

Solör Bioenergi Fjärrvärme AB
Att: advokaten AA
Roschier Advokatbyrå AB

Misstänkt missbruk av dominerande ställning – fjärrvärme

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utredningen avseende Solör Bioenergi Fjärrvärme AB, 556936-0737, i ärende med dnr 294/2023 rörande en misstänkt överträdelse av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

Ärendet avslutas.

Bakgrund till ärendet

1. Konkurrensverket har, efter ett klagomål från Mönsterås Bostäder AB, Mönsterås kommun, Mönsterås Utvecklings AB och Vattenpalatset i Mönsterås AB (gemensamt "klagandena") som togs emot den 25 april 2023, utrett om Solör Bioenergi Fjärrvärme AB ("Solör") har överträtt 2 kap. 7 § KL genom sin prissättning gentemot kunder i området Mönsterås kommun (fjärrvärmenätet Mönsterås/Blomstermåla och fjärrvärmenätet Fliseryd).¹
2. Av klagomålet framgår att Solör den 1 januari 2023 höjde priset på fjärrvärme för företagskunder med 12,5 procent för den fasta abonnemangskostnaden och med 19 procent för den rörliga prissättningen i fjärrvärmenäten Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd. Fjärrvärmepriset

¹ Konkurrensverket har samtidigt med detta ärende utrett huruvida E.ON Energiinfrastruktur AB har överträtt 2 kap. 7 § i KL genom prissättningen gentemot kunder i området Malmö/Burlöv, se dnr 642/2023.

i Mönsterås var bland de högsta jämfört med samtliga fjärrvärmepriser för 2023 i den så kallade Nils Holgersson-rapporten.²

Konkurrensverkets utredning i ärendet

Fokus för utredningen

3. Utredningen har avsett Solörs prissättning av fjärrvärme i fjärrvärmenäten Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd. Mot bakgrund av den prishöjning som Solör genomförde 2023 har fokus i första hand varit att undersöka om Solörs prissättning i sig, eller i jämförelse med andra fjärrvärmeföretag, från och med 2023 kan anses utgöra ett missbruk av dominerande ställning i form av överprissättning. Den aktuella utredningen har inte inriktats på Solörs fjärrvärmeverksamhet i andra områden i Sverige än Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd.

Utredningsåtgärder

4. Konkurrensverket har inom ramen för utredningen inhämtat information genom ålägganden och möten med part och klagandena. Denna information har använts för att analysera marknaden och eventuella effekter av Solörs agerande på marknaden. Konkurrensverket har även varit i kontakt med Energimarknadsinspektionen angående legala aspekter i ärendet.
5. Konkurrensverket har samlat in och analyserat ett omfattande dataunderlag bestående av uppgifter om priser, prissättningsprinciper, intäkter och kostnader från Solörs fjärrvärmenät i de aktuella områdena och 24 andra utvalda fjärrvärmenät som drivs av bl. a. Solör och andra aktörer. Data har inhämtats för perioden 2018 till 2024. Data för helåret 2023 har uppskattats med hjälp av uppgifter för det första halvåret. Data för 2024 utgörs av fjärrvärmeleverantörernas prognoser. Syftet med den omfattande datainsamlingen har varit att analysera Solörs prisutveckling i jämförelse med andra fjärrvärmenät som Konkurrensverket bedömt jämförbara med Solörs fjärrvärmenät i Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd.
6. Konkurrensverket har även intervjuat ett antal marknadsaktörer, såsom bransch- och intresseorganisationer och klagandena, i syfte att inhämta information om Solörs verksamhet och värmemarknaden i övrigt.

Företaget

7. Solör är en del av den nordiska koncernen Solör Bioenergy Holding AB som är verksam i framförallt Sverige och Norge. Solör är en av de större

² Nils Holgersson-gruppen har sedan 1996 publicerat en årlig rapport som kartlägger och redovisar prisskillnader mellan olika kommuner avseende sophämtning, vatten och avlopp, el och värme inklusive fjärrvärme. Observera att inte alla fjärrvärmenät finns representerade i Nils Holgersson-rapporten. Nils Holgersson-rapporten innehåller uppgifter om drygt hälften av alla fjärrvärmenät. Se [Fjärrvärme](#), besökt 2024-03-19.

fjärrvärmelieferantörerna i Sverige. Solör producerar, distribuerar och säljer fjärrvärme på 36 orter i Sverige, bland annat i Mönsterås, Blomstermåla och Fliseryd, som är jämförelsevis små fjärrvärmenät. Vidare producerar Solör även ånga samt el till bostäder, företag, offentliga verksamheter och industrier. Solörs leveranser av fjärrvärme i Mönsterås, Blomstermåla och Fliseryd uppgick till drygt 63 GWh under 2022.

Marknaden

8. Fjärrvärmemarknaden i Sverige är en viktig del av landets energisystem. Fjärrvärme används för uppvärmning av småhus, flerbostadshus och kommersiella fastigheter. Systemet bygger på att värme produceras centralt och distribueras genom ett rörledningssystem till fjärrvärmekunder. I Sverige är fjärrvärme vanligt förekommande, särskilt i tätbefolkade områden och större städer. Marknaden präglas av både offentliga och privata aktörer som producerar och distribuerar fjärrvärme till både konsumenter och kommersiella kunder.
9. Fjärrvärme är en konsumentnära marknad med stor betydelse för samhällsekonomin. Fjärrvärme är det vanligaste uppvärmningssättet i flerbostadshus och lokaler. Fjärrvärme stod för 90 procent av energianvändningen i flerbostadshus 2021 och motsvarande siffra för lokaler var 78 procent.
10. Det finns betydande stordriftsfördelar i distribution och produktion av fjärrvärme. Till följd av höga fasta kostnader är det endast lönsamt att producera och distribuera fjärrvärme i stor skala. Det är inte heller samhällsekonomiskt effektivt att ha parallella rörledningssystem inom ett område. Distributionen av fjärrvärme har sedan länge ansetts ha sådana stordriftsfördelar att den vanligtvis beskrivs som ett naturligt monopol. Även produktionen av fjärrvärme brukar beskrivas som ett naturligt monopol.³
11. 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.⁴
12. Kunder som står inför valet av vilket 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. Det beror på att det är kostsamt och tidskrävande för kunder att byta värmesystem från

³ SOU 2011:44 s. 191 och 254.

⁴ Se dnr 521/2007 – Fortum (10.11.2010) och dnr 945/2005 – Vattenfall AB (22.11.2010).

fjärrvärme till en annan uppvärmningsform. Även om det är tekniskt möjligt att byta till en annan uppvärmningsform är det sällan rationellt ur ett ekonomiskt perspektiv. Fjärrvärmeleverantörerna har därför en betydande marknadsstyrka mot kunderna. Dessutom kan de uppvärmningsalternativ som faktiskt finns tillgängliga inom ett område vara relativt få. Konkurrensstrycket från andra uppvärmningsformer är därför relativt begränsat.

13. Som Konkurrensverket tidigare konstaterat är det i normalfallet inte möjligt att åstadkomma en fungerande konkurrens genom att enbart förlita sig på en konkurrensrättslig förbudsreglering på en marknad som kännetecknas av ett naturligt monopol. För att skydda kunderna mot exempelvis oskäligen omfattande naturliga monopol därför i regel av en sektorspecifik särreglering med reglerade slutkundspriser.⁵ Det saknas för närvarande en prisreglering avseende fjärrvärme.
14. Det kan noteras 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 tvådelat 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.⁶

Skälen för Konkurrensverkets beslut

Rättslig reglering

15. Förbudet i 2 kap. 7 § KL gäller ett företags missbruk av en dominerande ställning.
16. För att det ska kunna konstateras att ett agerande omfattas av förbudet krävs dels att det kan fastställas att det företag vars agerande ifrågasätts har en dominerande ställning genom att inneha betydande marknadsstyrka, dels att agerandet kan anses utgöra ett missbruk.
17. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 KL kan ett missbruk bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen höga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor. Ett sådant missbruk kan enligt EU-domstolens praxis bestå i att det tillämpas ett alltför högt pris som inte står i någon rimlig

⁵ Energimarknaden – Konkurrens i kristider, *Analys i korthet* 2023:7, s. 16.

⁶ Pressmeddelande: Förstärkt skydd för kunder på fjärrvärmemarknaden, publicerat den 21 mars 2024 på [regeringen.se](https://www.regeringen.se).

proportion till det ekonomiska värdet på den transaktion som genomförts. Det ska med andra ord bedömas om det är en väsentlig skillnad mellan det faktiska pris 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.⁷

18. 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.⁸ 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.⁹

Konkurrensverkets bedömning

19. Den 1 januari 2023 genomförde Solör en kraftig prisökning i fjärrvärmenäten Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd. Prisökningen var bland de största i landet 2023. Den översteg även avsevärt den genomsnittliga prisökningen på fjärrvärme i Sverige 2022.¹⁰
20. Som berörts ovan brukar fjärrvärme beskrivas som ett naturligt monopol där fjärrvärmemarknaden är geografiskt begränsad till det lokala nät som drivs av varje lokal leverantör.¹¹ Av utredningen framgår att Solör har en särställning som enda leverantör av fjärrvärme i Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd. Det finns inga andra leverantörer av fjärrvärme i dessa områden. Kunder som vill tillgodose sitt uppvärmningsbehov genom fjärrvärme måste ingå avtal med Solör. Med hänsyn till fjärrvärmemarknadens karaktär finns det starka indikationer på att Solör har en dominerande ställning på en marknad för leverans av fjärrvärme i områdena Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd.
21. Ett företag med en dominerande ställning har ett särskilt ansvar att inte utnyttja sin ställning i strid med konkurrensreglerna. Konkurrensverket har dock inte behövt ta slutlig ställning till frågan om Solör har en dominerande ställning på någon relevant marknad för att avgöra den fortsatta handläggningen av ärendet.

⁷ Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 250–252.

⁸ Mål C-177/16, *AKKA/LAA*, EU:C:2017:689, p. 55.

⁹ 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.

¹⁰ Fjärrvärmepriset ökade i genomsnitt med 1,4 procent 2022 i Sverige enligt Nils Holgersson-rapporten. Se [Fjärrvärme](#), besökt 2024-03-19.

¹¹ Ärende COMP/M.4238 *E.ON/Pražská Plynárenská*, p. 21 och 37; COMP/M.3868 *DONG/Elsam/Energi E2*, p. 278, COMP/M.3268 *Sydkraft/Graninge*, p. 13, 89–91 och 95. Jfr Prop. 1999/2000:140 s. 103; samt ärende COMP/M.2897 *SITA Sverige AB/Sydkraft Ecoplus*, p. 15; och COMP/M.2701 *Vattenfall/BEWAG*, p. 7 och 14.



22. Utredningens fokus har varit att bedöma om det pris som Solör tillämpat gentemot sina fjärrvärmekunder i de aktuella områdena är oskäligt. Detta genom att särskilt undersöka om Solörs priser och vinstmarginaler väsentligt avviker från referensgruppen. I detta syfte har Konkurrensverket, som framgått ovan, analyserat dataunderlag från Solör och från 24 jämförbara fjärrvärmenät.
23. Analysen visar att Solör under perioden 2018–2024 ligger nära eller under genomsnittspriset i jämförelse med andra jämförbara fjärrvärmenät.¹² Solörs fjärrvärmepris i Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd, för de typhus som data samlats in för, skiljer sig inte nämnvärt jämfört med referensgruppen av fjärrvärmenät som ingått i Konkurrensverkets analys. Solörs prishöjning 2023 tycks dessutom ha efterföljts av en generell prisökning hos jämförelsenäten 2024, vilket minskade skillnaden i pris mellan Solör och referensgruppen.
24. Konkurrensverket har också analyserat skillnaden mellan det tillämpade priset och självkostnadspriset, dvs. företagets vinstmarginal. Analysen har omfattat både Solörs aktuella fjärrvärmenät och de 24 jämförelsenäten.
25. Kostnaden per såld MWh fjärrvärme har ökat under perioden 2018–2023 för både Solör och även för flertalet av de jämförbara fjärrvärmenäten.
26. Analysen visar att Solörs vinstmarginal inte skiljer sig nämnvärt från andra jämförbara fjärrvärmenät under perioden 2018–2023 och inte heller gällande prognosen för 2024. Den genomsnittliga vinstmarginalen för både Solör och jämförelsenäten var som högst under perioden 2018–2020 för att därefter minska under perioden 2021–2023. Under perioden 2018–2024 har vinstmarginalen för referensgruppen, bortsett från extremvärden, uppgått till som högst 33 procent i enskilda fall. Solörs vinstmarginal har under perioden 2018–2023 följt utvecklingen av den genomsnittliga vinstmarginalen i referensgruppen och har inte varit väsentligt högre än genomsnittet. För 2024 verkar Solörs vinstmarginal följa samma trend.
27. Sammanfattningsvis ligger Solörs priser nära eller under genomsnittspriset och vinstmarginalen överstiger inte nämnvärt vinstmarginalen i andra jämförbara fjärrvärmenät. Jämförelsen med andra fjärrvärmenät visar alltså inte att Solörs priser och vinstmarginaler är väsentligt högre än jämförelseobjektens, detta trots att Solörs prishöjning i de aktuella områdena 2023 var bland de högsta i landet.¹³ Samtidigt är Solör och de jämförbara fjärrvärmenäten typiskt sett naturliga monopol som möter ett svagt

¹² Konkurrensverket har analyserat fjärrvärmeföretagens priser för flerbostadshus och småhus efter att eventuella rabatter har dragits av.

¹³ Se [Nils Holgersson-rapporten 2023](#).



konkurrenstryck vilket riskerar att leda till höga priser. Det går därför inte att utesluta att marknaden i stort kan kännetecknas av oskäligen priser.

28. Konkurrensverket ser mot denna bakgrund inte det som ändamålsenligt att fortsätta utreda om specifikt Solör har agerat i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § KL genom sin prissättning i fjärrvärmenäten Mönsterås/Blomstermåla och Fliseryd.
29. Konkurrensverkets beslut att avsluta utredningen innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna.
30. Avslutningsvis kan Konkurrensverket konstatera att förhållandena är likartade i Solörs granskade fjärrvärmenät och i andra fjärrvärmenät. 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. Konkurrensverket ser därför positivt på det uppdrag som Energimarknadsinspektionen fått att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt föreslå och genomföra insatser för att stärka fjärrvärmekundernas ställning.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit Jana Horáková.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten

Anvisning om annan möjlighet till prövning

Detta beslut kan enligt 7 kap. 1 § KL inte överklagas. Enligt 3 kap. 2 § KL kan däremot ett företag som berörs av förfarandet på egen hand väcka talan vid domstol för att få saken prövad (särskild talan). Talan väcks genom ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.



Kopia till:

Mönsterås Bostäder AB

Mönsterås kommun

Mönsterås Utvecklings AB

Vattenpalatset i Mönsterås AB

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.