagen innebär förhandlingsskyldigheten att fjärrvärmeföretaget ska ange skälen till det avtalsvillkor som är föremål för förhandlingen, ge fjärrvärmekunden tillräcklig information för att bedöma avtalsvilkorets skälighet samt försöka nå en överenskommelse med fjärrvärmekunden om avtalsvilkoret. Om kunden och fjärrvärmeföretaget inte når en överenskommelse, får fjärrvärmeföretaget avsluta förhandlingen och muntligen eller skriftligen ange skälen för sin inställning, enligt 9 § fjärrvärmelagen.

Om förhandlingen har misslyckats kan både fjärrvärmekunden och fjärrvärmeföretaget ansöka om medling enligt 10 § fjärrvärmelagen. Det är Fjärrvärmenämnden, som är en del av Energimyndighetens organisation, som medlar. En ansökan om medling kommer endast att beviljas om Fjärrvärmenämnden anser att medling kan leda till ett en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden enligt 13 § fjärrvärmelagen. Fjärrvärmenämnden kan inte fatta några bindande beslut som ett fjärrvärmeföretag eller en kund måste följa och kan inte heller pröva skäligheten av villkor för fjärrvärme, inklusive priset på fjärrvärme.⁸

Ett av Energimarknadsinspektionens tillsynsområden är att övervaka att fjärrvärmeföretagen fullgör sina rapporterings- och förhandlingsskyldigheter. Enligt förordningen (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen ska inspektionen i enlighet med 6 § tredje stycket verka för konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden, men Energimarknadsinspektionen har ingen tillsyn över det pris som fjärrvärmeföretagen tar ut av sina kunder.

Sammantaget innehåller fjärrvärmelagen inte någon prisreglering och det finns ingen myndighet som har i uppgift att övervaka fjärrvärmeleverantörernas priser på hela marknaden. Enligt fjärrvärmelagen har kunderna rätt att förhandla om fjärrvärmepriset men kunderna upplever ofta att de i praktiken har begränsade möjligheter att påverka förhandlingsresultat.⁹

Verktyg som Konkurrensverket har för att ingripa mot höga priser

Konkurrensverket har verktyg för att ingripa i enskilda fall mot höga priser enligt de kriterier som följer av konkurrenslagen och rättspraxis. För att kunna ingripa mot höga priser måste det företag som tillämpar dem ha en dominerande ställning och priserna måste utgöra ett missbruk av den ställningen

⁸ Prop. 2007/08:60 s. 63–64.

⁹ Se exempelvis Energimarknadsinspektionen, [Genomlysning av fjärrvärmemarknaden](#), PM2024:01, s. 21.



i konkurrensrättslig mening. Ett företag har en dominerande ställning om det har en sådan marknadsstyrka att det kan agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och konsumenter.¹⁰

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 KL kan ett missbruk av dominerande ställning bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor. Ett sådant missbruk kan bestå i att det tillämpas ett *alltför högt pris* som inte står i någon rimlig proportion till det ekonomiska värdet på den transaktion som genomförts.

Ett vedertaget sätt att bedöma om priset är alltför högt är att bedöma om det är en väsentlig skillnad mellan det faktiska priset som det dominerande företaget kräver och produktens självkostnadspris. Om så är fallet, ska det bedömas om priset är oskäligt i sig eller i förhållande till andra konkurrerande produkter.¹¹

Det finns inte något minsta gränsvärde för när ett pris ska kvalificeras som oskäligt i konkurrensrättslig mening eftersom det är omständigheterna i varje enskilt fall som är avgörande i det avseendet.¹² Det följer vidare från EU-domstolens praxis att en överträdelse i form av överprissättning ska vara väsentlig, bestå under en viss tid och får inte vara tillfällig eller övergående.¹³

Konkurrensverkets utredning i tillsynsärendena visar att vinstmarginalerna uppvisar generellt en nedåtgående trend under perioden 2018–2024, vilket verkar bero på ökade kostnader. Vinstmarginalerna uppvisar en relativt stor spridning mellan fjärrvärmenäten och även en relativt hög volatilitet från år till år, vilket visar på svårigheterna av jämförande analys i dessa fall.

Konkurrensverkets utredningar visar inte på att priser eller vinstmarginaler för tillsynsobjekten avviker väsentligt från priser och vinstmarginaler för de andra fjärrvärmenäten som anses jämförbara. Samtidigt är fjärrvärmenäten typiskt sett naturliga monopol som möter ett svagt konkurrenstryck vilket riskerar att leda till höga priser. Det går därför inte att utesluta att marknaden i stort kan kännetecknas av oskäliga priser trots att vinstmarginalerna inom fjärrvärmebranschen uppvisar en nedåtgående trend.

Kundkollektivet har generellt en utsatt position i förhållande till fjärrvärmenätens marknadsstyrka. Marknadsförhållandena är sådana att det framstår som motiverat att stärka kundkollektivet i förhållande till fjärrvärmenäten på olika sätt, utöver tillsyn enligt konkurrenslagens förbudsreglering.

¹⁰ Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 65.

¹¹ Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 250–252.

¹² Mål C-177/16, *AKKA/LAA*, EU:C:2017:689, p. 55.

¹³ Mål C-177/16, *AKKA/LAA*, EU:C:2017:689, p. 56. Se även mål 26/75, *General Motors mot kommissionen*, EU:C:1975:150, p. 16–20.



Mot bakgrund av Konkurrensverkets analys i olika tillsynsärenden vill Konkurrensverket uppmärksamma regeringen på att fjärrvärmemarknadens karaktär av naturligt monopol och fjärrvärmeleverantörernas betydande marknadsmakt innebär stor risk för negativa effekter för konsumentkollektivet. Konkurrensverkets befogenheter inom konkurrenstillsynen är begränsade till att utreda om enskilda företags prissättning leder till alltför höga priser som kan utgöra ett missbruk av dominerande ställning enligt konkurrenslagen.

Konkurrensverkets rekommendation

Konkurrensverket har redan i tidigare sammanhang konstaterat att det i normalfallet inte är möjligt att åstadkomma en fungerande konkurrens genom att enbart förlita sig på en konkurrensrättslig förbudsreglering på en marknad som kännetecknas av ett naturligt monopol. Konkurrensverket rekommenderar att regeringen, för att skydda kundkollektivet från höga fjärrvärmepriser, utreder behovet av reglering på fjärrvärmemarknaden.

Det kan avslutningsvis noteras att Konkurrensverket ser positivt på att regeringen den 21 mars 2024 beslutat att ge Energimarknadsinspektionen i uppdrag att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden, samt föreslå och genomföra insatser för att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Uppdraget är tvärdelat där den första delen handlar om att utreda och genomföra åtgärder för att öka kundernas kännedom om sina rättigheter och möjligheter. Den andra delen handlar bland annat om att analysera prisstrukturen och att föreslå åtgärder för att stärka och utveckla de forum som finns där fjärrvärmeföretag och kunder möts. Energimarknadsinspektionen ska inom ramen för uppdragets andra del lämna nödvändiga författningsförslag. Energimarknadsinspektionen ska vidare när uppdraget utförs föra dialog med bl.a. Konkurrensverket.¹⁴

Denna skrivelse har beslutats av generaldirektören.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten

¹⁴ Pressmeddelande: Förstärkt skydd för kunder på fjärrvärmemarknaden, publicerat den 21 mars 2024 på regeringen.se och Regeringskansliets hemsida.

Kopia till:

Energimarknadsinspektionen

Denna skrivelse publiceras på Konkurrensverkets webbplats.