

# Sammanfattning

Fjärrvärmens spelar en viktig roll i det svenska energisystemet, med en produktion motsvarande över hälften av värmebehovet och en omsättning på över 40 miljarder kronor. Dessutom kommer merparten av bränslet från förnybara eller återvunna källor som bio-bränslen, avfall och spillvärme. Samtidigt präglas marknaden av lokala monopol utan prisreglering, där många aktörer är privatägda. Detta skapar en risk för att priserna sätts högre än vad som skulle ha skett på en konkurrensutsatt marknad. Dessutom har elbaserade uppvärmningslösningar tappat i konkurrenskraft sedan elpriserna började stiga 2021, vilket minskar det indirekta konkurrenstrycket. Under 2023 och 2024 noterades också ovanligt stora prishöjningar på fjärrvärme, vilket väcker frågor om hur företagen sätter sina priser.

I rapportens första del undersöks sambandet mellan ägarform och de senaste årens prishöjningar, samt till vilken grad höjningarna kan förklaras av ökade kostnader. Resultaten visar att de privata bolagen höjde priserna med drygt 30 procent mellan 2022 och 2024. Motsvarande siffra för kommunala bolag är drygt 20 procent. Skillnaderna påverkas bara marginellt när prisökningarna endast jämförs för bolag inom samma län, vilket indikerar att skillnaderna inte drivs av regionala kostnadsfaktorer. Bokföringsdata visar att prishöjningarna fram till och med 2023 kan förklaras av ökningarna i bränslekostnader och, i genomsnitt, minskade vinstmarginalerna för både kommunala och privata bolag både 2022 och 2023. För 2024 finns ännu inga bokföringsdata tillgängliga.

I en delanalys ges även en genomgång av ökningen i priserna på elbaserad uppvärmning. Denna jämförelse är särskilt relevant eftersom vissa fjärrvärmebolag tillämpar någon form av alternativkostnadsprissättning, vilket innebär att kundens hypotetiska kostnader för elbaserad uppvärmning är en central komponent i pris-

sättningsmodellen. Med undantag från de kraftiga prisökningarna under åren 2022–23, visar den förenklade jämförelsen att priset för elbaserad uppvärmning från 2020 till 2024 generellt varit kraftigare än motsvarande prisökning på fjärrvärme. Detta gäller speciellt för nät vars prisökning motsvarar den genomsnittliga prisökningen för kommunala nät. Givet en prisökning motsvarande de privata näten i de tre nordligaste elprisområdena (SE1-SE3) är resultaten däremot inte lika entydiga. En slutsats är därmed att fjärrvärmens relativa konkurrenskraft tydligt har minskat i dessa nät.

Även om resultaten i rapportens första del visar att vinstmarginalerna under 2022 och 2023 minskade oavsett ägarform, har både priser och vinstmarginaler i absoluta mått varit högre för de privata bolagen under hela det senaste decenniet. Rapportens andra del utgör en mer detaljerad ekonometrisk analys av bolagens pris-sättningsbeteende mellan åren 2012–23 (detaljerade prisdata för 2024 är ännu inte tillgängliga). Så gott som samtliga fjärrvärmebolag tillämpar tvåpartstariffer, vilket innebär att kunden betalar en fast avgift per år, samt ett rörligt pris per konsumerad kWh. Något förenklat, visar monopolteori att en vinstmaximerande monopolist bör välja ett rörligt pris som är lika med marginalkostnaden för att producera en ytterligare kWh fjärrvärme, vilket är samma pris som på en konkurrensutsatt marknad. Däremot kommer monopolisten välja en fast avgift som sätts så pass högt att kunden blir nästintill indifferent till att byta uppvärmningsalternativ, vilket inte skulle vara möjligt på en marknad med konkurrens från andra fjärrvärmelieferantörer. Resultaten visar att prisskillnaden mellan privata och kommunala bolag främst kan förklaras av skillnader i den fasta avgiften. De privata bolagens prisbeteende är därmed konsistent med ekonomisk teori om monopolprissättning, i den mån att vinst tas ut genom den fasta avgiften snarare än det rörliga priset.

Prisskillnaden estimeras även genom regressionsanalys, genom att kontrollera för ett stort antal av nätets tekniska egenskaper. I huvudanalysen jämförs även endast nät som ligger inom samma län, eftersom det sannolikt även finns betydande ej observerade geografisk variation i bolagens kostnader. Resultaten påverkas inte nämnvärt av hur modellen specificeras. Resultaten indikerar även att prisskillnaderna har ökat gradvis över tid, även om denna utveckling inte kan säkerställas rent statistiskt. Sett över hela perioden 2012-23 var priset i privata nät ungefär 7 procent högre relativt de kommunal-

ägda näten, och denna skillnad beror i princip enbart på den fasta avgiften. För 2023, motsvarar detta ungefär 1 000 kr (exkl. moms) för en normalstor villa med förbrukning på 15 MWh. År 2023 omsatte fjärrvärmemarknaden ungefär 40 miljarder kronor, varav privatägda bolags omsättning utgjorde 14 miljarder kronor. En överslagsräkning indikerar därmed att den totala årliga förmögenhetsöverföringen från konsumenter till producenter motsvarar ungefär en miljard kronor (7 procent av 14 miljarder kronor). Här har heller ingen hänsyn tagits till att vinsterna i kommunala bolag indirekt kommer kunderna till del genom en ökad budget för kommunen. Å andra sidan har heller ingen hänsyn tagits till den inkomst som försäljningen en gång inbringade.

I en kompletterande ekonometrisk analys undersöks även om prissättningen varierar beroende på om bolaget är medlem i Prisdialogen eller inte. Prisdialogen är en frivillig plattform som initierats av branschen själv, där kunder och producenter kan mötas för att diskutera prissättning och andra avtalsvillkor. Runt en tredjedel av bolagen är medlemmar (även om andelen ökar med tiden), och en majoritet av dessa är kommunala bolag. Resultaten visar att medlemmar visserligen sätter lägre priser än icke-medlemmar, men att skillnaden kan förklaras av att flertalet av medlemmarna är kommunala bolag. En av Prisdialogens funktioner är att medlemmarna löpande redovisar sina prismodeller. Genomgången visar att 25 procent av bolagen, mestadels de privata, tillämpar någon form av alternativkostnadsprissättning. I en ytterligare analys undersöks även om det finns något samband mellan priset och valet av prismodell. Även om resultaten inte statistiskt sett kan visa på något sådant samband, bör detta resultat tolkas försiktigt eftersom relativt få av medlemmarna faktiskt tillämpar alternativkostnadsprissättning, vilket gör att variationen bygger på ett relativt litet antal observationer.

I en avslutande ekonometrisk delanalys delas de privata bolagen upp i svenskägda respektive utländsägda bolag (oavsett medlemskap i Prisdialogen). Även om de utländskt ägda bolagen är relativt få till antalet är de aktiva i runt 30 procent av alla kommuner. Resultaten visar att utländskt ägande innebär ett extra prispåslag relativt resterande privata bolag, och att detta prispåslag ungefär är jämförbart med prisskillnaden mellan kommunala och svenskägda privata bolag.

I rapportens tredje del kartläggs de reglermässiga ramverken för andra fjärrvärmemarknader i Europa. Först ges en översiktlig bild av regleringen i 23 europeiska länder. Sedan följer en mer detaljerad genomgång av regleringen i Danmark, Finland, och Estland. En slutsats är att Sverige är ett av de länder som har lägst grad av prisreglering bland de länder där fjärrvärmens står för en stor andel av uppvärmningsbehovet, och där en relativt stor andel av bolagen är privata. Bland länderna där fjärrvärmens står för en stor andel av uppvärmningsbehovet utmärker sig Finland som landet med lägst grad av prisreglering. Traditionellt sett har dock det privata ägandet varit begränsat i Finland, även om det har ökat något under senare år.

Kartläggningen lyfter även en del av de problem som uppstått i andra länder i anslutning till efterlevnad av regleringen. Exempelvis, visar genomgången att åtminstone ett bolag i Danmark försökte kringgå bestämmelser om den danska självkostnadsprincipen genom interna räntesnurror och annan internprissättning, vilket ledde till att kommuner och ekonomiska föreningar köpte tillbaka flera nät. Även i Tyskland, som reglerar prisförändringar snarare än det absoluta priset, finns indikationer på att en del bolag har rapporterat felaktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten gällande åren 2021–23, och det tyska konkurrensverket undersöker för närvarande dessa företag för överprissättning.

Baserat på rapportens resultat, diskuterar rapportens fjärde och avslutande del möjligheterna att utveckla det institutionella ramverket på den svenska fjärrvärmemarknaden. Diskussionen bygger på sex policyrekommendationer.

**1. Kommunala fjärrvärmenät bör inte säljas.** Tidigare litteratur visar att de positiva effekterna av privatiseringar främst sker via kostnadseffektiviseringar. Kostnadseffektiviseringar bör även leda till lägre slutkundspriser. Rapportens resultat visar tvärtom på högre priser i privata nät, speciellt för utländskt ägda bolag. Till detta bör läggas att vinsterna i utlandsägda bolag inte stannar i Sverige (undantaget bolagsskatten). Detta resultat bör föranleda kommuner att avstå från försäljningar. Även om en försäljning genom köpesumman innebär en temporär ekonomisk lättnad för kommuner som har svårt att finansiera sin löpande verksamhet, innebär ökade fjärrvärmepriser och uteblivna kommunala vinster på längre sikt en

förmögenhetsöverföring till från framtidens generationer till dagens generation.

**2. Avveckla Fjärrvärmenämnden.** Eftersom nämnden inte har befogenhet att vare sig reglera eller bedöma skäligheten i priset, är nämndens funktion tämligen begränsad ur kundernas perspektiv. Eftersom prishöjningar dessutom inte får träda i kraft så länge en medling pågår, skapas även en osäkerhet för fjärrvärmebolagen. I sin nuvarande form fyller nämnden därmed ingen relevant funktion.

**3. Erfarenheter från elnätregleringen talar för att prisreglering bör undvikas.** Såväl ekonomisk teori som praxis talar för att marknader som utgörs av privata naturliga lokala monopol bör prisregleras. Erfarenheter från prisregleringen av elnätmarknaden visar dock att utmaningarna är såpass omfattande att det inte är troligt att en liknande typ av reglering på fjärrvärmesidan skulle fungera tillfredsställande.

**4. Ett stundande teknikskifte talar också för att prisreglering bör undvikas.** Fjärrvärmemarknaden står troligtvis inför ett stundande teknikskifte, vilket brukar benämnas som övergången till fjärde generationens fjärrvärme. Lågtemperaturdistribution, integration av nya energikällor, smart styrning av produktion och konsumtion och termisk lagring är några egenskaper som utmärker denna utveckling. Många av dagens svenska fjärrvärmenät är redan förhållandevis effektiva och kommer troligtvis inte introducera samtliga av dessa teknologier. Däremot är det troligt att åtminstone digitalisering, smart styrning, och därmed även mer sofistikerade tariffstrukturer kommer att börja användas mer frekvent i de flesta näten. Detta ökar svårigheten att utöva tillsyn över priserna, eftersom det ökar antalet parametrar som tillsynsmyndigheten behöver samla in och analysera. Ett teknikskifte skulle även komplicera en eventuell prisreglering av marknaden, exempelvis eftersom regleraren då behöver bedöma vilka typer av investeringar som får belasta kundkollektivet genom högre priser.

**5. Utveckla Prisdialogen med en standardiserad prisberäkningsalgoritm.** Prismodellerna som redovisas i Prisdialogen följer inte någon standardiserad mall, och ibland inkluderas endast bakom-

liggande antaganden utan några utförliga beräkningsunderlag. En standardiserad prisberäkningsalgoritm där bolagen själva kan ange relevanta parametervärden skulle underlätta för kundernas möjligheter att förstå prisbildningen. Det skulle även underlätta för möjligheterna att genomföra känslighetsanalyser med avseende på exempelvis antaganden om elpriser, samt att genomföra historiska prisjämförelser.

**6. Introducera en prisjämförelsetjänst under Energimarknadsinspektionen.** Sverige är bara ett av många länder som har upplevt stora utmaningar med prisregleringar, inte minst inom elnätsområdet. Utifrån dessa erfarenheter har mindre omfattande interventioner utvecklats under det senaste decenniet för att minska incitamenten för överprissättning. Dessa bygger på att tillsynsmyndigheten kontinuerligt samlar in information om företagens yttre förutsättningar, kostnader och priser, för att sedan tillgängliggöra analyser av detta material till allmänheten. Sverige har mycket goda förutsättningar att introducera en sådan typ av tjänst, speciellt mot bakgrund av att Energimarknadsinspektionen (Ei) redan samlar in stora mängder av de data som behövs för att genomföra en sådan analys.