

AB Fortum Värme samägt med
Stockholms stad
c/o Advokatfirman Vinge KB
Att: Advokat Johan Karlsson
Box 1703
111 87 Stockholm

Ifrågasatt missbruk av dominerande ställning – överprissättning avseende fjärrvärme

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

Bakgrund

Fjärrvärme är en konsumentnära marknad med stor betydelse för samhälls-
ekonomin. Exempelvis svarar fjärrvärme för cirka 70 procent av all uppvärmning
av bostäder och lokaler i svenska tätorter.

Fjärrvärme utgör ett så kallat naturligt monopol, med betydande stordriftsför-
delar både i produktion och i distribution av värme. Fjärrvärme som uppvärm-
ningsform bygger i grunden på stordriftsfördelar i produktionen av värme. Dessa
stordriftsfördelar är så betydande att det är lönsamt med en centraliserad värme-
produktion, trots att detta förutsätter ett kostsamt ledningssystem för att distri-
buera värmen till slutkunderna. Stordriftsfördelar finns även i distributionen av
värme, då det inte finns utrymme för flera parallella ledningsnät i något område.

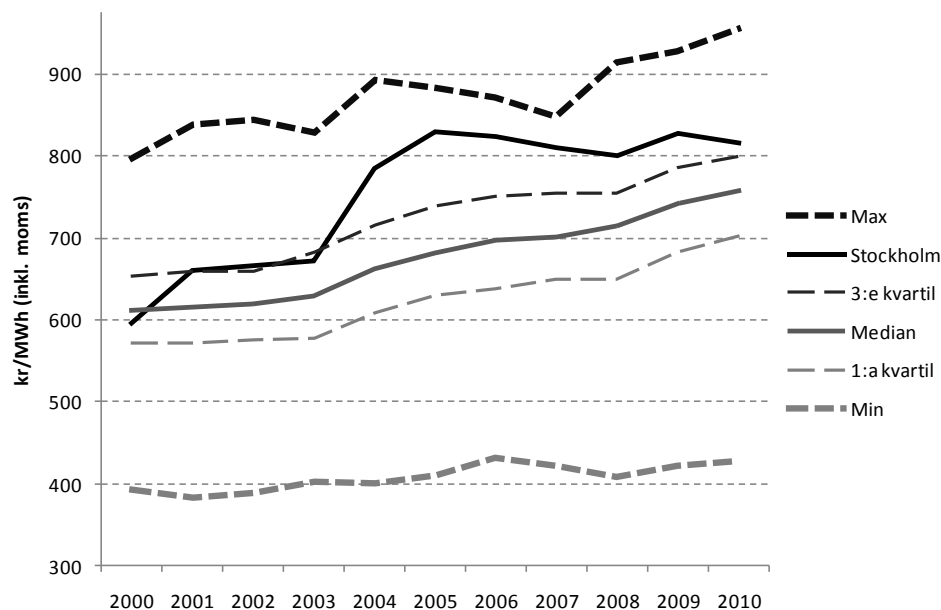
Valet av uppvärmningsform och efterfrågan på uppvärmning påverkas i allmän-
het ganska lite av relativprisförändringar, även på lång sikt. Att byta till en annan
uppvärmningsform är kostsamt och de uppvärmningsalternativ som faktiskt
finns tillgängliga inom en tätort kan vara relativt få till antalet. Konkurrenstrycket
från andra uppvärmningsformer är därför i regel begränsat. Även priskänslig-
heten med avseende på energieffektiviseringsåtgärder som syftar till minskad
energiförbrukning är, som framgår av bl.a. den s.k. Energieffektiviseringsutred-
ningen, relativt begränsad.¹

Fjärrvärmeföretagen besitter därmed betydande marknadsstyrka vilket ger möjlig-
het att sätta priser som överstiger den samhällsekonomiskt önskvärda nivån.
Exempelvis hävdas det att fjärrvärme ofta prissätts i förhållande till alternativa

¹ Se t.ex. SOU 2008:25 "Ett energieffektivare Sverige".

uppvärmningsformer snarare än utifrån kostnaden för att producera och distribuera fjärrvärme. En dylik alternativprissättning är endast möjlig när ett egentligt konkurrenstryck saknas och kan medföra att anslutningsgraden till fjärrvärme blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat.

Prissättningen på fjärrvärme varierar stort mellan olika kommuner i Sverige, jämför figuren nedan. Den stora prisspridningen kan bara delvis förklaras av uppenbara kostnadsdrivande faktorer, som t.ex. nätets ålder eller tillgången till billig spillvärme.



Figur: Prisutvecklingen på fjärrvärme i Sverige 2000-2010 enligt Nils Holgerssonundersökningarna (2010-års prisnivå)

Källa: Nils Holgersson Gruppen.

Sammantaget innebär detta att såväl produktion som distribution av värme i ett fjärrvärmesystem är att betrakta som ett naturligt monopol och företagen som är verksamma på fjärrvärmemarknaden har betydande marknadsmakt. På en marknad som kännetecknas av ett naturligt monopol är det i normalfallet inte möjligt att åstadkomma en fungerande konkurrens genom att enbart förlita sig på en konkurrensrättslig reglering. För att skydda kunderna mot exempelvis oskäligen priser omfattas därför i regel naturliga monopol av en sektorspecifik särreglering med reglerade slutkundspriser.

Konkurrensverket har därför i olika sammanhang framfört att en förhandsreglering av slutkundspriserna behövs för att skydda fjärrvärmekunderna mot oskäligen priser och för att öka kundnyttan på fjärrvärmemarknaden.² Konkurrensverket ansåg, med hänsyn till fjärrvärmeföretagens uppenbara marknadsmakt,

² Se t.ex. Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige 2005".

avsaknaden av prisreglering samt fjärrvärmens stora betydelse för den svenska ekonomin, det befogat att genomföra en granskning av prissättningen av fjärrvärme med utgångspunkt i konkurrensreglernas förbud mot missbruk av en dominerande ställning.

Med dessa utgångspunkter öppnade Konkurrensverket i oktober 2007 ett egeninitierat ärende för att utreda huruvida AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (hädanefter Fortum Värme) i strid med 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning genom att påtvinga sina fjärrvärmekunder i Stockholmsområdet oskäligen försäljningspriser (överprissättning).

Konkurrensverket valde att granska Fortum Värme mot bakgrund av att företaget är den största fjärrvärmeaktören i Sverige och verksamt på den största svenska fjärrvärmemarknaden, Stockholm. Fortum Värme hade, när Konkurrensverket inledde sin granskning, ett fjärrvärmepris gentemot slutkunder i Stockholm som enligt den årliga s.k. Nils Holgerssonundersökningen låg bland de allra högsta i Sverige, dvs. i den översta kvartilen i figuren ovan. Prisökningarna på fjärrvärme i Stockholm hade också varit avsevärt högre än för genomsnittsföretaget i Nils Holgerssonundersökningarna. Konkurrensverket hade därutöver mottagit ett klagomål på Fortum Värme från Fastighetsägarna Stockholm som bl.a. rörde prissättningen av fjärrvärme i Stockholms stad.³

Ärendets handläggning

Konkurrensverkets utredning omfattar perioden 2004 fram till och med 2009. Konkurrensverket har inom ramen för utredningen inhämtat ett omfattande faktaunderlag med uppgifter om Fortum Värmes verksamhet, prissättning och kostnader. Fortum Värme har aktivt bistått Konkurrensverket under utredningens gång.

Konkurrensverket skickade i februari 2010 ett arbetsmaterial till Fortum Värme innefattande en preliminär analysmodell och en kalkylmässig bedömning av Fortum Värmes kostnader för fjärrvärmeverksamheten i Stockholm. Fortum Värme lämnade i maj och juni 2010 sina svar på Konkurrensverkets preliminära bedömning. Av Fortum Värmes svar framgick bl.a. att Konkurrensverkets analys delvis byggde på ett ofullständigt kostnadsunderlag. Det framgick också att Fortum Värmes kostnader för fjärrvärmeverksamheten har ökat under den undersökta perioden.

Fortum Värme har därefter meddelat Konkurrensverket att företaget avser att genomföra åtgärder som syftar till att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden i Stockholm.

³ Konkurrensverkets ärende dnr 686/2006.

Fortum Värme avser bl.a. att tillse att Fortum Värmes prissättning inte leder till totala intäkter från verksamheten i Stockholm under 2011 som överstiger en intäktsram som ger utrymme för de investeringar som är nödvändiga för att behålla bolagets kapacitet i produktion och distribution på lång sikt. För det ändamålet avser Fortum Värme att, såvitt avser kostnaden för kapitalbindning, tillämpa en real kalkylränta före skatt på 6 procent. Fortum Värme avser därvid att senast den 30 juni 2012 till Konkurrensverket inge en särredovisning och en rapport som visar att de faktiska intäkterna år 2011 legat inom den beräknade ramen. Särredovisningen och rapporten kommer även att offentliggöras på Fortum Värmes webbplats.

Fortum Värme har därutöver påpekat bl.a. att prisutvecklingen på Fortum Värmes fjärrvärme varit återhållsam under de senaste åren samt att Fortum Värmes pris enligt Nils Holgerssonundersökningen mellan åren 2005-2010 i reala termer sjunkit med 13 kr per MWh eller med 1,5 procent (2010-års prinsnivå), jämför med figuren ovan. Detta har skett samtidigt som Fortum Värmes kostnader för fjärrvärmeverksamheten ökat avsevärt. Enligt Fortum Värme svarar bolaget även för den största andelen av de sammanlagda investeringarna i fjärrvärmebranschen och bolagets investeringstakt beräknas öka under den kommande tioårsperioden.

Skäl för beslutet

Som konstaterats är fjärrvärme en stor och konsumentnära marknad. Detta är ett förhållande som väger tungt vid Konkurrensverkets prioriteringar av vilka problem som i första hand bör undersökas av verket.

Konkurrensverket har med utgångspunkt i konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning genomfört en omfattande undersökning av Fortum Värmes prissättning av fjärrvärme i Stockholm.

Konkurrensverket konstaterar inledningsvis att sedan Konkurrensverket initierade sin utredning har Fortum Värmes fjärrvärmeprissättning utvecklats i en för kunderna gynnsam riktning. Prisutvecklingen på Fortums Värmes fjärrvärme har varit återhållsam under de senaste åren, trots att företagets kostnader för fjärrvärmeverksamheten har ökat under den undersökta perioden, särskilt vad avser bränsle. Som framgått ovan har Fortum Värmes fjärrvärmepris under slutet av utredningsperioden även sjunkit i reala termer. Fortum Värmes priser på fjärrvärme är således, enligt Nils Holgerssonundersökningarna, inte längre bland de allra högsta i Sverige.

Mot bakgrund av de nu nämnda omständigheterna uppkommer fråga om det finns skäl att fortsätta utredningen av detta ärende. Vid övervägande av denna fråga är även följande faktorer av betydelse.

Vid en granskning av ett företags prissättning får beaktas att variationer i pris på fjärrvärme mellan olika företag bl.a. beror på olika lokala förutsättningar. Det måste vidare tas hänsyn till att, såsom Fortum Värme framhållit, investeringar i fjärrvärme är kostsamma och att en tillräcklig lönsamhet är nödvändig för att kunna genomföra dessa investeringar. Fortum Värme har, enligt egen utsago, svarat för den största andelen av de sammanlagda investeringarna i branschen. Konkurrensverket ser ingen anledning att ifrågasätta varken denna uppgift eller Fortum Värmes påståenden om att bolagets investeringstakt beräknas öka under den kommande tioårsperioden och att den vinst som uppstått i verksamheten i allt väsentligt använts för återinvesteringar och inte till utdelning eller företagsförvärv.

Av vikt för Konkurrensverkets överväganden är också att Fortum Värme under utredningens gång har vidtagit åtgärder för att öka transparensen och insynen i sin verksamhet och för att stärka kundernas förtroende och trygghet. Ett exempel på detta är att Fortum Värme numera offentliggör sin tidigare interna prissättningspolicy på sin webbplats.

Vid Konkurrensverkets överväganden om det finns skäl att fortsätta granskningen av Fortum Värmes prissättning av fjärrvärme är det vidare av betydelse att Fortum Värme, i den skrivelse som företaget tillställt Konkurrensverket, förklarat att företaget avser att genomföra ytterligare åtgärder som syftar till att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden i Stockholm. Konkurrensverket bedömer att den översyn av företagets prismodeller som Fortum Värme förklarat att det avser att genomföra – bl.a. för att ytterligare klargöra hur prismodellerna är uppbyggda och hur de fungerar – bör kunna bidra till att tillgodose kundernas intresse av ökad transparens och information och därmed vara till nytta för kunderna.

Konkurrensverket fäster särskild vikt vid Fortum Värmes avsiktsförklaring att tillse att företagets totala intäkter från verksamheten i Stockholm under år 2011 inte överstiger en på förhand bestämd intäktsram. Härvid är det även av betydelse att Fortum Värme, i beräkningen av intäktsramen, avser att tillämpa ett relativt återhållsamt avkastningskrav. Konkurrensverket fäster även avseende vid Fortum Värmes avsiktsförklaring att upprätta och till Konkurrensverket inge en särredovisning och en rapport som visar att de faktiska intäkterna år 2011 legat inom den beräknade ramen, samt att offentliggöra särredovisningen och rapporten på sin webbplats.

Enligt Konkurrensverkets bedömning förefaller det troligt att, som Fortum Värme gjort gällande, de nu beskrivna åtgärderna kommer att stärka kundernas ställning. Detta gäller särskilt avsiktsförklaringen om att tillse att företagets totala intäkter från verksamheten i Stockholm under år 2011 inte överstiger den ovan

nämnda intäktsramen. Konkurrensverket bedömer att de åtgärder som Fortum Värme avser att vidta kommer att ha en för kunderna gynnsam inverkan på fjärrvärmepriserna.

Sammantaget finner Konkurrensverket, mot bakgrund av de inledningsvis nämnda omständigheterna, och med anledning av de åtgärder som Fortum Värme redan vidtagit och de ytterligare åtgärder som Fortum Värme har förklarat att företaget avser att vidta, att det inte längre föreligger skäl att fortsätta granskningen av Fortum Värmes prissättning av fjärrvärme i Stockholmsområdet.

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonomen Thomas Sundqvist.

Dan Sjöblom

Thomas Sundqvist

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats