

E.ON Energiinfrastruktur AB
Att: advokaten AA
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB

Misstänkt missbruk av dominerande ställning – fjärrvärme

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utredningen avseende E.ON Energiinfrastruktur AB, 556146-1814, i ärende med dnr 642/2023 rörande en misstänkt överträdelse av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

Ärendet avslutas.

Bakgrund till ärendet

1. Konkurrensverket har, efter att ha mottagit flera klagomål,¹ utrett om E.ON Energiinfrastruktur AB ("E.ON") har överträtt 2 kap. 7 § KL genom sin prissättning gentemot kunder i området Malmö och Burlövs kommuner (fortsättningsvis fjärrvärmenätet Malmö/Burlöv).²
2. Av klagomålen framgår att E.ON den 1 januari 2023 höjde priset på fjärrvärme för både företags- och flerfamiljshuskunder med 20 procent i Malmö/Burlöv. Den 1 mars 2023 justerade emellertid E.ON prisökningen till en ny nivå om 13 procent för de återstående månaderna av 2023. Fjärrvärmepriset i Malmö/Burlöv var i det övre segmentet jämfört med

¹ Se dnr 805/2022, dnr 856/2022 och dnr 89/2023. Den 27 september 2023 fattades beslut om att fortsätta handläggning av ärendena i dnr 642/2023.

² Konkurrensverket har samtidigt med detta ärende utrett huruvida Solör Bioenergi Fjärrvärme AB har överträtt 2 kap. 7 § i KL genom prissättningen gentemot kunder i områdena Mönsterås, Blomstermåla och Fliseryd, se dnr 294/2023.

samtliga fjärrvärmepriser för 2023 i den så kallade Nils Holgersson-rapporten.³

Konkurrensverkets utredning i ärendet

Fokus för utredningen

3. Utredningen har avsett E.ON:s prissättning av fjärrvärme i Malmö/Burlöv. Mot bakgrund av den prishöjning som E.ON genomförde 2023 har fokus i första hand varit att undersöka om E.ON:s 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 E.ONs fjärrvärmeverksamhet i andra områden i Sverige än Malmö/Burlöv.

Utredningsåtgärder

4. Konkurrensverket har inom ramen för utredningen inhämtat information genom ålägganden och möten med part och andra aktörer. Denna information har använts för att analysera marknaden och eventuella effekter av E.ON:s 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 E.ON:s fjärrvärmenät i det aktuella området och 25 andra utvalda fjärrvärmenät som drivs av E.ON 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 E.ON:s prisutveckling i jämförelse med andra fjärrvärmenät som Konkurrensverket bedömt jämförbara med E.ON:s fjärrvärmenät i Malmö/Burlöv.
6. Konkurrensverket har även intervjuat ett antal marknadsaktörer, såsom bransch- och intresseorganisationer och kunder, i syfte att inhämta information om E.ON:s verksamhet och värmemarknaden i övrigt.

Företaget

7. E.ON är ett helägt dotterbolag till E.ON Sverige AB, 556006-8420, vilket i sin tur ägs av den internationella energikoncernen E.ON SE som är verksam

³ 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.

i 15 länder. E.ON är en av de större fjärrvärmeleverantörerna i Sverige. E.ON levererar el, värme och energilösningar i ett tiotal nät från Malmö i söder till Stockholm i norr. Den nu aktuella utredningen avser enbart E.ON:s fjärrvärmeverksamhet i Malmö/Burlöv.

8. E.ON:s totala fjärrvärmeleveranser i Sverige uppgick till 4,1 TWh under 2022. E.ON:s leveranser av fjärrvärme i Malmö/Burlöv uppgick till 2,1 TWh under 2022.

Marknaden

9. 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.
10. 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.
11. 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.⁴
12. 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
13. 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

⁴ SOU 2011:44 s. 191 och 254.

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



på att det är kostsamt och tidskrävande för kunder att byta värmesystem från 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 marknadsmakt mot kunderna. Dessutom kan de uppvärmningsalternativ som faktiskt finns tillgängliga inom ett område vara relativt få. Konkurrenstrycket från andra uppvärmningsformer är därför relativt begränsat.

14. I Sverige tillämpar fjärrvärmeleverantörer flera olika prissättningsprinciper. En av dessa principer är att priset bestäms utifrån prisutvecklingen på den billigaste alternativa värmekällan, typiskt sett bergvärme. Att fjärrvärmeleverantörer kan använda en sådan alternativprissättning, även kallad marknadsprissättning, snarare än att priset enkom bestäms utifrån kostnader, kan innebära en risk för högre priser och är i sig en indikation på att ett effektivt konkurrenstryck saknas.
15. 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 omfatta naturliga monopol därför i regel av en sektorspecifik särreglering med reglerade slutkundspriser.⁶ Det saknas för närvarande en prisreglering avseende fjärrvärme.
16. 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.⁷

Skälen för Konkurrensverkets beslut

Rättslig reglering

17. Förbudet i 2 kap. 7 § KL gäller ett företags missbruk av en dominerande ställning.

⁶ Energimarknaden – Konkurrens i kristider, Analys i korthet 2023:7, s. 16.

⁷ Pressmeddelande: Förstärkt skydd för kunder på fjärrvärmemarknaden, publicerat den 21 mars 2024 på [regeringen.se](https://www.regeringen.se).



18. 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 marknadsmakt, dels att agerandet kan anses utgöra ett missbruk.
19. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 KL kan ett missbruk bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen 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 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 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.⁸
20. 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.⁹ 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.¹⁰

Konkurrensverkets bedömning

21. Den 1 januari 2023 genomförde E.ON en kraftig prisökning i fjärrvärmenätet Malmö/Burlöv. Prisökningen var bland de största i landet 2023. Den översteg även avsevärt den genomsnittliga prisökningen på fjärrvärme i Sverige 2022.¹¹
22. 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.¹² Av utredningen framgår att E.ON har en särställning som enda leverantör av fjärrvärme i Malmö/Burlöv. Det finns inga andra leverantörer av fjärrvärme i detta område. Kunder som vill tillgodose sitt uppvärmningsbehov genom fjärrvärme måste ingå avtal med E.ON. Med hänsyn till fjärrvärmemarknadens karaktär finns det starka indikationer på att E.ON har en dominerande ställning på en marknad för leverans av fjärrvärme i Malmö/Burlöv.

⁸ Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 250–252.

⁹ Mål C-177/16, *AKKA/LAA*, EU:C:2017:689, p. 55.

¹⁰ 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.

¹¹ Fjärrvärmepriset ökade i genomsnitt med 1,4 procent 2022 i Sverige enligt Nils Holgersson-rapporten. Se [Fjärrvärme](#), besökt 2024-03-19.

¹² 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/Gräninge*, 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.



23. 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 E.ON har en dominerande ställning på någon relevant marknad för att avgöra den fortsatta handläggningen av ärendet.
24. Konkurrensverket har även granskat vilken prissättningsprincip E.ON använder i sin prissättning av fjärrvärmeleveranser. E.ON använder marknadsbaserad prissättning, vilket enligt företaget innebär att dess pris reflekterar priset på det näst bästa uppvärmningsalternativet snarare än dess kostnader. Enligt rättspraxis kan det utgöra ett missbruk att en dominant tillämpar en prissättning som inte har någon rimlig relation till produktens eller tjänstens ekonomiska värde.¹³
25. Analysen visar att det finns indikationer på att fjärrvärmeföretag som använder en marknadsbaserad prissättningsprincip i genomsnitt har högre priser än de som använder en kostnadsbaserad prissättningsprincip. Deras vinstmarginaler är dock i genomsnitt något lägre jämfört med de nät som använder en kostnadsbaserad prissättningsprincip. Att använda en marknadsbaserad prissättning på en marknad där konkurrensen redan är försvagad kan vara förenat med en risk för att det kan bli högre priser än samhällsekonomiskt optimalt.
26. Utredningens fokus har varit att bedöma om det pris som E.ON tillämnat gentemot sina fjärrvärmekunder i det aktuella området är oskäligt. Detta genom att särskilt undersöka om E.ON:s priser och vinstmarginaler väsentligt avviker från referensgruppen. I detta syfte har Konkurrensverket, som framgått ovan, analyserat dataunderlag från E.ON och från 25 jämförbara fjärrvärmenät.
27. Analysen visar att E.ON under perioden 2018–2024 ligger något över genomsnittspriset i jämförelse med andra jämförbara fjärrvärmenät, samtidigt som det finns andra fjärrvärmenät som ligger på en liknande eller högre prisnivå.¹⁴ E.ON:s fjärrvärmepreis i Malmö/Burlöv, för de typhus som data samlats in för, skiljer sig inte väsentligt jämfört med referensgruppen av fjärrvärmenät som ingått i Konkurrensverkets analys. E.ON:s prishöjning 2023 tycks dessutom ha efterföljts av en generell prisökning hos jämförelsenäten 2024, vilket minskade skillnaden i pris mellan E.ON och referensgruppen.

¹³ Se mål C-52/07, *Kanal 5 Ltd TV 4 AB v Föreningen Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå*, ECLI:EU:C:2008:703, p. 35 och 40, och mål C-395/87, *Ministère Public v Tournier*, ECLI:EU:C:1989:319, p. 45. Se även kommissionens åtagandebeslut i ärende AT.39816 *Gazprom*, p. 68, 949–960 och 980.

¹⁴ Konkurrensverket har analyserat fjärrvärmeföretagens priser för flerbostadshus och småhus efter att eventuella rabatter har dragits av.



28. Konkurrensverket har också analyserat skillnaden mellan det tillämpade priset och självkostnadspriset, dvs. företagets vinstmarginal. Analysen har omfattat både E.ON:s aktuella fjärrvärmenät och de 25 jämförelsenäten.
29. Kostnaden per såld MWh fjärrvärme har ökat under perioden 2018–2023 för både E.ON och även för flertalet av de jämförbara fjärrvärmenäten.
30. Analysen visar att E.ON:s vinstmarginal inte skiljer sig väsentligt från andra jämförbara fjärrvärmenät under perioden 2018–2023 och inte heller gällande prognosen för 2024. Den genomsnittliga vinstmarginalen för både E.ON 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 41 procent i enskilda fall. E.ON:s vinstmarginal har under perioden 2018–2023 inte varit väsentligt högre än den genomsnittliga vinstmarginalen i referensgruppen. För 2024 verkar E.ON:s vinstmarginal följa samma trend.
31. Sammanfattningsvis ligger E.ON:s priser något över genomsnittspriset men vinstmarginalen överstiger inte väsentligt vinstmarginalen i andra jämförbara fjärrvärmenät. Det är värt att notera att E.ON har sänkt fjärrvärmepriset den 1 mars 2023. Jämförelsen med andra fjärrvärmenät visar inte att E.ON:s priser och vinstmarginaler är väsentligt högre än jämförelseobjektens, detta trots att E.ON:s prishöjning i de aktuella områdena 2023 var bland de högsta i landet.¹⁵ Samtidigt är E.ON:s och de jämförbara 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 oskäligen priser.
32. Konkurrensverket ser mot denna bakgrund inte det som ändamålsenligt att fortsätta utreda om specifikt E.ON har agerat i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § KL genom sin prissättning i fjärrvärmenätet Malmö/Burlöv.
33. Konkurrensverkets beslut att avsluta utredningen innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna.
34. Avslutningsvis kan Konkurrensverket konstatera att förhållandena är likartade i E.ON:s granskade fjärrvärmenät och i andra fjärrvärmenät. Kundkollektivet har generellt en utsatt position i förhållande till fjärrvärmenätens marknadsmakt. Marknadsförhållandena är sådana att det framstår som motiverat att stärka kundkollektivet i förhållande till fjärrvärmenäten på olika sätt, utöver tillsyn enligt konkurrenslagens

¹⁵ Se [Nils Holgersson-rapporten 2023](#).



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:

MKB Fastighets AB
Kanslihuset AB
Fastighetsägarna Syd

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Rättelse, 2024-05-06

I beslutet, i punkt 26, har Konkurrensverket av misstag angivit fel namn. Konkurrensverket har inom ramen för utredning 642/2023 särskilt undersökt om E.ON:s och inte Solörs priser och vinstmarginaler väsentligt avviker från referensgruppen. En rättelse av namnet har därför skett i enlighet med 36 § förvaltningslagen (2017:900).