

Sammanfattning

SYFTET MED DENNA RAPPORT

Väl fungerande energimarknader är centrala för vårt moderna samhälle. Tillgång till billig energi har starkt bidragit till den svenska ekonomins utveckling. Energimarknaderna styrs kanske mer än många andra marknader av spelregler som bestäms genom politiska beslut, bland annat genom att en stor del av den svenska el- och värmeproduktionskapaciteten samt distributionsnäten ägs av offentliga aktörer. Ägandet varierar från små lokala kommunägda producenter och distributörer till internationella stora bolag i statlig ägo. Inte sällan anförs att de kommunalt ägda energibolagen tar, eller bör ta, särskilda samhällshänsyn.

I denna rapport diskuterar författarna ett antal frågeställningar kring de kommunala energibolagens roll och förutsättningar som varit föremål för debatt under senare år:

1. Finns det en särskild klimatpolitisk roll att spela för de kommunala energibolagen? Hur ser den i så fall ut?
2. Vilken betydelse har det för prissättning, investeringar och konkurrensen på energimarknaden om kommunala bolag tar ett bredare perspektiv än ren vinstmaximering?
3. Vilka effekter får den särskilda lagstiftning som omfattar de kommunala energibolagen?
4. Finns det några skillnader mellan hur kommunala och privata energibolag utnyttjar resurserna och anpassar sig till klimatpolitiken?

RAPPORTENS SLUTSATSER

Klimatpolitiska extrasteg på kommunal nivå har begränsad effekt

Det finns en lång tradition, både i Sverige och i andra länder, av att lokala offentliga organ på olika sätt försöker gå före i miljöpolitiken, det vill säga vidta mer långtgående åtgärder än vad som beslutats på nationell nivå. Sådana extrasteg har varit en viktig faktor i utvecklingen av svensk miljöpolitik under lång tid. Vår utvärdering av effekterna av kommunala extrasteg i just klimatpolitiken visar dock på följande slutsatser:

Inga direkta effekter på klimatet. EU:s klimatpolitiska ramverk med utsläppsrätter (EU ETS) har byggts upp på ett sådant sätt att det säkerställer att de samlade klimatstörande utsläppen begränsas till den tillåtna nivån, men samtidigt också gör det troligt att de hamnar vid just det tak som fastställts. Kommunala klimatpolitiska extrasteg som leder till minskade lokala utsläpp leder därför i många fall bara till att det blir större utrymme för utsläpp någon annanstans inom EU. Det enda sättet att ytterligare minska de samlade utsläppen är att kombinera åtgärderna med annullering av utsläppsrätter eller liknande.

Onödiga kostnader för skattebetalare och kunder. Eftersom enskilda kommuner inte kan påverka den samlade utsläppsnivån, medför kommunala extrasteg att kommunens invånare får bära en extra stor del av de samlade kostnaderna för Sveriges klimatåtaganden.

Så kan klimatpolitiska extrasteg få positiva effekter. De kommunala insatserna skulle kunna samordnas med den nationella politiken. Sverige skulle kunna välja att frivilligt sänka sina samlade växthusgasutsläpp mer än EU kräver och låta storleken på den extra sänkningen bestämmas av de extra insatser som görs på kommunal nivå. En billigare modell vore dock att köpa utsläppsrätter och annullera dem.

Samhällsekonomiska skäl talar för att det är rätt att begränsa de kommunala energibolagens affärsverksamhet

Bolagen på den svenska energimarknaden möter olika spelregler till följd av att lagstiftningen ser olika ut beroende på vem som står som ägare. Särskilda regler gäller för de kommunala energibolagen vad gäller deras möjligheter att expandera utanför kommunen och att erbjuda andra tjänster än energitjänster. I debatten har framförts argument för att dessa skillnader i regelverk snedvrider konkurrensen på energimarknaden. Vår granskning av nuvarande regelverk visar på både för- och nackdelar med begränsningar av den kommunala affärsverksamheten.

Fördelar med dagens reglering

Risk för överinvesteringar. Kommunala bolag kan ha snedvridna incitament att expandera verksamheten, bland annat om det kommunala borgensåtagandet leder till oskäligt låga lånekostnader. Faran finns därför att offentliga bolag överinvesterar.

Risk för konkurrensbegränsande myndighetsutövande. Kommuner kan i vissa fall otillbörligt skydda sin egen verksamhet genom att använda de kommunala tillståndsprocesserna. Ett motiv till att begränsa det offentliga företaget kan därför vara att förhindra myndighetsutövande i konkurrensbegränsande syfte.

Monopolmakt snedvrider konkurrensen. I synnerhet på nätsidan kan konkurrensproblem uppstå om man låter bolagen bredda verksamheten till andra områden. Ett problem kan vara att ägare till fjärrvärmenät gynnar den egna sidoverksamheten med billig och högkvalitativ mätdata.

Nackdelar med dagens reglering

Stark ägarkoncentration försvårar prisreglering. Efter avregleringen av elmarknaden har vi sett en hel del utförsäljningar av kommunala nätbolag. De flesta bolag som köpts upp har förvärvats av de tre stora aktörerna Vattenfall, Fortum eller E.ON. Ökad koncentration av ägandet av elnäten försvårar prisreglering av nätverksamheten.

Försvagade incitament till FoU. Expansion genom uppköp stärker företags incitament att investera i FoU och kvalitetsförbättringar. Detta kan medföra att investeringar i FoU blir lägre i bolag som är hindrade att delta i uppköpskonkurrensen. Det är oklart varför man ska begränsa enbart kommunala bolag och inte andra från att växa genom uppköp.

Specialkunskaper tas inte tillvara. Kommunala energibolag kan ha specialkunskaper som är nödvändiga för att utveckla marknaden eller konkurrensen. Det gäller exempelvis energirådgivning och styrsystem för energiförbrukning.

Slutsatser

Inga uppenbara effektiviseringsvinster att hämta. Lagstiftarna står inför en svår uppgift när det gäller var gränsen för kommunal affärsverksamhet inom energisektorn ska dras. Det är svårt att se några uppenbara effektivitetsvinster som kan uppnås genom ändring av nuvarande regelverk.

Översyn av de statliga energibolagen krävs. Dagens lagstiftning drar i centrala delar gränsen mellan privata och statliga bolag å den ena sidan och kommunala bolag å den andra sidan. I ekonomiskt hänseende går skilje-

linjen ofta mellan de privata företagen och de offentliga, det vill säga både kommunala och statliga bolag. Exempelvis gäller risk för svag ägarkontroll, överexpansion och snedvriden konkurrens även statliga bolag.

**Inga stora skillnader i effektivitet
mellan kommunala och privata bolag**

Författarna har genomfört en fallstudie av fjärrvärmesektorn för att undersöka om det empiriskt går att belägga skillnader mellan kommunala och privata energibolags resursutnyttjande och hur de anpassar sig till klimatpolitiken. Slutsatserna av granskningen är:

Kommunala bolag har något lägre utsläppsintensitet. Båda ägartyperna har ökat sin användning av fossila bränslen under senare år. De kommunala bolagen har dock något lägre utsläpp per producerad enhet energi (*utsläppsintensitet*), vilket antyder att kommunala extrasteg i klimatarbetet kan ha haft betydelse. Skillnaden minskar dock över tiden.

Inga skillnader i resurseffektivitet. Vi finner inga statistiskt säkerställda skillnader i *ekoproduktiviteten* – hur effektivt bolagen använder sina insatser, däribland utsläpp av miljöfarliga ämnen, för att producera fjärrvärme – som beror på ägarformen.

Privata bolag reagerar mer på klimatpolitiken. Privata fjärrvärmebolag reagerar i högre grad på svensk och europeisk klimatpolitik. En förklaring kan vara att de är mer måna om lönsamhet och därmed mer uppmärksamma på kostnadsförändringar och agerar därefter, en annan att kommunala bolag redan sedan tidigare har anpassat sig genom extrasteg.