

7 Fjärrkyla och fjärrånga

Förslag: Fjärrkyla bör omfattas av samma regelverk som fjärrvärme. Det saknas motiv för att införa ett regelverk för fjärrånga.

7.1 Behovet av kyla i Sverige

Behovet av värme för uppvärmning av lokaler, bostäder etc. är i Sverige större än behovet av komfortkyla. Allt fler hus eller andra byggnader får emellertid ett behov av att kyla huvudsakligen ventilationsluften. Skälet till detta är att fastigheter i dag byggs alltmer välisolerade och energieffektiva samtidigt som antalet elektriska apparater som ger ifrån sig värmeenergi ökar. Framför allt ökar behovet av kyla i kontorsfastigheter i vilka datorer, kopieringsmaskiner och liknande apparater alstrar mycket värmeenergi. Men även i bostäder kan finnas ett behov. Inom Bo01-området i Malmö har några bostadshus anslutits till fjärrkyla.

Den vanligaste formen av kyla, såväl i Sverige som utomlands, produceras i lokala kylmaskiner. En konventionell kylmaskin fungerar efter samma princip som ett vanligt kylskåp. Den producerar i processen värmeenergi som vanligtvis inte utnyttjas utan släpps ut i omgivningen.

Enligt Statens energimyndighets (Energimyndighetens) grova uppskattningar används idag mer än 2 TWh_{kyla} men mindre än 4 TWh_{kyla} för komfortändamål i Sverige. Någon uppskattning av installerad kyleffekt kan ej göras för närvarande. Total andel av Sveriges elanvändning för olika typer av kyländamål uppskattar Energimyndigheten till ca 6 procent vilket motsvarar 8 TWh_{el}. Detta inkluderar då hushållens kyl och frys, restaurang- och butikskyla samt komfortkyla. Med en s.k. köldfaktor på 2 skulle detta betyda

16 TWh_{kyla} totalt. Branschorganisationen *Kyl¹* har även gjort uppskattningar som visar något högre siffror. Energimyndigheten bedriver ett projekt att förbättra statistik i bebyggelsen. Detta projekt bör på sikt ge bättre uppskattningar av hur stor andel av elanvändningen som går till klimatanläggningar (kyla).

7.2 Fjärrkyla

Idén med fjärrkyla är att ersätta lokala kylmaskiner med centralt producerad ”kyla”. Fjärrkyla kan därför liknas vid ”omvänd” fjärrvärme.

Fjärrkyla innebär att hus kyls med kallt vatten, ca 6 grader C, som levereras till fastigheten via ett rörnät från en central anläggning. I kundens fastighet finns en värmeväxlare (jfr värmeväxlaren för fjärrvärme). Kylan i fjärrkylennätet överförs via denna värmeväxlare till fastighetens lokala kylsystem. Via s.k. kylbatterier överförs kylan till fastighetens luftkonditionering.

Fjärrkylan kan produceras på flera olika sätt, t.ex. genom värmepumpar eller olika typer av kylmaskiner. Ett bra och miljövänligt sätt att producera fjärrkyla är att använda kallt bottenvatten från sjö eller hav.

Fjärrkyla har flera fördelar. Den har en stor miljöfördel genom att den dels är energieffektiv då den innebär ett minskat elbehov, dels medför minskad användning av köldmedier som medverkar till den skadliga växthuseffekten. Det finns också uppenbara fördelar för kunden eller fastighetsägaren genom att fjärrkyla är mindre utrymmeskrävande i jämförelse med en lokal kylanläggning. Fjärrkyla kräver dessutom minimal skötsel samt alstrar mindre buller och vibrationer i fastigheten jämfört med en lokal kylmaskin.

Fjärrkyla är mycket mer begränsat i geografisk omfattning än fjärrvärme av kapitalkostnadsskäl. Det är avsevärt högre kostnad per energienhet att distribuera kylt vatten än hett vatten på grund av lägre temperaturdifferens som medför en större rördiametrar på fjärrkylerören. Av det skälet kan fjärrkyla, i vart fall med dagens teknik, bara bli ekonomiskt bärkraftig i stadskärnor eller för leverans till mycket stora användare (t.ex. processkyla för en industri).

¹ Kylentreprenörernas förening.

7.3 Marknaden för fjärrkyla

Det första fjärrkylennätet togs i drift år 1992 i Västerås. Fjärrkyla är således en relativt ny produkt på energimarknaden. I slutet av år 2002 fanns det 28 fjärrkylennät i Sverige och fjärrkylemarknaden växer snabbt. Under år 2002 levererades sammanlagt 0,6 TWh_{kyla} i Sverige. Ökningen mellan år 2001 och 2002 uppgick till ca 20 procent. Svensk Fjärrvärme uppskattar att leveranserna av fjärrkyla kommer att uppgå till 1 TWh år 2010.

Fjärrkyla definieras också ibland som en affärsverksamhet. Det kallas ibland "färdig kyla". Ett sätt att åstadkomma detta är att använda fjärrvärmens för att ge drivenergi till värmedrivna kylmaskiner hos kunden. Ett mindre rörnät för lokal distribution av kyla kan då anläggas. Så arbetar Göteborg Energi.

Fjärrkylennätet i Stockholm är Europas största. Energimässigt är Climespace i Paris av samma storlek men antal kunder är färre. Ca 500 fastigheter är i dag anslutna till fjärrkyla i Stockholm och ca 0,34 TWh_{kyla} levererades år 2003.² I Stockholm används mestadels kallt sjövattnet för att kyla fjärrkylevattnet.

I en rapport³ uppskattas behovet av klimatkyla till 78 miljoner m² varav 50 miljoner m² lokalyta för de 40 största städerna. Med ett kylbehov ansatt till 40 W/m² blir effektbehovet 3 000 MW för hela Sverige och 2 000 MW för de 40 största städerna. Enligt rapporten används en "tumregel" att antalet "kyltimmar" i Sverige motsvarar 1 000 fullasttimmar. Detta innebär att totala energibehovet i Sverige för klimatkyla kan uppskattas till storleksordningen 2–5 TWh. Marknadspotentialen för fjärrkyla (40 största orterna i Sverige) uppskattas enligt rapporten till 1–2 TWh. En jämförelse med dagens fjärrkyleleveranser ger då vid handen att denna marknad för närvarande är utbyggd till 30–60 procent. Detta motsvarar 15–30 procent av det uppskattade totala behovet av klimatkyla i Sverige.

Det finns även s.k. institutionella system, dvs. system där leverantör och brukare är samma organisation. Exempel på detta är Statens fastighetsverk för regeringsbyggnaderna och Luftfartsverket för Arlanda.

² Energiläget i siffror 2004.

³ Paul Westin, KTH 2002, "Fjärrkylans framtid och potential".

7.4 Överväganden om fjärrkyla

Fjärrkyla har som framgått stora likheter med fjärrvärmen. Såväl kylan som värmen distribueras i rör och parallella konkurrerande nät är inte sannolika. Även om fjärrkylan ännu har en betydligt mindre omfattning än fjärrvärmen expanderar den kraftigt. Uppbyggnaden och expansionen sker i de centrala delarna av städerna på samma sätt som en gång fjärrvärmen. Samtidigt är det i huvudsak starka kunder som tecknar avtal för fjärrkyla för luftkonditionering eller processkyla av kontorsfastigheter, gallerior, butiker och datorcentraler. Därmed skulle det inte föreligga ett lika starkt intresse av att skydda slutkonsument som inom fjärrvärmeområdet. Det är i alla fall inte akut. Detta talar för att fjärrkyleverksamheten inte bör omfattas av den reglering som jag föreslår för fjärrvärmen. Det är emellertid samtidigt angeläget att fjärrkylan expanderar av miljöskäl och att kunderna känner en trygghet inför framtiden.

Att byta tillbaka från fjärrkyla till lokala kylaggregat är på samma sätt som byte från fjärrvärme till annan uppvärmningsform förenat med stora kostnader. Vidare kan bestämmelser i miljöbalken (1998:808) och i plan- och bygglagen (1987:10) inverka på ett byte. För att inte på sikt samma problem skall uppstå i framtiden för fjärrkylekunderna som för fjärrvärmekunderna med inlåsnings-effekter och brist på realistiska alternativ när väl investeringen i systemet är gjord, anser jag dock att argumenten för att fjärrkyla bör regleras på samma sätt som fjärrvärme av omsorg om den framtida utvecklingen på området väger över argument som talar emot.

7.5 Fjärrånga

Frågan om även fjärrånga bör omfattas av den föreslagna regleringen har aktualiserats under utredningsarbetets gång och skall även analyseras enligt utredningsdirektivet.

En del svenska fjärrvärmeföretag producerar och levererar även ånga, även om detta är en liten verksamhet. Denna verksamhet förekommer ofta där det finns ett kraftvärmeverk och ångproduktion. Denna ånga levereras till skillnad från vad som gäller i omvärlden, t.ex. i USA där det finns ångbaserade fjärrvärmesystem, till en industri för användning i den industriella processen. I Köpenhamn och Hamburg finns dock större fjärrångsystem.

Några exempel på ångleveranser i Sverige finns i Uppsala och Linköping. Inom Sydkrafts s.k. totalvärmekoncept ingår även små ångleveranser till industrier. Något "ångnät" med flera kunder finns inte utan ångan levereras i en ledning till den enskilda kunden, oftast ett industriföretag. En annan men avtagande kundgrupp är sjukhusen som har behov av ånga för sina autoklaver (sterilisering av utrustning). I nya autoklaver är ofta ånggeneratoren integrerad varför behovet av fjärrånga minskar.

Fjärrånga är en marginell företeelse i Sverige. Den skiljer sig på flera punkter från fjärrkyla och fjärrvärme. Ångan bjuds inte ut på en "ångmarknad" och en infrastruktur – ett distributionsnät – för ånga med flera kunder saknas. Ångan levereras i en ångledning från producentens ångpanna som i en del fall utgörs av kraftvärmeverkets panna.

Mellan fjärrvärmeföretaget och kunden finns ett rent affärsmässigt avtal. Båda parter är professionella aktörer. Kunden ställer specifika krav på ångan som fjärrvärmeleverantören måste uppfylla. Ångan kunde lika gärna producerats i en egen olje- eller elpanna hos kunden.

Utredningen kan inte se varför fungerande affärsmässiga relationer skall kompliceras i en ny lagstiftning. En integrering av fjärrånga i en reglering av fjärrvärmen kommer enbart att komplicera tillvaron för såväl kunden som leverantören. Jag föreslår därför att ett regelverk för fjärrvärme inte skall omfatta fjärrånga.

8 Tillsynsfrågor m.m.

Förslag: Jag föreslår att en myndighet utses att utöva den tillsyn som krävs för att kontrollera att vissa av de föreslagna åtgärderna för ökad kundtrygghet efterlevs. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilken myndighet som skall utöva tillsynsverksamheten på fjärrvärme- och fjärrkyleområdet. Jag förordar att denna tillsynsuppgift åläggs Energimyndigheten.

Förslagen i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” (SOU 2003:115) samt i detta betänkande ställer krav på en fungerande tillsynsverksamhet. Med tillsyn avses i Tillsynsutredningens förslag till tillsynslag oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.¹ Jag har haft som ambition att så långt möjligt följa denna definition i mitt arbete.

8.1 Vem skall utöva tillsynen enligt fjärrvärmelagen?

Det kan finnas anledning att kort uppehålla sig vid frågan om vem som skall ha ansvaret för tillsynen enligt den fjärrvärmelag som föreslås.

I dag är det Statens energimyndighet (Energimyndigheten) som utövar tillsynen på fjärrvärmeområdet. Även om tillsynsverksamheten som sådan, mot bakgrund av den sparsamma regleringen av

¹ SOU 2004:100, ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn”, s. 241.

fjärrvärmeverksamhet, varit av ringa omfattning har Energimyndigheten genomfört en del undersökningar m.m. som medfört att myndigheten i dag har stor erfarenhet av och en betydelsefull insikt i förhållandena på fjärrvärmeområdet. Det finns, som utredningen ser det, inga bärkraftiga skäl att föreslå annan myndighet än Energimyndigheten att vara tillsynsmyndighet enligt fjärrvärmelagen.

8.2 Vad skall tillsynen omfatta?

Den generella skyldighet jag föreslagit för den som bedriver en fjärrvärmeverksamhet att särredovisa denna kompletteras nu med en skyldighet att redovisa även vissa särskilda nyckeltal i verksamheten till tillsynsmyndigheten. Utredningen konstaterade i delbetänkandet att möjligheterna att utöva tillsyn över de särredovisningsbestämmelser som föreslagits i princip är att hänföra till en kontroll i efterhand av att särredovisning skett på ett korrekt sätt. Någon ändring innebär inte de nya förslagen i detta avseende. Genom att varje utövare av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet bör åläggas att inkomma med sina årsredovisningar m.m. till tillsynsmyndigheten, är det inte heller rimligt att alla dessa handlingar skall genomgå av tillsynsmyndigheten. Tillsynen bör därför huvudsakligen ske med stickprovskontroller, efter klagomål eller efter att tillsynsmyndigheten på annat sätt fått kännedom om att missförhållanden kan förekomma.

Vidare kommer tillsynsmyndigheten att få något utökade tillsynsuppgifter genom att den skall kontrollera att verksamhetsutövaren iakttar sin nya skyldighet att förhandla i vissa frågor. Det är dock svårt att på förhand avgöra eller ens bedöma i vilken utsträckning som förhandlingsskyldigheten kommer att generera arbete för tillsynsmyndigheten. Det är dock utredningens uppfattning att det inte kommer att vara vanligt att en fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhetsutövare försätter sig i en situation där denne vägrar att förhandla med en kund eller en potentiell sådan. Tillsynsmyndighetens arbete torde därför bli tämligen begränsat och ske efter klagomål eller efter att tillsynsmyndigheten på annat sätt fått kännedom om att förhandlingsvägran kan förekomma.

För ett förstärkt konsumentskydd har utredningen även föreslagit en lagreglering av rätten för en verksamhetsutövare att avbryta leverans av fjärrvärme. Bestämmelserna om denna form av konsumentskydd har utformats efter förebild i ellagstiftningen. I ellagen

(1997:857) omfattas motsvarande bestämmelser om konsument-skydd inte av nätmyndighetens tillsyn. Motsvarande reglering har föreslagits på naturgasområdet. Jag bedömer inte att det finns anledning att reglera tillsynsansvaret på fjärrvärmeområdet olika i förhållande till vad som gäller enligt ellagstiftningen och föreslås gälla på naturgasområdet.² Om det uppstår tvist mellan parterna om tillämpningen av bestämmelserna kan tvisten prövas vid allmän domstol eller av Fjärrvärmenämnden.

8.3 Vilka medel för tillsynens bedrivande bör förekomma?

För att uppnå en fungerande kontroll av att det föreslagna regelverket verkligen efterlevs och att kundernas trygghet stärks, krävs som regel att tillsynsmyndigheten har möjlighet att bl.a. begära in information och att, för det fall sådan information av någon anledning inte lämnas, tillgripa vissa maktmedel i form av sanktioner mot en tredskande aktör.

I fjärrvärmelagen bör det i konsekvens med det ovan anförda klargöras att tillsynsmyndigheten skall ha möjlighet att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för att kunna utöva tillsynsuppdraget på ett rationellt och effektivt sätt. En sådan begäran om information eller handlingar skall få förenas med vite.

Utöver möjligheterna till kontroll ligger det inom tillsynsuppdraget att säkerställa att lagens bestämmelser efterlevs. För att uppnå detta syfte är det av vikt att tillsynsmyndigheten även kan meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de bestämmelser, föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett sådant föreläggande skall för att få avsedd effekt även kunna förenas med vite.

Det kan tjäna sitt syfte att även i detta sammanhang erinra om att Energimyndigheten redan i dag har möjlighet att inhämta uppgifter som behövs för att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet med stöd av 1 § förordningen (1988:1404) med vissa föreskrifter enligt lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden. En näringsidkare är skyldig att lämna de uppgifter som begärs.

² Se regeringens lagrådsremiss, "Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m."

Möjligheten tar sikte på uppgifter som kan gälla bl.a. konkurrensbegränsningar, pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden i riket samt priser, intäkter, kostnader, vinster och andra förhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen.

Med stöd av 5 § i den ovan nämnda lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden ges Energimyndigheten en möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighetens omfattning, om sättet och tiden för dess fullgörande. Energimyndigheten kan också förelägga den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att enligt meddelade anvisningar tillhandahålla sådana konkurrensbegränsande avtal som upprättats, handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den som är uppgiftsskyldig kan även kallas att inställa sig inför myndigheten med stöd av samma lagrum.

Efterkommer en uppgiftsskyldig inte Energimyndighetens begäran om uppgifter kan myndigheten med stöd av 6 § samma lag förena föreläggandet med vite. Detta gäller även för inställelse vid myndigheten efter kallelse.

8.4 Andra uppgifter för en på området ansvarig myndighet

Utöver rent granskande uppgifter är det min uppfattning att den av regeringen utsedda tillsynsmyndigheten på fjärrvärmeområdet även skall ha till uppgift att utföra andra verksamheter, t.ex. normering och överblicksskapande. Det kan gälla rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd och normering i form av utfärdande av föreskrifter, men även verksamheter som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över fjärrvärmeområdet.

Mot bakgrund av fjärrvärmekundernas behov av ökad trygghet bör det även åligga den ansvariga myndigheten att göra en uppföljning av det föreslagna åtgärds paketets inverkan och måluppfyllelse. För utförande av denna uppgift samt för att meddela t.ex. allmänna råd på området är det tillräckligt att uppgiften anges i myndighetens regleringsbrev. Någon särskild reglering är alltså inte erforderlig, utöver den föreskriftsrätt som förordats.

9 Olovliga åtkomster av värmeenergi

Förslag: Jag föreslår att det införs en särskild straffbestämmelse i brottsbalken som tar sikte på olovliga värmeenergiåtkomster från fjärrvärme- och fjärrkylesystem. Brottet olovlig värmeenergiavledning skall delas in i tre grader genom att en särskild straffskala för brott av normalgraden och brott som är grovt införs. Ringa brott skall inte föranleda ansvar.

För normalgraden av brottet föreslås att straffskalan blir böter eller fängelse i högst ett år. För den grova formen av brottet föreslås straffskalan bli fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Försök eller förberedelse till olovlig värmeenergiavledning kriminaliseras.

9.1 Bakgrund till utredningens uppdrag

Svenska Fjärrvärmeföreningen (numera Svensk Fjärrvärme) begärde i en skrivelse till Regeringskansliet en komplettering av gällande lagstiftning för att kunna beivra förbikoppling av värmemätare. Föreningen anförde bl.a. att det, till skillnad från vad som är fallet på fjärrvärmeområdet, är straffbart att förbikoppla motsvarande mätutrustning på vatten-, naturgas- och elområdet.

Regeringen konstaterar i utredningens direktiv att fjärrvärmen blivit en allt vanligare uppvärmningsform under de senaste decennierna. Till följd av att utbyggnaden av fjärrvärmen i dag i större utsträckning sker i småhusbebyggelsen har antalet mätpunkter i fjärrvärmesystemen ökat betydligt. Regeringen fann det därför angeläget att närmare utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem. Av denna anledning har jag fått i uppdrag att, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan

beivras. Eftersom samma problematik kan appliceras på fjärrkyleområdet bör, enligt utredningens mening, även förbikoppling av mätare i ett fjärrkylesystem anses kunna omfattas av mitt uppdrag. Fjärrkyla är ett system som avleder överskottsvärme från kundernas byggnader. På så sätt ersätts anläggningar för komfortkyla i byggnader där överskottsvärmen avleddes via uteluftkylda kondensorer.

9.2 Leveranser av värmeenergi m.m.

Från ett fjärrvärme- eller ett fjärrkylenät dras två anslutningsledningar, en framledning och en returledning, till en av leverantören vald leveransgräns hos kunden. Genom framledningen förs fjärrvärmesystemets hetvatten eller fjärrkylesystemets kallvatten till en fjärrvärme- eller fjärrkylecentral. Via fjärrvärmecentralen överförs hetvattnets värmeenergi till kundens eget värmesystem, utan att arbetsmediet i de två systemen sammanblandas. I ett fjärrkylesystem fungerar det på liknande sätt med den tekniska skillnaden att kallvattnet i fjärrkylesystemet tillförs värmeenergi från kundens eget kylsystem som därmed kyls av.

När värmeenergi överförs till kunderna via fjärrvärmecentralen eller från kunderna via fjärrkylecentralen återförs det nu värmefattigare fjärrvärmevattnet eller varmare fjärrkylevattnet i systemet genom en returledning till det större ledningsnätet utanför kundens fastighet. Därefter pumpas vattnet tillbaka till produktionsanläggningarna och värms upp eller kyls ner på nytt.

Leveranser av värmeenergi sker inom ett avtalsförhållande mellan en leverantör och en kund. Avtalet dem emellan bygger på betalning för leveranserna beräknad på den mängd värme eller kyla som kunden förbrukat eller på annat sätt använt. För att kunna avgöra mängden förbrukat värmeenergi krävs en mätmetod och en mätare.

Den överförda och ur *fjärrvärmesystemet* förbrukade värmeenergin mäts kontinuerligt med ett mätinstrument, en s.k. värmemätare. Mätaren ägs av fjärrvärmeleverantören och får enligt allmänna avtalsvillkor som regel endast hanteras av denne. Värmemätaren består av vissa huvudkomponenter i form av två temperaturgivare, en flödesgivare (vattenmätare) och ett integreringsverk (räkneenhet).

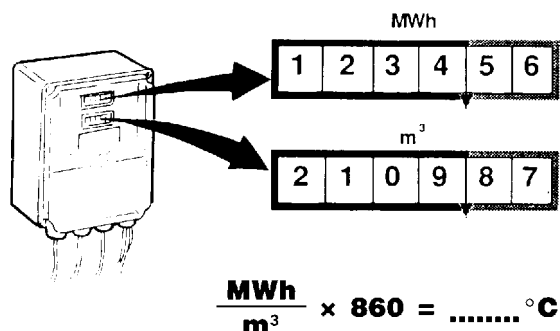
Flödesgivaren sitter av säkerhetsskäl på returledningen och registrerar vilken mängd fjärrvärmevatten som strömmat genom fjärr-

värmecentralen. Givaren är sammankopplad med integreringsverket och avger med visst bestämt intervall, t.ex. efter 2,5 liter vatten, en puls med information om den genomströmmade vattenmängden till verket. Flödesgivaren skall dimensioneras utifrån den befintliga anläggningen för att uppnå högsta mätnoggrannhet eftersom felmarginalerna ökar vid låga vattenflöden. En enklare flödesgivare är lättare att manipulera. Sådana förekommer oftare i villor som en logisk följd av att det mindre flödet av vatten dit också minskar behovet av en mer avancerad – och dyrare – flödesgivare.

Värmemätarens två temperaturgivare mäter temperaturen i det till kunden levererade fjärrvärmevattnet. En av temperaturgivarna är placerad i eller på framledningen och mäter temperaturen i det inkommande fjärrvärmevattnet. Den andra givaren är placerad i eller på returledningen och mäter temperaturen i det utgående fjärrvärmevattnet. Liksom flödesgivaren är temperaturgivarna sammankopplade med integreringsverket. Vid varje puls med information om vattenflödet från flödesgivaren till integreringsverket görs även en mätning av skillnaden i vattentemperatur mellan inkommande och utgående fjärrvärmevatten. Den sålunda uppmätta temperaturskillnaden registreras i integreringsverket.

Integreringsverket utgör värmemätarens informationscentral och är därför av vikt för beräkningen av den energi som en kund har förbrukat och därför har att betala för. Det drivs som huvudregel med ström. För att säkerställa drift och undvikande av förlust av information när strömförsörjningen upphör är nya integreringsverk inte sällan försedda med ett batteri för s.k. backupdrift. De värden som flödesgivaren respektive temperaturgivarna registrerar och vidarebefordrar till integreringsverket ligger till grund för energiberäkningen. Temperaturdifferensen mellan inkommande och utgående fjärrvärmevatten multipliceras med den registrerade vattenmängden. På så sätt beräknar integreringsverket den energi som använts av kunden. Den genomströmmade vattenmängden registreras i kubikmeter (m^3) och energin i megawattimmar (MWh) på integreringsverkets display. Nyare varianter av integreringsverk kan även fjärravläsas med täta intervall.

Figur 9.1. Integreringsverk



Källa: Svensk Fjärrvärme, Din fjärrvärmecentral – En handbok för Dig som sköter värmen, 1996.

Värmemätaren utgör inte bara ett underlag för värmeleverantörens fakturering utan, med hänsyn till de uppmätta värdena, även ett viktigt kontrollinstrument för anläggningens funktion. För att en korrekt mätning skall kunna ske krävs att värmemätaren är anpassad efter fjärrvärmecentralens sätt att reglera temperaturen i kundens eget värmesystem och i dennes tappvarmvatten.

Motsvarande system för leverans och mätning av överförd värmeenergi gäller för *fjärrkylesystemet*. Skillnaden är att det omvända gäller för flödet av värmeenergi.

9.3 Olika typer av åtkomster av värmeenergi m.m.

Det förfarande som är föremål för denna genomlysning kan översiktligt beskrivas som att någon kommer i åtnjutande av den värme som finns i ett fjärrvärmesystem eller den kyla som finns i ett fjärrkylesystem utan att betala för det. Det är alltså innehållet i systemet, värme eller kyla, som är det som en gärningsman vill komma åt och få del av. Det finns därför för enkelhetens skull skäl att fortsättningsvis beteckna detta olovliga åtnjutande som en olovlig åtkomst av värmeenergi även om det inte helt överensstämmer med beskrivningen av hur fjärrkylesystemet rent naturvetenskapligt och tekniskt fungerar.

Det förekommer ett varierande antal sätt att komma över värmeenergi, dvs. värme eller kyla, från ett fjärrvärme- eller fjärrkylesys-

tem utan att betala för denna. Sådana otillåtna åtkomster av värmeenergi kan utövas dels inom en befintlig avtalsrelation mellan gärningsmannen och leverantören av värmeenergin, dels utan att det föreligger någon sådan relation mellan dessa. Det stora flertalet olovliga åtkomster av värmeenergi, såväl värme som kyla, torde dock förekomma främst där värmeenergi levereras som ett led i ett avtalsförhållande.

En första kategori av olovliga värmeenergiåtkomster utgörs av *manipulationer av värmeenergimätare*. Med manipulationer avses i detta sammanhang otillåtna åtgärder med eller ingrepp på mätaren vilka är avsedda att påverka och som faktiskt påverkar mätarens funktion att korrekt registrera förbrukad eller använd värmeenergi. Syftet med sådana åtgärder är att få mätaren att visa lägre förbrukning eller användning av värmeenergi än den som förekommit i verkligheten. Denna typ av värmeenergiåtkomst sker naturligen i ett avtalsförhållande mellan en kund och en leverantör av fjärrvärme eller fjärrkyla. Utanför ett avtalsförhållande finns det ju rimligen inte någon mätare att manipulera.

En andra kategori av olovliga värmeenergiåtkomster utgörs av *förbikopplingar av värmeenergimätare*. Med förbikoppling avses att någon olovligen leder det levererade fjärrvärme- eller fjärrkylevattnet eller delar av det förbi anläggningens mätare till kundens fjärrvärmecentral eller fjärrkylecentral så att vattnet inte registreras av mätarens flödesgivare. Syftet är även i dessa fall att få mätaren att visa lägre förbrukning eller användning av värmeenergi än den som förekommit i verkligheten, dock utan att manipulera själva mätaren. Även denna typ av åtkomst sker naturligen i ett avtalsförhållande mellan gärningsmannen och leverantören.

En tredje kategori av olovliga åtkomster av värmeenergi utgörs av *avtappning* ur fjärrvärme- eller fjärrkylesystemet. Med avtappning avses att kunden eller annan gärningsman tappar ur vattnet i nätet direkt från en primärkrets innan det når någon mätpunkt. Syftet kan här vara t.ex. att komma åt själva varmvattnet och inte endast den värmeenergi som det är avsett att avge eller att avleda vatten ur de olika systemen för uppvärmnings- respektive avkylningsändamål utan att återföra vattnet till dessa. Denna form av åtkomst behöver inte med nödvändighet uppkomma i ett avtalsförhållande.

Till en fjärde och sista kategori av olovliga värmeenergiåtkomster kan hänföras *övriga åtgärder* som medför att någon förbrukar och tillgodogör sig värmeenergi ur ett fjärrvärme- eller fjärrkylennät och

därmed olovligen negativt påverkar temperaturen i nätet. Syftet med dessa typer av åtgärder är, liksom för tidigare nämnda fall, oftast att få tillgång till uppvärmning eller avkylning utan att betala för denna. I nu aktuella fall utförs inga manipulationer av mätaren eller ingrepp i installationer av rör för att leda vattnet i systemet förbi mätaren. Inte heller denna form av åtkomst behöver uppkomma i ett avtalsförhållande.

Det förfarande som föranlett utredningens uppdrag omfattar i princip vad som i dagligt tal benämns som värmestölder. Med värmestölder torde avses olika förfaranden som medför att en person kommer i åtnjutande av värmeenergi från fjärrvärmenätet utan att betala för denna. Som redovisats ovan finns det ett antal tillvägagångssätt för att uppnå ett sådant syfte. Även om utformningen av utredningens uppdrag till ordalydelsen är begränsad till förbikopplingsfallen finner utredningen skäl att även behandla övriga typer av förfaranden som innebär olovliga åtkomster av värmeenergi.

9.4 Är olovliga värmeenergiåtkomster straffbara i dag?

Straffrätten ger rättsreglerna om brott och straff. Kriminalisering av olika gärningar sker huvudsakligen genom reglering i brottsbalken eller i specialstraffrätten. Det finns i dag inte någon straffreglering som tar direkt sikte på olovliga värmeenergiåtkomster ur ett fjärrvärme- eller fjärrkylesystem, varken i brottsbalken eller i specialstraffrätten. Det finns dock ett antal mer generella bestämmelser i brottsbalken som i viss mån kan täcka in det aktuella handlingssättet.

Avgörande för om olovlig åtkomst av värmeenergi från ett fjärrvärme- eller fjärrkylesystem är kriminaliserad är om gärningen kan sorteras in under någon av de brottsbeskrivningar som förekommer i strafflagstiftningen, företrädesvis i brottsbalken. Ett sådant klassificeringsförfarande är dock förenat med vissa svårigheter. Det är nämligen inte lätt att dra en gräns mellan de olika brottstyperna och inte heller mot det icke kriminaliserade området. Någon nämnvärd straffrättslig praxis har inte heller utvecklats såvitt gäller vad jag kallar för olovliga värmeenergiåtkomster på fjärrvärme- eller fjärrkyleområdet. Följaktligen är det svårt att mer än generellt resonera kring vilka typer av brott som kan komma i fråga för olika förfaranden med fjärrvärme- eller fjärrkyleanläggningar för åtkomst av värmeenergi.

Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om en värmeenergiåtkomst är kriminaliserad eller inte. Omständigheter som kan påverka bedömningen är bl.a. hur äganderätten till vissa anläggningsdelar är fördelad mellan fjärrvärmeleverantören och fjärrvärmekunden samt hur gärningsmannen går till väga för att olovligen komma åt värmeenergin.

Om den olovliga åtkomsten av värmeenergi sker *genom manipulation av värmeenergimätaren* angrips en installation som ägs av leverantören i regel genom åtgärder med en eller flera av mätarens delar. Åtgärderna kan innebära att en av mätarens delar skadas så att mätarens funktion att beräkna förbrukad eller använd värmeenergi m.m. upphör eller begränsas. Beroende på hur manipulationen av mätaren sker kan gärningen alltså vara att bedöma åtminstone som någon form av skadegörelsebrott, dvs. skadegörelse eller överkan.

Även andra åtgärder som inte skadar mätaren eller någon av dess delar innebär en manipulation av densamma, t.ex. att koppla från strömförsörjningen till mätaren. Genom manipulationerna av värmeenergimätaren har kunden i sådant fall tagit sig tillgång till mer värmeenergi än vad mätaren faktiskt visar att kunden har förbrukat eller använt. Ett sådant förfarande med vätska eller gas kan likställas med ett tillgreppsbrott. Det förmedlande ämne som används i fjärrvärme- eller fjärrkylesystemen i landet, i princip uteslutande vatten, kan alltså utgöra ett tillgreppsobjekt. En central fråga blir då om någon kan anses ha besittning även till den värmeenergi som finns i de aktuella systemen. Mot bakgrund av att besittningsbegreppet redan som sådant är omstritt kan det vara svårt att få ett entydigt svar på denna fråga. I likhet med vad som gäller för elektrisk ström kan man dock knappast tala om att man kan ha besittning till den värmeenergi som flödar fram i fjärrvärme- eller fjärrkyleledningarna.¹ Det är därför i princip uteslutet att behandla värmeenergin i vattnet som en sådan konkret sak som kan bli föremål för ett tillgreppsbrott i form av stöld eller egenmäktigt förfarande.

Till följd av manipulationen med värmeenergimätaren kommer leverantören endast att kräva betalning för en del av dennes rättmätiga fordran på kunden, nämligen den del som stöds av vad mätaren visar, och underlåta att kräva betalning för resterande del. Genom manipulationerna vilseleds alltså leverantören till underlåtenhet att kräva in sin fordran. Det kan därför med viss möjlighet

¹ Jfr Jareborg, "Brotten II", 2:a uppl., 1986, s. 125.

till framgång hävdas att en del av de åtgärder som innebär manipulation av värmeenergimätare skulle kunna innebära att gärningen blir att bedöma som bedrägeri.²

När det gäller olovligt brukande har det i doktrinen förts fram åsikten att bestämmelsen om olovlig kraftavledning egentligen är överflödig såvitt gäller brukande av lösa saker eftersom ett avledande av elektrisk ström väl är att betrakta som ett brukande av den elektriska anläggningen.³ Det är tänkbart att anlägga motsvarande synsätt i fråga om olovliga värmeenergiåtkomster från en fjärrvärme- eller fjärrkyleanläggning. Uppfattningen står dock inte oemotsagd.

En fjärrvärme- eller fjärrkyleanläggning utgör i Sverige i princip uteslutande ett slutet system. Ledningarna fram till leveranspunkt ägs huvudsakligen av leverantören. Det kan därför med visst fog hävdas att det är fråga om en anläggning som kan utgöra annans sak och som sådan brukas.

Brukandet av en fjärrvärme- eller fjärrkyleanläggning, liksom en elanläggning, sker med stöd av ett avtal och är därför, som utgångspunkt, inte olovligt. Vid användning under avtalstiden på annat än avtalat sätt kan dock fråga uppkomma om användningen även kan föranleda ett straffrättsligt ansvar för olovligt brukande. Med hänsyn till den bristande civilrättsliga och straffrättsliga överensstämelsen behöver så inte med nödvändighet vara fallet. Frågan avgörs av den överenskommelse som träffats mellan fjärrvärmeleverantören och fjärrvärmekunden. Någon sådan fråga synes inte ha prövats rättsligt. Det får dock anses som möjligt att ett olovligt brukande är för handen vid olovliga värmeenergiåtkomster inom ett avtalsförhållande. Att så kan vara fallet utanför ett avtalsförhållande är mer tydligt.

Vid olovliga åtkomster av värmeenergi genom *förbikopplingar av värmeenergimätare* görs, beroende på hur avtalsförhållandena ser ut, eventuellt ingrepp på den anläggning som tillhör fjärrvärmeleverantören men som finns i kundens omedelbara besittning. Förbikopplingen innebär då ett fysiskt angrepp på huvudsakligen framledningen till och returledningen från fjärrvärmecentralen i form av t.ex. håltagning i rör med efterföljande inkoppling av nytt rör. En sådan inkoppling kan därför – beroende på vem som äger de aktuella anläggningsdelarna – inbegripa ett skadegörelsebrott, dvs. skadegörelse eller åverkan.

² Jfr Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 1984 s. 512.

³ Jfr Jareborg, a.a., s. 125.

Genom att koppla sig förbi värmeenergimätaren kommer kunden, liksom i manipulationsfallen, i åtnjutande av värmeenergi utan att betala för den. I likhet med vad ovan anförts kan denna olovliga åtkomst av värmeenergi knappast utgöra ett tillgreppsbrott. Någon annan form av besittningsrubbing i förhållande till värmeenergin kan förfarandet rimligen inte heller medföra. Något tillgreppsbrott torde därför inte kunna komma i fråga. I förbikopplingsfallen kan det dock finnas omständigheter som medför att gärningen kan bedömas som ett vilseledande till underlåtenhet att kräva in fordran på förbrukad värmeenergi. Med andra ord kan en sådan gärning vara straffbar som bedrägeri.

Vad gäller olovliga värmeenergiåtkomster genom *avtappning av vatten* ur fjärrvärme- eller fjärrkylesystemet krävs någon form av fysiskt angrepp på befintliga ledningar. I detta fall tillgrips såväl det förmedlande vattnet som den värmeenergi som vattnet innehåller. Vatten utgör en vätska som kan utgöra ett tillgreppsobjekt. Genom att vattnet dessutom befinner sig i ett slutet fjärrvärmesystem får fjärrvärmeleverantören nog anses ha besittning till detta. Vattnet och värmeenergin konsumeras ofta efter uttaget vilket innebär att tillägnelseuppsåtet får anses vara uppfyllt. Det finns alltså möjligheter att kunna bestraffa ett sådant avtappningsförfarande som stöld eller, om tillägnelseuppsåt saknas, egenmäktigt förfarande. I den mån ansvar inte skulle föreligga för stöld kan eventuellt ansvar för olovligt brukande kunna förekomma. Förfarandet inbegriper troligen också ett fysiskt angrepp på fjärrvärme- eller fjärrkyleledningarna varför fråga även kan vara om ett skadegörelsebrott.

Även *andra former av avledande av värmeenergi* kan vara kriminaliserade i dag. Genom att avlägsna den rörisolering som skall förhindra värmebortfall från fjärrvärmesystemet kan ett skadegörelsebrott vara för handen. Avgörande blir i dessa fall vem som äger de avisolerade rörledningarna. Äger kunden rörledningarna kan ansvar för skadegörelse i normalfallet inte uppkomma.

Det finns fall av utnyttjande och konsumtion av värmeenergi i fjärrvärmenätet som är än mer svårbedömda. Sådana fall kan vara att markvärmepumpar används och förläggs i nära anslutning till fjärrvärmeledningarna. Fjärrvärmeledningarnas värme blir då värmepumpens värmekälla. Åtgärden innebär att man i någon mån konsumerar värmeenergi ur fjärrvärmesystemet utan att vidta fysiska eller andra ingrepp på fjärrvärmenätet eller dess anläggningar. Gärningsmannen har i ett sådant fall egentligen olovligen sänkt temperaturen i fjärrvärmenätets hetvatten och tillgodogjort sig viss

mängd värmeenergi från fjärrvärmenätet. Det kan argumenteras för att det, i vart fall när åtkomsten sker genom åtgärd i rörgrav eller liknande, skulle kunna vara fråga om ett olovligt brukande av fjärrvärmeanläggningen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att många tillvägagångssätt vid olovliga åtkomster av värmeenergi från fjärrvärme- eller fjärrkylesystemet i någon mån är kriminaliserade redan i dag. Det förekommer dock klara avgränsningssvårigheter i fråga om rubriceringen av en gärning som tar sikte på själva åtkomsten av värmeenergin och inte endast avser de fysiska åtgärder som krävs för åtkomsten. Det får även, i anledning av den relativt sparsamma rättstillämpningen på området, anses råda viss osäkerhet om alla tillvägagångssätt kan föranleda straffansvar.

9.5 Finns det skäl att införa en speciell kriminalisering av olovliga värmeenergiåtkomster?

Under utredningens arbete har det framkommit olika uppfattningar om i vilken utsträckning olovliga värmeenergiåtkomster sker. De gärningar som innebär olovliga åtkomster av värmeenergi medför dock en förmögenhetsöverföring från leverantörerna av värmeenergin till dem som olovligen låter sig komma i åtnjutande av värmeenergin utan att betala för den. Huvudkategorin av drabbade utgörs alltså av leverantörerna som investerar i anläggningar, bränslen m.m. för att producera värme eller kyla och de får, genom de olovliga åtgärderna, inte full betalning för den värmeenergi som kunderna konsumerar ur fjärrvärme- eller fjärrkylesystemet.

Genom de olovliga värmeenergiåtkomsterna kan i andra hand och indirekt kundkollektivet också drabbas. Kunderna kan drabbas genom att de får betala även för den värmeenergi som någon annan olovligen avleder från systemet. Det finns skäl att anta att såväl leverantörs- som kundkollektivet, liksom gäller för de drabbade av olovliga kraftavledningar, anser det befogat att förfarandena i fråga är kriminaliserade.

Det kan även konstateras att de handlingar som avses med olovliga åtkomster av värmeenergi i viss utsträckning redan är kriminaliserade i dag. Samhället har således funnit att förfaringssättet, att olovligen bereda sig åtkomst av värmeenergi utan att betala för den, inte är acceptabelt och att förfarandet bör vara kriminaliserat. Några trovärdiga alternativ till ett sådant straffhot finns därför

egentligen inte. Det finns mot denna bakgrund starka skäl som talar för att olovliga värmeenergiåtkomster skall vara föremål för kriminalisering, att straffhotet bör kunna vara tillräckligt för att motverka att handlingen utförs och att det finns möjligheter att i önskad omfattning ingripa mot handlingar som ändå vidtas.

Till detta kommer att det ifrågavarande handlingssättet företer stora likheter med olovlig kraftavledning som i systematisk ordning inordnats i brottsbalken som ett tillgreppsbrott. Sistnämnda brott inbegriper alla typer av förfaranden som innebär avledning av elektrisk ström, oavsett tillvägagångssätt. Det kan därför argumenteras för att även olovliga värmeenergiåtkomster, för att straffsystemet skall anses som rättvist, på likadant eller likartat sätt bör vara föremål för kriminalisering.

Även om dagens kriminalisering får anses ge vid handen att de aktuella olovliga förfarandena med värmeenergi i stort bör kunna angripas med den gällande straffrättsliga regleringen förekommer det en osäkerhet över om alla handlingar som innebär olovliga värmeenergiåtkomster kan angripas med befintlig reglering. Vidare finns det en viss osäkerhet i fråga om hur ett sådant handlingssätt skall rubriceras. Det finns därför skäl att överväga om det bör införas en samlande straffrättslig reglering i likhet med vad som gäller för olovlig kraftavledning. En sådan reglering har vissa fördelar med sig.

Osäkerheten i rubriceringen av ett olovligt förfarande med värmeenergi och därmed vilket brott som en gärningsman kan fällas för är inte tillfredsställande. För gärningsmannen kan det onekligen ha betydelse vilket brott denne fälls för då straffskalorna för de tänkbara brotten i någon mån skiljer sig från varandra. Om gärningsmannen fälls till ansvar för bedrägeri skall denne dömas till fängelse i högst två år medan den som döms för olovligt brukande även kan dömas till den lindrigare påföljden böter.

Det kan te sig olyckligt att olovliga åtkomster av värmeenergi kan komma att ha olika straffvärde och föranleda olika påföljder beroende av hur gärningsmannen handlat för att komma i åtnjutande av värmeenergin. Dessutom kan en avvikelse i straffvärde uppkomma även i förhållande till motsvarande handlingssätt vad gäller åtkomst av elenergi. Några bärande skäl att så skall vara fallet kan jag inte finna. Snarare borde straffvärdet för olovlig kraftavledning – som ju är relativt närliggande de olovliga värmeenergiåtkomster jag nu vill förebygga och kriminalisera – ge en bra indikation på det straffvärde som borde komma i fråga även för dessa

olovliga värmeenergiåtkomster. I sammanhanget kan nämnas att straffvärdet för olovlig kraftavledning överensstämmer med straffvärdet för olovligt brukande, såväl vid normalgraden som vid den kvalificerade grova graden av brottet.

För att undvika oklarheter i gränsdragningshänseende och olika straffvärden för samma typ av brottslighet samt som en följd av brottets säregna beskaffenhet, finns det enligt min mening övervägande skäl att – i likhet med vad som anfördes till stöd för införandet av bestämmelsen om olovlig kraftavledning – ta upp även olovliga värmeenergiåtkomster i en egen straffbestämmelse. I det fall det värmeenergiåtkomster mediet tillgrips bör alltså inte dömas för stöld utan endast för olovlig avledning av värmeenergi om syftet var att tillgripa eller komma i åtnjutande av värmeenergin i vattnet.

En sådan ny straffbestämmelse skall ta sikte på olovliga värmeenergiåtkomster som sker ur ett fjärrvärme- eller till ett fjärrkyle-system. Det bör klart framgå av straffbestämmelsen att avledning av obunden värmeenergi, t.ex. mellan lägenheter i en fastighet, eller bunden sådan ur ett annat rörledningsnät som inte användes för distribution av värme eller kyla, t.ex. avloppsnät, inte omfattas av straffbestämmelsen. Straffvärdet för normalgraden av värmestölder bör överensstämma med vad som gäller för det näraliggande brottet olovlig kraftavledning.

Med hänsyn till att även olovliga värmeenergiåtkomster kan ske systematiskt och avse stora värden, kan brottet vara ett brott med högt straffvärde. Det bör därför finnas en grov form av brottet som i svårighetshänseende bör jämföras med grov olovlig kraftavledning. Den grova formen av olovlig värmeenergiåtkomst skall vara reserverad för brottslighet som utförts systematiskt eller avsett betydande värden eller gärningar där gärningsmannen visat mycket stor förslagenhet.

Det är också så att det föreligger en skillnad i förhållande till olovlig kraftavledning genom att värmeenergiåtkomster kan vara av mer lindrig karaktär och förekomma i speciella former. Det kan i vissa fall te sig väl strängt att belägga dessa fall med straff. Det kan därför diskuteras om olovliga värmeenergiåtkomster av mindre allvarlig art bör behandlas inom ramen för straffprocessen. Jag anser att jag i nuläget bör lämna en ventil som undantar mindre värmeenergiåtkomster i fjärrvärme- eller fjärrkylennäten från det straffbara området.

Brottet olovlig kraftavledning är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet. Det aktuella brottet olovlig värmeenergiavledning är likartat förstnämnda brott och kan inte anses vara av så ringa art att det inte skall vara möjligt att ingripa redan innan brottet fullbordas. Det finns således tillräckliga skäl att även straffbelägga olovlig värmeenergiavledning redan på försöks- och förberedelsestadierna. Däremot finns det inte skäl att straffbelägga stämpling till eller underlåtenhet att avslöja sådant brott.

10 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall jag i mitt arbete redovisa såväl ekonomiska som andra konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda av de förslag som läggs fram i detta betänkande. Om jag skulle finna att de förslag jag lägger fram innebär en kostnadsökning eller en intäktsminskning för det allmänna skall även förslag till finansiering lämnas.

Av 15 § samma förordning följer att även förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen, små företags förutsättningar, jämställdheten mellan kvinnor och män samt de integrationspolitiska målen skall bedömas.

Jag anser att mina förslag främst påverkar Statens energimyndighet (Energimyndigheten) samt fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen, men att också Konsumentverket och de allmänna domstolarna berörs till liten del.

10.1 Små företags villkor

Syftet och sättet för utförande av den konsekvensanalys som jag har utfört för att avgöra vilka konsekvenserna av mina förslag blir för mindre företag styrs av förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Vad som särskilt skall belysas är små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

I enlighet med utredningsdirektiven har kontakt tagits med och synpunkter inhämtats från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Vi har under utredningens gång även haft kontakt bl.a. med företrädare för branschföreningarna Svensk Fjärrvärme och Svenskt Näringsliv.

De som påverkas av utredningens nu framlagda förslag är i huvudsak samma företag som påverkades av förslagen i delbetänkandet, dvs. de företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Därutöver tillkommer att de företag som bedriver fjärrkyleverksamhet också omfattas av regleringen. Många av företagen är av den storleken att de är att anse som mindre företag.

10.1.1 Konsekvenser av regleringen om särredovisning

De företag som bedriver fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet omfattas redan i dag av regler om redovisning och bokföring, huvudsakligen genom regleringen i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554). Utöver dessa regler ställs genom regleringen om affärsmässighet och särredovisning i ellagen (1997:857) krav på flertalet fjärrvärmeföretag att de även skall iaktta viss form av särredovisning.¹ Den regleringen är tillämplig på fjärrvärmeverksamhet som bedrivs i kommunala bolag. Det bör dock noteras att kravet på särredovisning i ellagen avser den samlade verksamheten som bedrivs på affärsmässig grund, dvs. en särredovisning får ske av ett företags t.ex. elproduktions- och elhandelsverksamhet samt fjärrvärmeverksamhet. Det förslag om särredovisning som läggs fram innebär en skärpning av gällande bestämmelser.

Förslaget i denna del har vunnit stöd och funnits rimligt av samtliga remissinstanser som kommenterat det.

Av en på mitt uppdrag utarbetad studie framgår att ungefär hälften av de drygt 220 fjärrvärmeföretagen bedriver enbart fjärrvärmeverksamhet.² Ett drygt hundratal fjärrvärmeföretag redovisar alltså redan fjärrvärmeverksamheten för sig och påverkas därför inte av mitt förslag om särredovisning. I denna grupp återfinns oftast också de allra minsta företagen, som ju är de som skulle kunna uppleva en särredovisning som speciellt betungande. Till detta kommer att många företag också redan i dag av affärsmässiga skäl väljer att särskilja fjärrvärmeverksamheten i den egna redovisningen.

Den personal som finns inom fjärrvärmeföretagen bör kunna sköta även den utökade redovisningsskyldighet som följer av kravet

¹ Se 3 kap. 2 § ellagen (1997:857).

² ECON Analys AB, "Gemensamma ledningsfunktioner i energisektorn", PM N 2003-054, se bilaga 3 i delbetänkandet.

på särredovisning. Något större behov av personella eller ekonomiska resurstillskott kan jag därför inte bedöma att detta förslag föranleder. Det är därför min uppfattning att ett krav på särredovisning inte bör innebära annat än en mindre administrativ börda för berörda företag, dvs. inte heller för de mindre företagen. Några mer än marginella administrativa, praktiska eller andra åtgärder torde därför små företag inte behöva vidta.

Fjärrkyla kommer genom mitt förslag i detta betänkande att regleras och omfattas av särredovisningsskyldigheten. Jag kan inte heller för dessa företags del se att detta förhållande kan medföra några särskilda konsekvenser för mindre företag. Redan i dag bör det ske någon form av särredovisning av verksamhets- eller affärsområdena. Inte heller särredovisningen av fjärrkyleverksamheten kommer alltså att medföra några betydelsefulla merkostnader för de små företagen.

10.1.2 Konsekvenser av regleringen om juridisk och funktionell åtskillnad

I delbetänkandet uppskattades det totala antalet företag som kan komma att beröras av ett förslag om *juridisk åtskillnad* till drygt 55 företag, dvs. ett relativt begränsat antal företag. Med utökningen av tillämpningsområdet till att även omfatta fjärrkyleverksamhet kan antalet väntas öka något. Ökningen blir dock marginell mot bakgrund av att, såvitt utredningen erfarit, det är ovanligt att fjärrkyleverksamheter bedrivs separerade från de fjärrvärmeverksamheter som redan träffas av åtskillnadsregleringen i utredningens första delbetänkande. Det är vidare ovanligt, om det ens förekommer, att ett fjärrkyleföretag bedriver elmarknadsverksamhet utan att också bedriva fjärrvärmeverksamhet. De aktörer som bedriver fjärrkyleverksamhet omfattas därmed i princip redan av åtskillnadskravet i förhållande till elmarknadsverksamhet.

Kravet på *funktionell åtskillnad* mellan fjärrvärmeföretag och annat företag som bedriver elmarknadsverksamhet kommer att beröra något fler företag, dvs. mellan 75 och 100 företag. Även här kan tillkomma några renodlade fjärrkyleföretag som alltså inte bedriver sin verksamhet i ett fjärrvärmeföretag.

Sammantaget finns det, enligt den studie jag låtit utföra, en tendens att de minsta fjärrvärmeföretagen har en högre andel fjärrvärmeverksamhet och oftare bedriver enbart fjärrvärmeverksamhet

inom bolaget. Dessa företag berörs därför i mindre utsträckning av förslaget om juridisk separation. Däremot kan de komma att beröras av förslagen om funktionell åtskillnad. Här bör dock åter påpekas att det är vanligare att de företag som uteslutande bedriver fjärrvärmeverksamhet inte har gemensam ledning med företag som bedriver elmarknadsverksamhet. Det sagda gäller i hög grad även för fjärrkyleverksamhet. Jag har inte funnit anledning att nu göra någon annan bedömning än jag tidigare gjort i denna del.

Förslagen om åtskillnad kommer att innebära vissa merkostnader för de små företagen. Precis som konstaterades i delbetänkandet är det inte enkelt att uppskatta den administrativa merkostnaden för de företag som kommer att beröras av förslaget om juridisk separation. Merkostnaden kommer sannolikt att variera från fall till fall beroende på vilken lösning som väljs. Följande kan noteras.

Eftersom det dryga femtiotalet företag som träffas av regleringen om *juridisk separation* vanligen hanterar fjärrvärmeverksamheten som ett separat affärsområde med egen affärsområdeschef bör steget mot och följderna av en juridisk separation inte bli alltför stora. De av vissa remissinstanser påpekade samordningsvinster som kan uppkomma genom gemensam administration, växel m.m. motverkas inte av det aktuella åtskillnadskravet. Dessa kostnader bör redan i dag allokeras mellan olika verksamhetsdelar eller affärsområden inom det åtskillnadspliktiga företaget och motsvarande fördelning bör även kunna användas efter en juridisk separation. För detta behöver bl.a. viss dokumentation upprättas som tydliggör t.ex. samarbetsformerna, arbetsgivaransvarsfrågor, kostnadsfördelningsfrågor m.m. Visst initialt administrativt arbete uppkommer därför onekligen för att hitta de för företagen lämpligaste organisationsformerna m.m. Sådan planerande verksamhet är normalt en del av den verksamhetsöversyn som vanligen sker i affärsmässiga företag och bör inte föranleda några hinder mot förslaget ur kostnadssynpunkt. Beroende på hur företagen väljer att utforma samverkansavtal, anställningsansvar för personal m.m. kan dock vissa merkostnader uppkomma. Köp av tjänster inom en koncern är under vissa förutsättningar undantagna från regler om offentlig upphandling. Den merkostnad som kan uppkomma till följd av den juridiska åtskillnad vi föreslår bör därför inte överskattas, men inte heller negligeras.

Den uppskattade merkostnaden för *separata ledningsfunktioner* är beroende av olika omständigheter, men kan enligt företagens egna uppskattningar i ovannämnda studie uppgå till ca en miljon

kronor. Den stora kostnaden kan hänföras till extern rekrytering av ny verkställande direktör. Om det är möjligt, vilket det torde kunna vara även i mindre företag, att internrekrytera en verkställande direktör kan kostnaderna begränsas betydligt. Verkställande direktören kan dessutom ges operativa uppgifter. En sådan ordning bör väl, speciellt för mindre och kostnadskänsliga företag, vara eftersträfvansvärd, rimlig och affärsmässigt motiverad. Vid internrekrytering bör kostnaden för en ny verkställande direktör kunna stanna på en nivå motsvarande den för separata styrelsefunktioner, dvs. ett belopp understigande den samlade arvodeskostnaden som i den studie jag låtit utarbeta uppskattats till mellan 50 000 och 100 000 kronor per år.³

Jag bedömer alltså att det inte kan anses troligt att de mindre företagen måste externrekrytera verkställande direktör i någon större omfattning vid ett förbud mot gemensamma ledningsfunktioner. Det kan dock i enstaka fall förekomma svårigheter att internt inom organisationen hitta kompetenta kandidater till en sådan tjänst. I de fall det blir nödvändigt med externrekrytering kan kostnaderna antas öka med relativt betydande belopp, ställt i relation till omsättningen hos de mindre företagen. En ordning där externrekrytering sker i stället för att utnyttja de praktiska och ekonomiska fördelarna av att ha en operativ verkställande direktör är, speciellt hos företag med liten omsättning, inte affärsmässig eller kostnadseffektiv och bör undvikas. Eftersom även de mindre företagen oftast har en dominerande ställning på den marknad där de verkar har de möjlighet att övervältra kostnaden för ledningsfunktionerna på kundkollektivet, vilket ju har begränsade möjligheter att byta leverantör av värme när väl fjärrvärmens valts som uppvärmningsform. Detta utgör ju fjärrvärmens grundproblem sett ur ett kundperspektiv. Dessa två förhållanden innebär att möjligheten att få full kostnadstäckning eller tillfredsställande resultat i verksamheten är relativt god och understryks också av att fjärrvärmens kan anses vara en nyttighetsvara, vilken kunder (kan) har svårt från att avstå. Resultaten från ovannämnda studie indikerar också att det är vanligare bland de minsta företagen att dessa uteslutande bedriver fjärrvärmeverksamhet och för det fall gemensamma ledningsfunktioner finns med annat företag så handlar det ofta om gemensam ledning med ett annat fjärrvärmeföretag.

³ ECON Analys AB, a.a.

Merkostnaderna för företagen i anledning av den föreslagna regleringen om juridisk och funktionell åtskillnad måste vägas mot intresset av att trygga det inlåsta fjärrvärmekundkollektivet mot att de genom överprissättning i fjärrvärmeverksamheten kommer att finansiera verksamhet på elområdet. Jag kan inte se några fullt gångbara alternativ till den föreslagna lösningen på detta problem. Mot denna bakgrund gör jag alltså bedömningen att förslagen om juridisk och funktionell åtskillnad sammantagna inte kommer att förorsaka fjärrvärme- eller fjärrkyleföretagen så stora merkostnader att det finns skäl att av kostnadshänsyn avstå från den föreslagna regleringen.

Jag vidhåller även bedömningen att den ökade koncentration på elmarknaden som pågått sedan 1996 sannolikt kommer att fortsätta, men knappast påskyndas av ett förbud mot gemensamma ledningsfunktioner gentemot fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet. För fjärrvärme- och fjärrkyleverksamheternas del ser jag ingen sådan strukturell omvandling till nackdel för konkurrensen. Genom att ett byte till annan uppvärmningsform från fjärrvärme medför icke obetydliga svårigheter eller kostnader för en kund och att de lokalt verksamma fjärrvärme- och fjärrkyleaktörerna agerar ensamma inom sina respektive försörjningsnät, föreligger det goda förutsättningar att under rådande förhållanden ta ut nödvändig ersättning för att bedriva verksamheten vidare. Någon nämnvärd risk för ekonomisk utslagning uppkommer därför inte till följd av mina förslag i denna del. Inte heller kommer kundernas möjligheter att välja fjärrvärme- eller fjärrkyleleverantör – och därmed konkurrensen – att försämrats till följd av förslagen. Det kommer ju alltså endast att finnas en fjärrvärmeaktör på varje lokal fjärrvärme-marknad.

Syftet med de föreslagna skärpta kraven på åtskillnad mellan elmarknadsverksamhet samt fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet är att motverka korssubventioneringar och konkurrenssnedvridningar. Kostnadsökningarna för företagen bör därför motsvaras av kostnadsbesparingar för speciellt fjärrvärmekunderna. Det är dock inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning dessa kostnadseffekter balanserar varandra.

Genomförandet av mina förslag i dessa delar kommer sammanfattningsvis att initialt leda till ökade kostnader hos fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen. Jag bedömer att de bestående kostnadsökningarna blir lägre, men har inte närmare kunnat uppskatta dessa långsiktiga kostnadseffekter.

10.1.3 Konsekvenser av regleringen om nyckeltalsredovisning

Mitt förslag i denna del innehåller ingen klar avgränsning av vilka uppgifter och i vilken omfattning uppgifter till grund för nyckeltalen skall lämnas in till energimyndigheten. Denna preciseringsfråga överlämnas till Energimyndigheten att hantera efter samråd med berörda intressenter. Uppgifterna i fråga bör dock finnas tillgängliga i varje företags verksamhet och torde därför inte förorsaka annat än mindre administrativa merkostnader för framtagande och inlämnande till Energimyndigheten en gång om året. Det kan också spåras en ökad arbetsinsats i de företag som har flera separata fjärrvärme- eller fjärrkyle nät. För de små företagens del kommer därför redovisningen av nyckeltal att få vissa, om än mindre betydelsefulla, konsekvenser i kostnadshänseende.

10.1.4 Konsekvenser av regleringen om avtalsvillkor

Det utarbetande av avtalsvillkor som jag föreslår att Energimyndigheten respektive Konsumentverket skall genomföra efter samråd med intressenterna på fjärrvärme- och fjärrkyleområdet bör inte i någon utsträckning belasta de mindre företagen. Jag kan inte se att framtagandet och tillämpningen av dessa avtalsvillkor kan förorsaka någon merkostnad för dessa. Tvärtom torde utarbetandet i viss utsträckning vara till hjälp för de mindre fjärrvärme- och fjärrkyleföretag som av t.ex. ekonomiska skäl inte själva har egen juridisk kompetens att tillgå inom företaget och som sådan även kunna medföra vissa kostnadsbesparingar, dock av ganska marginell karaktär.

10.1.5 Konsekvenser av regleringen om förhandlingsrätt för kund

Mitt förslag i denna del ger kunderna en förhandlingsrätt efter begäran om det. Förslaget om förhandlingsrätt kan visserligen, trots branschens uppgifter om förekomsten av förhandlingar redan i dag, mycket väl komma att medföra ökade kostnader för kundtjänst, administration, telefonsamtal m.m. Jag vill nog gå så långt att jag hävdar att dessa kostnader sammantaget kan komma att öka i relativt stor utsträckning. Det är dock svårt att uppskatta storleken på kostnaderna.

Den förhandlingsverksamhet som sker i dag torde i hög utsträckning ta sikte på den situation att någon *icke-ansluten potentiell kund* vill ansluta sig till ett fjärrvärmesystem. Förhandlingsskyldigheten gentemot sådana potentiella kunder kommer därför i princip inte att medföra någon större förändring för de mindre företagen i förhållande till vad som gäller för närvarande. Det mer formaliserade förfarande som följer med förhandlingsskyldigheten och kravet på att överlämna information kan dock komma att innebära ett visst administrativt merarbete och ökade kostnader för företagen. Mot bakgrund av den bild som erhållits från branschen i denna fråga gör jag därför bedömningen att vissa måttliga merkostnader kommer att uppkomma till följd av förhandlingskravet i förhållande till potentiella kunder.

I den mån det i dag förekommer *kunder med avtal för viss tid eller kunder vilkas avtal slutar att gälla*, t.ex. för att det sagts upp, bör dessa också i relativt stor utsträckning bli föremål för förhandling. Detta gäller speciellt om det finns några realistiska alternativ för kunden att välja som uppvärmningsform i stället för fjärrvärme. Även denna kategori av kunder kommer att innebära ett visst merarbete av relativt måttlig grad.

Förhandlingsrätten för *kunder med löpande avtal* utlöses genom att en ensidig villkorsändring genomförs. I den mån sådana avtal fortsätter att finnas kommer alltså förhandlingsskyldigheten för fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen att öka i jämförelse med den administrativa informationsordning som i dag gäller vid genomförandet av de ensidiga villkorsändringarna. Det fanns under 2002 cirka 192 000 fjärrvärmeabonnemang fördelade på cirka 164 000 kunder med småhus och cirka 28 000 övriga kunder.⁴ Hur många av dessa som har avtal som löper tills vidare är oklart, men denna typ av avtal dominerar kraftigt enligt vad jag erfarit. Bedömningen som Svensk Fjärrvärme gjort är att antalet småhusabonnemang ökar med cirka 10 000 per år, medan övriga kundabonnemang ligger relativt konstant på ungefärligen samma nivå. Det skulle innebära att det i dag finns cirka 210 000 abonnenter som kan påkalla en förhandling.

Det genomsnittliga fjärrvärmeföretaget i Svensk Fjärrvärmes medlemskrets har, enligt uppgift från branschorganisationen, ca 1 230 avtal om fjärrvärmeleveranser. Med hänsyn till att det finns ett mindre

⁴ Uppgift från Svensk Fjärrvärme vars definition av småhus inkluderar kedjehus till skillnad från SCB:s definition.

antal riktigt stora leverantörer och ett stort antal mindre sådana är standardavvikelsen dock mycket stor i denna beräkning.

Det är i princip omöjligt att närmare uppskatta i vilken utsträckning som kunderna kommer att påkalla förhandling i en avtalsituation. Klart står dock att det rör sig om en mindre del av kundantalet. Det finns dessutom skäl att anta att de företag som har en större andel småhusägare som kunder kan komma att få en utökad börda jämfört med de företag som saknar eller har en mindre del sådana kunder.

I sammanhanget bör påpekas att företagen dessutom har stora möjligheter att genom egna åtgärder påverka förhandlingsutfallet. En åtgärd kan vara att frångå ensidigheten i avtalsförhållandet. En annan kan vara en mer kundorienterad verksamhet, t.ex. genom att aktivt skicka ut detaljerad information som förklarar varför prisförhöjningar eller andra villkorsändringar måste ske. På detta sätt kan företagen själva förebygga att det uppkommer ett större antal krav på förhandling om pris, anslutningens kapacitet och andra ensidiga villkorsändringar.

Redan i dag finns det informationskanaler inom de aktuella fjärrvärme- och fjärrkyleföretagens organisation, t.ex. genom kundtjänster m.m. Det är här min uppfattning att kunder till mindre företag verkar uppleva sig ha en bra och nära relation med sin lokala leverantör och därmed ha lättare att få kontakt, med möjlighet att diskutera problemfrågor. Oavsett hur det förhåller sig med detta har mindre företag med lokal anknytning och begränsad kundkrets redan i dag starka skäl att verka på ett mer kundorienterat sätt.

Oavsett vilka åtgärder företagen vidtar står det dock klart att rätten till förhandling kommer att påverka företagens verksamheter genom utökad administration relaterad till företagets kundtjänster och därmed följer också ökade kostnader. De mindre företagen levererar mindre än 230 GWh vilket uppskattningsvis kan sägas motsvara ett kundantal som i många fall väl understiger 1 000 stycken. Enligt min bedömning är det rimligt att anta att inte mer än tio procent av kunderna kommer att engagera sig mer aktivt i förhandlingarna. De allra flesta kommer att agera på ett mindre självständigt sätt. Många kunder kommer att förlita sig på att företagen tillämpar de offentliggjorda överenskommelserna med andra kunder generellt inom kundkategorin, speciellt om de tar sin grund i Fjärrvärmenämndens rekommendationer. Förhandlingar som beräknas ta två timmar i anspråk i genomsnitt skulle alltså medföra en

ökad arbetsbörda med cirka 200 timmar – dvs. fem arbetsveckor – för de mindre företagen. För de leverantörer som har ett större antal småhusägare kan bördan bli något större i jämförelse med de leverantörer som saknar eller har mindre andel småhusägare i kundkretsen. Med ett mer kundorienterat eller förebyggande handlingssätt från företagets sida bedömer jag att kostnadsökningen för de mindre företagen, dvs. för de som levererar upp till 230 GWh fjärrvärmeenergi, i genomsnitt kan motsvara närmare en halv årsarbetskraft och vara bestående.

10.1.6 Konsekvenser av regleringen om medling och tvistlösning

Den medling som skall genomföras som ett slutsteg i den *förhandlingsordning* som jag föreslår, utgör ett nytt och oprövat moment på fjärrvärmeområdet. Förfarandet kommer därför, i den mån det kommer att tillämpas, att kräva att de mindre företagen vidtar åtgärder som för närvarande inte förekommer i deras verksamhet.

Beroende på hur företaget agerar kan det även i denna situation påverka i vilken utsträckning som medlingsförfarandet kommer att användas, t.ex. genom ökad information m.m. Skulle medlingsförfarandet ändå komma att tas i anspråk bör det dock, enligt min mening, vara så att endast ett mindre antal av de påbörjade förhandlingarna går så långt som till en medlingssituation. Utformningen av medlingsförfarandet innebär en press på parterna att komma överens innan Fjärrvärmenämnden tar ställning till problemfrågan genom en rekommendation som blir offentligt tillgänglig. Det kan dock inte uteslutas att kostnader kommer att uppkomma. Dessa bör dock inte bli högre än att de kan omfattas av den ytterligare halva årsarbetskraft som behöver tillskjutas som en konsekvens av förhandlingsordningen.

I fråga om den *tvistlösningsmöjlighet* som jag föreslår kan kort sägas att den utgör ett komplement till de möjligheter till tvistlösning som förekommer redan i dag. Med hänsyn till enkelheten och den ökade möjligheten till snabbare och friare prövning av en tvistefråga som förslaget innebär, är det troligt att företagen kan tvingas att hantera fler ärenden om tvistlösning som sker av tredje part än vad som är fallet i dag.

I likhet med vad som gäller för förhandlingsordningen kan småföretagen själva i stor utsträckning styra denna kostnadspost

genom ett korrekt och bra uppträdande mot kunderna. De frågeställningar som kan komma att underkastas Fjärrvärmenämndens tvistlösande funktion tas i dag om hand av företagen internt i stor utsträckning. Det kan gälla ansvarsfrågor för bl.a. skador i samband med grävning i gator som inte är uppmärkta på rätt sätt eller fel i leverans genom att fjärrvärmeföretaget inte har hållit avtalat tryck, temperatur eller flöde. Klagomålshandling förekommer redan inom varje fjärrvärme- eller fjärrkyleföretag. Normalt hanteras sådana frågor oftast av en högre tjänsteman inom organisationen och en utredning görs nästan alltid. Det är inte troligt att antalet klagomål i anledning av ett fjärrvärmeavtal kommer att påverkas av mina förslag.

Fakturafrågor tillhör den kategori av ärenden som Fjärrvärmenämnden kan pröva på begäran av part. Det är naturligt och vanligt att kunder ringer till sin fjärrvärme- eller fjärrkyleleverantör och framför synpunkter på fakturor. De allra flesta fall torde vara av enklare beskaffenhet och kunna redas upp per telefon. De mer svårhanterade fall som uppkommer följs normalt upp av företaget med en utredning utförd av företagets kundtjänst. Inte heller i denna del kommer mina förslag att innebära någon förändring av antalet fakturaärenden.

Vad mina förslag innebär är en ökad möjlighet till prövning av tvistefrågor i avtalsförhållandet vilka i dagsläget, av olika skäl, inte blir föremål för någon prövning av en neutral tredje part. Det är detta tillkommande moment som medför konsekvenser för de mindre företagen. Därmed kan visst merarbete uppkomma för de mindre företagen, speciellt de som inte har egen juristkompetens inom organisationen.

Det saknas närmare uppgifter om i vilken utsträckning som fjärrvärme- eller fjärrkyletvister förekommer. Det finns skäl att anta att antalet tvister i anledning av klagomål m.m. kan hållas ganska begränsat med ett ökat kundorienterat handlingsätt. Det är dock ofrånkomligt att vissa svårbedömda merkostnader kommer att uppkomma.

De kostnader som tvistlösningens ordning medför kan sett i sitt sammanhang inte vara av sådan dignitet att de kan väga särskilt tungt vid en avvägning av den nytta för kunderna som uppkommer med ordningen. Dessutom bör beaktas att mitt förslag kan och, enligt min bedömning, i viss mån kommer att få den effekten att fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen får ökade intäkter genom att fler ansluter sig till följd av den ökade trygghet i valet av uppvärm-

ningsform som de kommer att känna med den föreslagna tvistlösningsordningen. Det är dock svårt att förutsäga om kostnaderna med förfarandet kommer att balansera de förväntade intäktsökningarna. I vart fall kommer inte tvistlösningsordningen att medföra några avgörande och mer än måttliga merkostnader för de mindre företag som redan i dag är kundorienterade.

10.1.7 Konsekvenser av regleringen om olovlig värmeenergiavledning

Den föreslagna regleringen om kriminalisering av olovliga värmeenergiavledningar kommer enligt min bedömning inte att medföra några förändringar för de mindre företagens verksamheter.

10.1.8 Sammanfattande bedömning

Jag har samrått med Näringslivets Regelnämnd som bedömt att konsekvensanalysen i huvudsak uppfyller de krav som kan ställas på en sådan och är bra. Nämnden har dock efterlyst en uppskattning av de sammantagna kostnaderna av förslagen för ett småföretag i branschen. En sådan låter sig dock inte göras med någon lätthet mot bakgrund av att företagens förutsättningar är så väldigt olika. Det kan alltså inte bli fråga om annat än grova genomsnittliga uppskattningar.

De allra minsta företagen torde enligt min bedömning av kostnadsskäl vara mer benägna att redan i dag ha operativt verk samma verkställande direktörer än större företag. Vidare har jag under arbetets gång erhållit uppfattningen att kostnaden för den verkställande direktören i ett företag som träffas av de åtskillnadsregler jag föreslår, i stor utsträckning redan belastar fjärrvärmeverksamheten. De mindre fjärrvärmeföretagen drabbas då inte av någon utökad kostnad för en verkställande direktör. Denna kostnad drabbas då i stället de företag som bedriver elmarknadsverksamhet. Dessa företag träffas dock inte av de övriga åtgärderna i mitt åtgärdspaket och därmed inte heller av de därmed sammanhängande kostnaderna.

De merkostnader som jag förutspår kommer att uppkomma i anledning av mitt åtgärdspaket för ett förstärkt kundskydd kommer inte heller att medföra att företagen riskerar att slås ut.

Min bedömning är att de sammantagna kostnadsökningarna för mindre företag ytterst och i värsta fall bör stanna vid en kostnad som kan beräknas till maximalt 1,5 miljoner kronor. Jag är dock övertygad om att de flesta mindre företag kommer, som brukligt är, att i större omfattning omorganisera och omprioritera verksamheten i stället för att nyanställa. Det är därför min uppfattning att kostnaderna i genomsnitt kan bedömas bli betydligt lägre. En något så när realistisk bedömning bör kunna stanna vid att företagens rationaliseringsåtgärder m.m. kommer att spara i vart fall en halv miljon kronor. Det skulle leda till en uppskattad sammantagen genomsnittlig kostnad i underkant av en miljon kronor.

Näringslivets Regelnämnd har också framfört synpunkten att det inte finns någon spärr mot vad man skulle kunna kalla "mass-förhandlingar" i det åtgärds paket jag föreslår. I likhet med nämnden tror jag att företagen många gånger kommer att agera rationellt när risker för sådana massförhandlingar uppstår. Min uppfattning stärks dessutom av att förhandlingsresultaten kommer att göras offentliga. Andra kunder ges då förutsättningar att agera på egen hand vilket företagen är väl medvetna om. De mindre företagen, som ju ofta har lokal anknytning och sannolikt därmed en större servicebenägenhet mot sina till antalet färre kunder, kommer enligt min bedömning att låta förhandlingsresultatet också vara, i vart fall indirekt, prejudicerande för likartade förhandlingssituationer. Jag föreslår därför ingen speciell spärr av det slag nämnden pekat på ett eventuellt behov av.

10.2 Konsekvenser för det allmänna

10.2.1 Tillsynsmyndigheten

Tillsynsverksamheten

Energimyndigheten har redan i dag till uppgift att utöva tillsyn enligt bestämmelserna i ellagen. Mitt förslag om särredovisning av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet innebär en viss utvidgning av myndighetens befintliga tillsynsuppgifter. Denna utvidgning är dock av sådan karaktär att den bör gå att på ett effektivt sätt samordna med redan befintliga tillsynsuppgifter.

Som utredningen konstaterade i det tidigare delbetänkandet krävs att den ekonomiska aktivitet som kan hänföras till fjärrvärmeverksamhet varje år bryts ut och sammanställs i en årsrapport

och skickas in till myndigheten för att tillsynen skall kunna utföras effektivt. I det betänkandet uppskattades Energimyndighetens behov av ytterligare resurser för tillsyn av fjärrvärmeverksamhet till omkring två årsarbetskrafter eller till ca en miljon kronor. Det nu föreslagna åtgärds paketet kommer att innebära ett ytterligare något ökat resursbehov hos Energimyndigheten för tillsynsverksamheten.

Till det tillskott av personal som jag bedömer behövs för hanteringen av särredovisningstillsynen bör även göras tillskott med personella resurser för att ta hand om de till särredovisningen kopplade nyckeltalsredovisningarna och det utvecklande arbete som Energimyndigheten föreslås få i fråga om en modell till hjälp för bedömningen av om ett fjärrvärmepris är oskäligt eller inte. Ett sådant tillskott bör kunna stanna vid en årsarbetskraft utöver de två nämnda. Visserligen kan resurstillskottet initialt vara större under den tid som arbete sker med analysmodellen. Detta är dock inte bestående vilket måste beaktas vid bedömningen av hur stort resurstillskottet bör vara för framtiden.

Den finansiering av det ökade resursbehovet hos Energimyndigheten som vi föreslår i kapitel 11 innebär ett ökat avgiftsuttag hos energiföretagen. Avgifterna förutsätts komma att fördelas konkurrensneutralt, varför företagens verksamheter inte bör påverkas nämnvärt.

Fjärrvärmenämnden

Fjärrvärmenämnden utgör en del under Energimyndigheten. Nödvändig personal i form av en administrativ avdelning, som sköter bl.a. ärenderegistrering, planering, personaladministration och ekonomi, behöver därför inte särskilt inrättas.

Behovet av personal, såväl ledamöter som kanslipersonal, styrs i stor utsträckning av vilken mängd ärenden som nämnden har att handlägga. Det är förenat med stora svårigheter att närmare kunna bedöma vilken belastning som Fjärrvärmenämnden kommer att få. Fjärrvärmenämnden har vissa likheter med Allmänna reklamationsnämnden. Det kan därför finnas skäl att se närmare på hur belastningen på den nämnden ser ut. Det kan även finnas skäl att ta intryck av den tillsynsordning som gäller i Danmark vid bedömningen av antalet tvister som kan underkastas Fjärrvärmenämndens prövning.

Antalet ärenden i Fjärrvärmenämnden

Allmänna reklamationsnämnden handlägger på sin bostadsavdelning ärenden om varor och tjänster som rör bostäder och elleveranser. Under de senaste åren har antalet inkomna ärenden till avdelningen uppgått till närmare 1 000 stycken per år. Därtill kommer att drygt en tredjedel av alla inkomna ärenden under år 2003 avvisades, huvudsakligen på grund av att ärendena inte lämpade sig för eller rörde sådana tjänster som är undantagna från nämndens prövning.⁵ Den ärendetyp som har ökat mest på bostadsavdelningen rör elleveranser. Antalet sådana ärenden har under år 2003 ökat med mer än 50 procent. Det framgår dock inte hur stor andel av bostadsavdelningens ärenden som rör elleveranser.

Energitilsynet er en opartisk myndighet i Danmark med uppgift att reglera de danska monopolföretagens priser och leveransvillkor på energiområdet.⁶ Till Energitilsynets arbetsuppgifter hör att utöva en tillsyns- och klagofunktion på energiområdet motsvarande den som Energimyndigheten utför på elområdet. Detta sker genom att Energitilsynet behandlar och avgör principiella ärenden och ärenden av väsentligt samhällligt eller ekonomiskt intresse på energiområdet.⁷ Energitilsynets avgöranden kan överklagas till Energiklagenævnet. Det är Energitilsynets sekretariat som bereder ärenden för avgörande av Energitilsynet, sörjer för att parterna informeras om avgörandena och att avgörandena offentliggörs. Därutöver avgör sekretariatet även mer rutinmässiga ärenden efter praxis och riktlinjer som Energitilsynet lägger fast.

Energitilsynet tog allt som allt emot 1 028 inkomna ärenden på energiområdet under år 2003. Normalt håller Energitilsynet möte en gång i månaden. Under år 2003 föredrogs sammanlagt 57 ärenden till beslut i Energitilsynet, varav 13 ärenden rörde värmefrågor. Handläggningstiden föll till knappt sex månader under det året.

⁵ Enligt 1 § Allmänna reklamationsnämndens föreskrifter om tvister som inte prövas av nämnden, KOVFS 2004:4, undantas tvister som rör elleveranser, i den mån tvisten avser förbrukning av elektrisk ström eller skäligheten av debiterade nätavgifter, från nämndens prövningsverksamhet.

⁶ Fjärrvärmepriset är föremål för reglering i Danmark. Enligt 20 och 20 a §§ lov nr. 382 af 13. juni 1990 om varmforsyning skall bl.a. fjärrvärmepriset bestämmas inom vissa intäktsramar som sätts fast med utgångspunkt i att vissa angivna omkostnader skall få täckas vid en effektiv drift av anläggningen.

⁷ För civilrättslig prövning är huvudsakligen konsumenter hänvisade till bl.a. den nyinrättade Ankenævnet på energiområdet som är en privat klagonämnd upprättad av energibranschen (Dansk Energi, DONG, HNG/NGMN, Naturgas Fyn og Dansk Fjernvarme [DF]) och Forbrugerrådet. Ett klagomål kan som huvudregel bara behandlas, om klaganden har ett civilrättsligt krav, som kan bestämmas till ett pengabelopp. Klagomål över dålig service, uppförande, marknadsföring m.m. kan inte behandlas.

Sekretariatet avgjorde under samma år totalt 714 ärenden, oklart hur många som gällde värmeområdet. Under år 2002 avgjordes dock 879 ärenden, varav 133 gällde värme. Lika många värmeärenden avgjordes år 2001. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende uppgick år 2003 till fyra månader.

Med hänsyn till att det finns betydligt fler elabonnemang att tvista kring än det finns fjärrvärme- och fjärrkyleabonnemang är det rimligt att anta det inte kommer att uppstå lika många fjärrvärme- eller fjärrkyletvister som tvister om elleveranser. De ärenden som kommer att handläggas av Fjärrvärmenämnden är dock inte begränsade till konsumenttvister. Jag bedömer att ärendetillströmningen till Fjärrvärmenämnden kommer att väl understiga antalet ärenden som inkommit till Allmänna reklamationsnämndens bostadsavdelning. För att undvika att nämnden översköljs med ärenden föreslås dessutom en möjlighet att om det visar sig nödvändigt införa en begränsning i form av en låg ansökningsavgift. På detta sätt kan ärenden av bagatellkaraktär sällas bort.

Det bör klargöras att de ärenden som Fjärrvärmenämnden skall handlägga i ökad utsträckning kan, vid en jämförelse med ärendena i Allmänna reklamationsnämnden, komma att innebära mer omfattande utredning och skriftväxling eller mer komplicerade sakförhållanden. Dessa ärenden kan därför kräva längre tid för skriftväxling, ta mer personalresurser i anspråk per ärende och kan även leda till längre sammanträdestid för beslutsfattande. Ärendena i Fjärrvärmenämnden kan mot denna bakgrund förväntas ta längre handläggningstider i anspråk och medföra högre styckkostnader än de i Allmänna reklamationsnämnden.

Vid en fördelning av Allmänna reklamationsnämndens ärenden får man ett genomsnitt på nära 670 ärenden per handläggare och nära 1 500 ärenden per assistent baserat på faktisk arbetstid under ett år. Fördelar man kostnaderna för verksamheten inom Allmänna reklamationsnämnden på antalet ärenden uppgick styckkostnaden för år 2003 till 2 290 kr. För år 2002 var styckkostnaden 2 460 kr räknat på samma sätt. Den sänkta styckkostnaden beror främst på att nämnden genom betydande ansträngningar förmått avgöra ett kraftigt ökat antal ärenden genom kanslibeslut.⁸

Till det sagda kommer även att Fjärrvärmenämnden har att på begäran utöva medling mellan parterna i ett fjärrvärme- eller fjärrkyleavtal. Det totala antalet avtal uppgår till cirka 210 000 stycken.

⁸ Allmänna reklamationsnämnden, "Årsredovisning 2003", www.arn.se 2004-12-21.

Därtill kommer ett okänt antal förhandlingar med icke-an slutna och potentiella kunder. Det kan enligt min mening förväntas att fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen kommer att agera konfliktförebyggande i högre utsträckning än vad som redan sker för närvarande. Antalet förhandlingar i anledning av villkorsändringar kommer därför inte att behöva uppkomma i någon större utsträckning om bara fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen kan förklara de ensidiga villkorsförändringarna på ett tydligt och pedagogiskt sätt. Detta ger givetvis återverkningar på antalet ärenden som förs vidare till nämndens medlingsfunktion.

Sammanfattningsvis

Vid underhandskontakter med Energimyndigheten har myndigheten bedömt att sammanlagt sju till åtta heltidstjänster behöver tillföras verksamheten med beaktande av myndighetens nya uppgifter. Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta denna bedömning. En resursförstärkning av denna omfattning kan vara nödvändig om myndigheten skall kunna fullgöra de nya rapporterings- och tillsynsuppgifter som föreslås och samtidigt utföra såväl den överblickande verksamhet som myndigheten har att utföra samt de medlings- och tvistlösningfunktioner på fjärrvärmeområdet som nu tillkommer.

10.2.2 Konsumentverket

Konsumentverket har till uppgift att ta tillvara konsumenternas intressen. I uppgiften ligger bl.a. att utföra förebyggande tillsynsarbete genom att verket träffar överenskommelser med näringslivet – ofta med hela branscher – om hur marknadsföring och avtalsvillkor ska utformas.

Mitt förslag berör Konsumentverkets verksamhet huvudsakligen endast såvitt gäller utarbetandet av allmänna avtalsvillkor för konsumenter på fjärrvärmeområdet. Uppgiften är inte ny för Konsumentverket utan ingår, som konstaterats, redan i dag i verkets arbetsuppgifter. Jag bedömer därför att Konsumentverket inte kommer att drabbas av några merkostnader som medför ett ytterligare behov av resurstillskott till verksamheten.

10.2.3 De allmänna domstolarna m.m.

Den kriminalisering av olovliga avledningar av värmeenergi som jag föreslår kommer visserligen, såvitt jag kan bedöma, att medföra förbättrade möjligheter att väcka åtal för brott. Någon större ökning av antalet brottmål lär regleringen dock inte ge upphov till. Den påverkan som kriminaliseringen kan väntas få på rättsväsendet kan därför i princip bortses ifrån.

10.2.4 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna kommer inte direkt att beröras av mina förslag, huvudsakligen då Fjärrvärmenämndens avgöranden i form av rekommendationer inte kommer att kunna överklagas. Visserligen kommer nämndens verksamhet att underställas förvaltningslagen och därmed kunna komma att medföra att ärenden prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Denna påverkan är dock marginell. Dessutom kan regleringen om ökad åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet för att undvika korssubventionering mellan olika verksamheter, som Kammarrätten i Stockholm konstaterat, indirekt förbättra möjligheten att i mål om tariffer och anslutningsavgifter på elområdet bedöma verkliga kostnader i respektive verksamhet.

10.3 Övriga konsekvenser

Jag bedömer att de förslag som jag tidigare lämnat och nu lämnar i detta betänkande inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller påverkas jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11 Finansiering

Förslag: En tillsynsavgift bör tas ut som bygger på den försålda volymen fjärrvärme respektive den mottagna volymen värmeenergi i fjärrkyleverksamheten. Tvistlösning i Fjärrvärmenämnden bör vara avgiftsfri. Dock bör regeringen ha möjlighet att förordna om en mindre avgift om antalet ärenden av mindre ekonomisk betydelse blir så stort att handläggningstiderna blir alltför långa.

11.1 Finansiering av tillsynsfunktionen

De två huvudsakliga formerna för finansiering av den statliga tillsynen utgörs av avgifter eller finansiering genom förvaltningsanslag, dvs. genom skatter. Principerna för vilken av de olika finansieringsformerna som skall väljas för en viss verksamhet är något oklara. Såväl relativt närliggande verksamhetsområden som olika tillsynsområden inom samma myndighet kan ha olika former av finansiering.

De avgifter som till stora delar finansierar en tillsynsverksamhet på ett område är s.k. offentligrättsliga avgifter, dvs. de innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Med detta följer att avgifterna enligt lag är tvingande för samtliga tillsynsobjekt på det aktuella området. Det är riksdagen som skall fatta beslut om offentligrättsliga avgifter. Riksdagen kan dock delegera rätten att föreskriva om avgifter till regeringen, som i sin tur kan delegera denna rätt vidare till en myndighet. Förstnämnda sker normalt i samma lag som reglerar tillsynen.

Det förslag till reglering av fjärrvärmeverksamhet som utredningen lämnade i delbetänkandet, SOU 2003:115, innehöll en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, med stöd av 12 kap. 6 § ellagen (1997:857), meddela

föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet som sker med stöd av den lagen. Föreskriftsrätten skulle med den lagtekniska lösning som då föreslogs alltså även gälla för fjärrvärmeverksamhet.

I detta betänkande föreslår jag att det skall skapas en särskild lagstiftning för fjärrvärmeverksamhet. Fjärrvärmelagen bör därför innehålla motsvarande föreskriftsrätt på fjärrvärmeområdet. De verksamheter som avgifter kan föreskrivas om är i huvudsak tillsynsverksamhet.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att det skulle kunna slå mycket olika för olika fjärrvärmeföretag vid val av en avgiftsreglering som kom att belasta fjärrvärmeleverantörerna med en tillsynsavgift för varje abonnemang de innehar. Med en sådan ordning skulle de fjärrvärmeföretag som har ett större antal lågkonsumerande småhusabonnenter tvingas betala höga tillsynsavgifter i jämförelse med fjärrvärmeföretag som har stor andel högkonsumerande abonnenter med flerbostadshus. Ett sådant avgiftssystem fann utredningen otillfredsställande och det skulle också, enligt utredningens bedömning, kunna motverka en fortsatt utbyggnad av fjärrvärme till småhus.

Utredningen förespråkade i stället att det skall införas en avgiftsmodell som bygger på den försålda volymen fjärrvärme, t.ex. öre per såld MWh. Visserligen kan även ett sådant system innehålla vissa otillfredsställande inslag men utredningen fann att det finns skäl att anta att resultatet av ett sådant system är mindre ingripande för de berörda fjärrvärmeföretagen i förhållande till ett system som är relaterat till antalet abonnenter. Den föreslagna konstruktionen är tilltalande även av det faktum att ett företags storlek och verksamhet ofta påverkar och är relaterat till behovet av tillsyn. Dessutom torde en volymanknuten tillsynsavgift vara tämligen enkel att administrera och kontrollera då försäljningsuppgifterna utan större administrativa åtgärder bör finnas tillgängliga hos den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Vad som framkommit under utredningens fortsatta arbete har inte föranlett annan bedömning än den som tidigare gjordes. Utredningen förordar därför alltså ett avgiftssystem som baseras på mängden försåld värme i en fjärrvärmeverksamhet där företagens inrapportering av försäljningsuppgifterna till tillsynsmyndigheten sker utan anmodan. Motsvarande reglering bör gälla för fjärrkyleverksamhet. Avgiften för den verksamheten skall dock baseras på mängden mottagen värmeenergi från kund. Det är dock

viktigt att uttaget avstäms mot tillsynsmyndighetens faktiska kostnader för verksamheten så att avgiften kan relateras till en motprestation. En sådan uppgift ligger inom Ekonomistyrningsverkets verksamhetsområde.

11.2 Finansiering av tvistlösningsfunktionen

11.2.1 Ansökningsavgift för tvistlösning

För att få en tvistefråga i ett fjärrvärmeavtalsförhållande prövad är parterna, som ovan redogjorts för, huvudsakligen hänvisade till allmän domstol. Innan en tingsrätt tar upp målet till prövning krävs att den som väcker talan först betalar en i sammanhanget relativt blygsam ansökningsavgift.

De resonemang som vi fört kring utformningen av en tvistlösningsmöjlighet på fjärrvärmeområdet har gått ut på att skapa bl.a. ett snabbt, effektivt, rättssäkert och billigt förfarande. Den fråga vi nu har att ta ställning till är i vilken utsträckning, om ens alls, verksamheten skall delfinansieras genom att en ansökningsavgift skall erläggas även för prövning i Fjärrvärmenämnden. Här är inledningsvis att märka att Fjärrvärmenämndens avgörande inte är bindande för parterna. För att då belägga ett förfarande hos nämnden med en ansökningsavgift krävs, enligt min mening, att det bör föreligga rimliga skäl för detta.

De aktörer, dvs. fjärrvärmeleverantörer och fjärrvärmekunder, som kan komma i fråga för en tvistlösning i Fjärrvärmenämnden har olika, djupt varierande, ekonomiska förutsättningar. En fjärrvärmeleverantör har som regel goda möjligheter att kunna betala för den tvistlösning som kan komma i fråga i Fjärrvärmenämnden. Detta gäller också för stora delar av kundkollektivet, speciellt de kunder som har flerbostadshus. Däremot kan även en relativt låg ansökningsavgift onekligen utgöra ett inte obetydligt hinder för konsumenter att ta steget mot en prövning av t.ex. frågan om fjärrvärmepriserna är oskäligen. En sådan ordning är inte lyckad. Mycket talar därför för att konsumenter, liksom är fallet i Allmänna reklamationsnämnden, inte bör behöva betala för tvistlösningsmöjligheten.

Det kan ifrågasättas om även fjärrvärmeleverantörer och andra kunder bör komma i åtnjutande av en privilegierad prövningsmöjlighet, som Fjärrvärmenämndens prövning ändå är, utan kostnad.

Dessa aktörer är ju annars hänvisade till allmän domstol eller till skiljeförfaranden med vilka det följer inte oansenliga kostnader. Visserligen betalar fjärrvärmeleverantörerna och de kunder som inte är konsumenter då för ett mellan parterna rättskraftigt bindande avgörande. För att förstärka Fjärrvärmenämndens attraktionskraft och därmed få parterna att utnyttja detta förfarande i högre utsträckning talar dock att inte göra åtskillnad mellan olika typer av fjärrvärmeaktörer. Dessutom bör en likhetsprincip gälla i fråga om att få tillgång till ett och samma förfarande för prövning av tvist. Det finns därför skäl att tillhandahålla ett billigt förfarande för alla typer av parter. För att tillvarata konsumenternas intressen av en kostnadsbegränsad prövning bör därför ingen ansökningsavgift förekomma för att få en tvistefråga prövad i Fjärrvärmenämnden. I konsekvens med det ovan anförda skall inte heller andra kunder eller fjärrvärmeleverantörer betala ansökningsavgift. Med den utformning som fjärrvärmelagen förutsätts få finns det dock en möjlighet att delegera avgiftsfrågan till regeringen. Denna möjlighet kan komma att behöva utnyttjas om utvecklingen skulle visa att antalet ärenden av mindre ekonomisk betydelse i nämnden blir så stort att handläggningstiderna växer på ett oacceptabelt sätt.

11.2.2 Annan finansiering av tvistlösningsfunktionen

I den utsträckning som tvistlösningsfunktionen inte kan anses utgöra ett led i ansvarig myndighets tillsynsverksamhet krävs annan finansiering än via tillsynsavgifter. För denna verksamhet bör utgångspunkten vara att den skall finansieras via anslag, dvs. vara skattefinansierad.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, s. 50 f.) att de tillkommande tillsynsuppgifter vid Energimyndigheten som kraven på åtskillnad av fjärrvärmeverksamheten kan föranleda bör finansieras inom ramen för de utökade förvaltningsresurser som föreslås för myndigheten. Vidare framgår att regeringen bedömde att Energimyndighetens resurser för tillsyns- och analysverksamheten avseende energimarknaderna behöver utökas med 25 miljoner kronor per år.

Det är min uppfattning att de kostnader som verksamheten i Fjärrvärmenämnden medför bör kunna täckas av detta extra resurstillskott och således inte i dagsläget föranleda ytterligare finansieringsbehov. I den mån Fjärrvärmenämndens arbetsbelastning skulle

komma att påverkas av hög belastning till följd av ett stort antal ärenden av mindre ekonomisk betydelse bör en delfinansiering genom ansökningsavgifter i första hand övervägas.

12 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

8 kap. 10 a §

Avleder någon olovligen värmeenergi ur ett försörjningsnät för värme eller till ett försörjningsnät för kyla, döms för olovlig värmeenergi-avledning till böter eller fängelse högst ett år. Vid ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har berörts bl.a. i avsnitt 9.5. Den innehåller en kriminalisering av en till olovlig kraftavledning motsvarande gärning på fjärrvärme- och fjärrkyleområdet. Bestämmelsen har också utformats med utgångspunkt från 8 kap. 10 § brottsbalken om olovlig kraftavledning.

Av första stycket följer att olovlig avledning av värmeenergi kan medföra ansvar. Alla former av värmeenergi avses, dvs. såväl låggradig som höggradig sådan. Därmed omfattas såväl den värmeenergi som används i ett fjärrvärmesystem som den värmeenergi med lägre temperaturnivå som används i ett fjärrkylesystem. Vid fjärrkyla avleds dock inte värmeenergi med låg temperatur utan värmeenergi från den kylda fastigheten m.m. avleds till fjärrkylesystemet och tillför det värmeenergi. En begränsning av ansvaret följer dock av rekvisitet att endast värmeenergi som avleds ur ett försörjningsnät för värme eller till ett försörjningsnät för kyla omfattas av straffbestämmelsen. Med försörjningsnät avses nödvändig infrastruktur för försörjning eller bortledning av värmeenergi, dvs. huvudsakligen rörledningar men även fjärrvärme- och fjärrkylecentraler m.m. kan ingå. Det förekommer dock försörjningsnät som används för värme- eller kyländamål utan att de för den skull utgör en del i ett fjärrvärme- eller fjärrkylennät.

Bestämmelsen tar visserligen sitt huvudsakliga sikte på olovliga åtkomster av värmeenergi ur fjärrvärme- och fjärrkylennät. Den ut-

formning som bestämmelsen har getts medför dock att olovliga avledningar av värmeenergi ur även andra försörjningsnät för uppvärmnings- eller avkylningsändamål än fjärrvärme- och fjärrkylenät blir straffbara. En sådan ordning överensstämmer med vad som gäller för olovlig avledning av elektrisk kraft, där inskränkningar av det straffbara området inte görs.

Vad som kriminaliseras är olovlig avledning. Begreppet avledning är detsamma som i 8 kap. 10 § brottsbalken. Därmed bör förstås att låta elektrisk ström passera genom ledning utan att registreras av elmätare. Det begreppet är således etablerat och det finns därför inte skäl att nu föreslå något annat begrepp för det aktuella förfarandet med värmeenergi ur ett försörjningsnät för värme eller till ett försörjningsnät för kyla utan att låta värmeenergin registreras i en värmeenergimätare. Den innebörd av begreppet som följer av praxis bör direkt gälla för och kunna tillämpas vid prövning enligt den nu föreslagna regleringen.

För straffansvar krävs inte att den tilltalade orsakat skada eller ens hade uppsåt att orsaka sådan.

Straffet för normalgraden av gärningen är böter eller fängelse högst ett år. Straffskalan överensstämmer med den för olovlig kraftavledning. Vid ringa fall skall dock inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av om brottet är att anse som ringa skall beaktas bl.a. värdet och omfattningen av den avledda värmeenergin, tillvägagångssättet och de övriga omständigheter som talar för att brottet kan anses mindre allvarligt.

Av *andra stycket* följer en kvalificering av gärningen. Även denna följer regleringen i 8 kap. 10 § brottsbalken. En gärning är att bedöma som grov om den utförts systematiskt, avsett betydande värden eller visat på mycket stor förslagenhet.

8 kap. 12 §

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig kraftavledning eller olovlig värmeenergiavledning, så ock för stämpling till eller underlåtenhet att avslöja rån eller grovt rån dömes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Skulle tillgrepp av fortskaffningsmedel eller olovlig värmeenergiavledning, om brottet fullbordats, hava varit att anse som ringa, må dock ej dömas till ansvar som nu sagts.

I paragrafen föreslås en ändring. Bestämmelsen har berörts i avsnitt 9.5. Genom ändringen i 12 § kriminaliseras olovlig värmeenergiavledning också på försöks- och förberedelsestadiet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Per-Arne Sundbom och Göran Ek

Fjärrvärme är ett effektivt och miljövänligt uppvärmningssystem. Energipolitiken tar även sikte på att, bl.a. genom att höja skatten på el och olja, uppmuntra fastighetsägare och hushåll att byta från el- och oljeuppvärmning till fjärrvärme. Före elmarknadsreformen den 1 januari 1996 drevs fjärrvärmeverksamhet nästan enbart av kommuner. Vidare gällde före denna tidpunkt att priset på fjärrvärme inte fick vara högre än kommunens kostnader för verksamheten, vilket var en följd av den s.k. självkostnadsprincipen enligt kommunallagen. Efter denna tidpunkt råder fri prissättning. Fjärrvärmeanläggningar har numera såväl kommunalt, privat som statligt ägande.

Vid sidan av en fastighets kapitalkostnader är kostnaderna för uppvärmning normalt den enskilt största kostnadsposten för fastighetsägare och enskilda hushåll. För exempelvis en hyresfastighet utgör kostnaden för fjärrvärme i genomsnitt ca 15 procent av de totala hyreskostnaderna enligt branschorganisationen Fastighetsägarna i Sverige. En ökad uppmärksamhet har även kommit att riktas mot de i många fall kraftiga prishöjningarna på fjärrvärme och höjningarnas betydelse för bostads- eller hyreskostnaderna.

Fjärrvärmeföretagen är till helt övervägande del vertikalt integrerade, dvs. produktion och distribution av hetvatten sker i samma företag. Fjärrvärmens skiljer sig i detta fall från el- och gasmarknaderna. Här finns ett tredjepartstillträde som medför att endast transporten av el och gas på ledningsnäten är monopol tjänster. I direktiven till utredningen om fjärrvärme påpekas att fjärrvärme eller distribution av hetvatten i rörledningar för bostadsuppvärmning är ett naturligt monopol och att kundens ställning är svag. Här avses närmast att det finns stordriftsfördelar förknippade med denna distribution och att det skulle uppstå höga kostnader för

samhället om mer än en aktör anlägger distributionsnät för fjärrvärme i samma område och konkurrerar om samma kunder. Andra naturliga monopol på energiområdet är transport av el och gas (elnät, rörledningar etc.).

Man bör så långt som möjligt undvika att bestämma priser på varor och tjänster genom olika former av prisreglering. I stället bör man eftersträva marknadslösningar där företagen konkurrerar om kundernas efterfrågan och priset bestäms av den samlade efterfrågan och utbudet där ingen enskild aktör kan bestämma priset. På områden med naturliga monopol är det emellertid inte möjligt att åstadkomma en fungerande konkurrens med en fri marknad som endast omfattas av en konkurrensrättslig reglering. Naturliga monopol omfattas därför normalt av särskilda regler för att skydda konsumenterna mot oskäligen priser, prisdiskriminering m.m.

Av utredningen framgår att konkurrensen för fjärrvärme från andra energislag, främst olja och el, är liten. Detta beror bl.a. på fastighetsägarens och konsumenters höga investeringskostnader vid byte från fjärrvärme till andra uppvärmningssätt. Till detta kommer att det i många fall i praktiken inte är möjligt att göra ett sådant byte på grund av praktiska skäl (det finns inte lokalutrymme för oljeanläggningar etc.). Ett byte från fjärrvärme till olje- eller eluppvärmning är heller inte önskvärt i ett samhällsekonomiskt perspektiv, bl.a. med hänsyn till den negativa påverkan på miljön som kan följa av detta. Sistnämnda två uppvärmningsformer byts i första hand till fjärrvärme och berg- eller jordvärme via investeringar i värmepumpar.

Branschorganisationen Svensk Fjärrvärme menar att medlemsföretagen konkurrerar på en värmemarknad. Här avses att man konkurrerar med bl.a. el- och oljeuppvärmning. Fjärrvärmeföretags riktmärke vid beslut om fjärrvärmepriserna är således de priser eller kostnader som fastighetsägare och konsumenter har för alternativa uppvärmningsformer. Skattehöjningar på el och olja medför således ett motsvarande utrymme för prishöjningar på fjärrvärme. Här bör beaktas att många energiföretag bedriver såväl el- som fjärrvärmeverksamhet.

Vidare bör riktas uppmärksamheten på att fjärrvärmeproducenten kan få nya kunder genom att erbjuda lägre fjärrvärmepris än det "ordinarie" priset. Efter att fastighetsägaren gjort nödvändiga investeringar för att ansluta sig till fjärrvärmenätet kan producenten återgå till det högre priset.

Med hänsyn till inlåsningsen av fjärrvärmekunderna får den relevanta produktmarknaden i ett konkurrensrättsligt perspektiv anses vara olika lokala fjärrvärmemarknader där ett företag har dominerande ställning eller i princip monopolställning med otillräcklig konkurrens från andra uppvärmningsformer. Det gäller inte minst i tätortsområden. Konkurrensverket har utvecklat fjärrvärmens marknadsposition i två beslut (dnr 533/1998 och 409/2000) som gäller fjärrvärmeföretag som bedömts handlat i strid med konkurrenslagens förbud för företag att missbruka en dominerande ställning.

En av utredningens viktigaste uppgifter var att föreslå åtgärder för att skydda fastighetsägare/konsumenterna mot oskäligen höga fjärrvärmepriser. Utredningen anser också att kundernas ställning måste stärkas, bl.a. mot bakgrund av att fjärrvärme har en viktig roll i energiomställningen och att det är angeläget att skapa ökad kundtrygghet med ökat förtroende för fjärrvärme som uppvärmningsform.

Utredningen fastslår att det finns behov av pristillsyn men har utan ingående analys bedömt att det inte skall införas en sedvanlig prisreglering på området med tillsyn av en statlig myndighet. Den föreslagna modellen för att hindra oskäligen höga prissättningar av fjärrvärme har dock till viss del inspirerats av inslag från vanliga prisregleringsmodeller. Här avses närmast s.k. måttstockskonkurrens eller benchmarking med jämförelser av fjärrvärmepriset mot olika nyckeltal såsom t.ex. avkastning på totalt kapital. Den föreslagna modellen förutsätter i princip samma omfattning beträffande insamling, bearbetning och analys av ekonomiska data som den nuvarande pristillsynen av elnäten.

Utredningens förslag är i stort av två slag. *Den ena typen av åtgärder* tar sikte på att öka transparensen på området. Syftet är att öka fastighetsägarnas och konsumenternas insyn i hur fjärrvärmeverksamheten bedrivs med hänsyn till priser, kostnader, intäkter, lönsamhet, produktivitet m.m. Den ökade transparensen ska möjliggöras genom att fjärrvärmeproducenterna rapporterar till Energimyndigheten vissa nyckeltal (priser, lönsamhet, produktivitet m.m.) för verksamheten. Tanken är att en öppen redovisning av sådana nyckeltal ska medföra att fjärrvärmeföretag med höga priser, låg produktivitet m.m. anstränger sig för att anpassa sig till de bästa företagen från konsumentens synpunkt. En form av benchmarking med syfte att få företagen att förbättra sina nyckeltal ska

således medföra att fjärrvärmeföretagen blir konsumenttillvända i berörda avseenden (skampåleprincipen).

Förutsättningarna för externa aktörer – t.ex. en statlig myndighet, fastighets- eller villaägare m.fl. – att få en klar uppfattning om ett energiföretags kostnader och lönsamhet för att bedriva fjärrvärme är dock inte särskilt goda. Fjärrvärmeverksamheten ingår ofta i stora energikoncerner. Det är svårt att kartlägga sambandet mellan kostnader och pris för en verksamhet, särskilt när denna drivs tillsammans med andra verksamheter inom samma organisation. Det hänger samman med svårigheter som rör särredovisning av viss verksamhet.

En svårighet gäller att fördela gemensamma resurser och berörda kostnader (samkostnader) – exempelvis administrations-, lokal- och kapitalkostnader – på olika produkter (kostnadsbärare). Det finns inget entydigt (vetenskapligt) sätt att göra detta på. Olika fördelningsnycklar kan användas. Skönsmässiga bedömningar måste göras. Dessutom finns olika redovisningsregler, bl.a. vad avser avskrivningar. Här finns således inga entydigt givna metoder.

Den aktör som berörs av reglerna om särredovisning har ett informationsövertag gentemot utomstående parter, t.ex. en tillsynsmyndighet på området, om hur den egna verksamheten är organiserad och hur resurser och kostnader fördelas på olika verksamheter. Då redovisningsfrågorna förutsätter specifika kunskaper krävs särskilda insatser för att bygga upp och upprätthålla nödvändig kompetens hos ett tillsynsorgan på området. Konkurrensverkets erfarenheter av prövning enligt konkurrenslagen av fall som rör s.k. underprissättning ger stöd för dessa slutsatser. Energimyndigheten har liknande erfarenheter av prisregleringen av elnäten. Internationella erfarenheter är likartade.

Vidare vill vi framhålla att erfarenheterna visar att monopolföretag inte normalt beaktar kritik från utomstående som rör höga priser. Tvärtom finns alltid en risk att prisjämförelser i en bransch med ej fungerande konkurrens medför att företag som har jämförelsevis låga priser får alibi för att höja priserna. Det skulle ha varit av värde om utredningen redovisat något fall där en öppen eller för konsumenten lättillgänglig information om priser m.m. på ett varu- eller tjänsteområde med monopol eller en ej fungerande konkurrens resulterat i lägre priser.

Vi anser att de framlagda förslagen inte är tillräckliga för att skydda konsumenterna mot oskäligen höga fjärrvärmepriser. Däremot kan ökad kunskap om skillnader mellan olika fjärrvärmeföretags

kostnader erhållas. Som framgått är dock förutsättningarna att beräkna dessa inte entydigt givna och nyckeltalen kan dessutom vara svårtolkade.

Utredningen borde bättre ha preciserat omfattning och inriktning av aktuella nyckeltal samt analyserat förutsättningarna och hindren för att redovisa nyckeltalen i stället för att hänskjuta dessa frågor till en ny utredning. Det är således oklart i vilken utsträckning utredningens tankar i denna del kan realiseras.

Den andra typen av åtgärder som föreslås av utredningen tar sikte på att ge fjärrvärmekunden bättre möjligheter att förhandla med producenten om fjärrvärmepriset och att ett organ för tvistelösning, en s.k. fjärrvärmenämnd, ska behandla tvisten om parterna inte kommer överens. Nämnden, som ska utgöras av lika antal representanter för fjärrvärmeproducenter resp. kunder (fastighets- och bostadsmarknaden) och en opartisk ordförande, föreslås knytas till Energimyndigheten men vara fristående från denna.

Vi anser att den föreslagna modellen med en förhandlingsordning om fjärrvärmepriser har flera brister. För det första förutsätter en analys av fjärrvärmepriser speciella kunskaper. Många fjärrvärmekunder, inte minst de små kunderna såsom villaägare och mindre bostadsrättsföreningar, har ett informationsunderläge i förhållande till producenten, vilket medför en dålig förhandlingsposition. Till det senare bidrar att kunden oftast inte har ett reellt alternativt till fjärrvärme.

För det andra har utredningen inte föreslagit kriterier eller bedömningsgrunder för fjärrvärmenämndens utlåtanden eller rekommendation om prissättningen. Utredningen pekar på nyckeltal för fjärrvärme utan att det har analyserats än mindre föreslagits vad nyckeltalen ska ha för värde för att anses utgöra oskäligen prissättning och vilken tyngd varje nyckeltal ska ha vid fjärrvärmenämndens ställningstagande och utlåtande om rekommenderat pris eller rekommenderad prisändring. Förslaget ger stort utrymme för godtycke och svarar inte mot nödvändiga krav på ett förutsebart och rättssäkert förfarande.

En tredje brist är enligt vår mening att nämndens utlåtande är av rekommenderande karaktär. Om dessa utlåtanden inte följs i någon högre utsträckning av fjärrvärmeproducenterna är tanken att statsmakterna ska strama upp systemet. Innan detta kan ske har det troligen gått minst 5 år (om det nu sker en uppstramning). Förloren är fjärrvärmekunder och konsumenter.

En fjärde brist med förslaget är att utredningen inte analyserat fjärrvärmenämndens kapacitet med avseende på antalet ärenden eller klagomål som kan behandlas. Vidare har inte föreslagits vilka grunder nämnden ska ha för att prioritera ärenden när dessa antalsmässigt överstiger nämndens "utlåtandekapacitet". Det mesta talar för att ett antal resursstarka fastighetsägare (allmännyttiga bostadsföretag, stora privata fastighetsägare m.fl.) kan få fjärrvärmepriset prövat i nämnden, medan klagomål från bl.a. små fastighetsägare och bostadsrättsföreningar samt enskilda villaägare troligen inte kan tas upp av nämnden i någon större utsträckning.

Det finns således flera skäl som talar för att den föreslagna ordningen medför att fastighetsägare och konsumenter inte blir lika-behandlade. Det kan i sin tur medföra en snedvridning av fjärrvärmepriser. Förhandlingsstarka fastighetsägare, bostadsföretag m.fl. kan få lägre fjärrvärmepriser än bl.a. resurssvaga hushåll och bostadskonsumenter. Risken är att systemet bidrar till prisskillnader på fjärrvärmemarknaden som inte kan kostnadsmässigt motiveras och därmed innebär prisdiskriminering. Den risken finns i och för sig redan nu. Den föreslagna förhandlingsordningen med en form av "medlingsinstitut" kan dock påskynda utvecklingen mot en från konsumentsynpunkt inte önskvärd prisdifferentiering.

Sammanfattningsvis anser vi att utredningens förslag inte utgör ett tillräckligt effektivt skydd för konsumenterna mot oskäligen fjärrvärmepriser. Tillsynen av de naturliga monopolen fjärrvärme, transport av el och gas på ledningsnät bör så långt möjligt följa samma principer och regler. Enligt vår uppfattning borde utredningen ha närmare analyserat möjligheterna att införa en modern prisreglering på fjärrvärme som ger företagen incitament att både investera och löpande rationalisera verksamheten.

Särskilt yttrande av experterna Anders Ydstedt och Birgitta Lindblad

Först och främst vill vi poängtera att det måste vara i branschens intresse att själva finna former att vara attraktiv aktör på värme-marknaden. I detta ligger bl.a. att ha en god dialog med kunder och konsumenter, hålla attraktiva priser och utveckla verksamheten på ett effektivt och miljöanpassat sätt som samtidigt ger en trygghet åt kunder och konsumenter. Enligt uppgift föreligger ett samarbete utanför denna utredning som på flera sätt tillgodoser flera av de frågor som denna utredning tar upp. Vi anser att marknadsens egna initiativ har bäst förutsättningar att skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme.

Historiskt sett har förändringar i skattesystemet haft en avgörande betydelse för med vilka bränslen och teknik som används i värmeproduktionen. Ibland har stora förändringar skett på under kort tid med stora omställningskostnader som följt vilket i sin tur belastat kunderna. Staten har möjlighet att genom en konsekvent skattepolitik skapa stabila villkor för branschen och därmed även för kunderna.

Vi har i utredningen framfört ett antal förslag och i flera fall har utredaren tagit med våra förslag. Nedanstående förslag har vi inte vunnit gehör för och vi väljer därför att framföra dem i detta särskilda yttrande till utredningen.

1. En kommun ska inte i något fall kunna införa krav på att fjärrvärme eller annan uppvärmningsform skall vara obligatoriskt i ett område.
2. Utredaren vill se en partssammansatt nämnd (intressenter) kopplad till Energimyndigheten för att hantera konflikter mellan kunder och fjärrvärmeföretag. Vi avvisar alla former av partslösningar.
3. Utredaren vill att Energimyndigheten ska samla in ekonomiska och verksamhetsnyckeltal från fjärrvärmeföretagen. Statistiken ska ligga till grund för en skälighetsbedömning av priset vid eventuella konflikter mellan kunder och fjärrvärmeföretag. Detta förfarande skulle kunna utgöra ett första steg mot en prisreglering. Lönsamhet är bra och en god lönsamhet i värmeföretagen behöver inte stå i motsatsförhållande till rimliga priser. Vi avvisar därför helt detta förslag.

4. För att åstadkomma samma förhållanden för kunder och konsumenter på fjärrvärmemarknaden bör alla kunder och konsumenter inom samma fjärrvärmenät behandlas efter samma taxa oavsett var i nätet som fjärrvärmeanslutningen sker, dvs. på samma sätt som för anslutningar till elnätet. Detta kan t.ex ingå i det s.k. normalavtal som utredaren föreslår. Liknande principer som gäller idag enligt ellagens fjärde kapitel (SFS 1997:857) bör även gälla för anslutningar till ett befintligt fjärrvärmenät.
5. För de fjärrvärmenät som ägs av kommuner, ca 60 procent av näten räknat som levererad värme, finns ett sätt att uppnå de mål som är utredningens uppdrag. De kommuner som äger fjärrvärmenät bör åtminstone överväga att lägga ut driften på entreprenad. Genom en entreprenadutsättning av driften ges incitament för effektivare drift och förutsättning för låga taxor vilket skulle förbättra kundens situation. Utredningen bör också ta fasta på att utbyggnaden av de kommunägda näten har finansierats av kunderna som inte alltid är desamma som kommuninvånarna. Möjliga effektiviseringsvinster bör därför i första hand tillfalla kunderna.
6. De utredningar som gjorts för att belysa fjärrvärmeverksamheten visar på stora skillnader i hur näten är byggda, drift och produktion. För att effektivisera drift och upphandlingar, underlätta användning av spillvärme men främst för att öka användningen av fjärrvärme borde en ökad teknisk och avtalsmässig standardisering av verksamheterna främjas.

Nät som tar tillvara spillvärme har även de lägsta taxorna. Det är viktigt för relationen med kunder visa att man tar tillvara på spillvärme. Därför bör man på olika sätt verka för att spillvärmen tas tillvara för att stärka förtroendet för fjärrvärmen som uppvärmningsform. Uppgifter om hur spillvärme tas tillvara bör finnas med i det statistikunderlag som föreslås tas fram om varje nät.

Särskilt yttrande av experterna Peter Dahl och Lars Andersson

Fjärrvärmeutredningens delbetänkande innehåller ett åtgärds paket i syfte att ge kunderna större trygghet i affärsrelationen med fjärrvärmeföretaget. Åtgärds paketets huvudinnehåll finner vi väl utformat mot bakgrund av de olika intressen som utredaren har att beakta. Förslaget sammanfaller också till stora delar med Värme-marknadskommitténs kvalitetssäkringssystem vilket vi ser positivt på, även om det finns invändningar mot detaljer i utredningens verklighetsbeskrivning och tekniska förslag.

Vi vill här begränsa oss till att peka på tre principiella frågor där vår uppfattning avviker från utredarens.

- Utredaren har underskattat de kostnader som förslaget om juridisk och funktionell uppdelning innebär för framför allt små energiföretag.
- Priset på alternativa uppvärmningsformer måste vara en central jämförelsepunkt vid bedömning av prisets eventuella oskälighet.
- Vi är oförstående till att fjärrkylan ska omfattas av samma regler som fjärrvärmen. Fjärrkyla har, i motstats till fjärrvärmen, ingen dominerande ställning och det finns inget som tyder på att en reglering av fjärrkylan skulle medföra förbättringar för varken kunder eller fjärrkyleföretag.

Särskilt yttrande av experten Rogert Leckström

Utredningen föreslår i sitt delbetänkande ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115, juridisk och funktionell åtskillnad mellan elmarknads- och fjärrvärmeverksamhet. Utredningen vidhåller sitt förslag.

Några av remissinstanserna, bl.a. Svenska Kommunförbundet, har avvisat förslaget. Jag delar dessa remissinstansers uppfattning i denna del.

Kommunal verksamhet är underkastad lagen om offentlig upphandling (LOU). Förslaget skulle medföra att respektive verksamhet betraktas som separata upphandlande enheter. Det innebär att ingendera av verksamheterna skulle kunna utnyttja tjänster från den andre utan föregående upphandling. För många kommunala energibolag skulle denna förändring innebära effektivitetsförluster med åtföljande prisökningar för konsumenterna. Mycket av det rationaliseringsarbete som genomförts under senare år inom kommunaltekniken bygger just på att resurser för arbete på fältet förts samman i ett enda bolag. Därmed kan dessa resurser fritt utnyttjas ur en gemensam pool utan att någon upphandling behöver göras. Betydande vinster har kunnat konstateras i de bolag som inte bara samordnat resurserna inom olika delar av energiverksamheten, utan också fört in andra delar av kommunalteknisk verksamhet i en gemensam organisation. Dessa vinster har i slutändan kommit konsumenterna till del både i form av lägre priser och högre standard i den övriga kommunaltekniska verksamheten.

Referenser

Litteratur

- Bergström, Sture, m.fl., Juridikens termer, Stockholm, 1998.
- Bergman, L. mfl., Europas nätverksindustrier, Telekommunikationer, Avregleringar i Europa, SNS förlag, 1999.
- Bergman, Mats, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, (Ds 2002:21). (Bergman, M. 2002)
- Bergman, Mats, Missbruk av dominerande ställning på avreglerade marknader, Särtryck ur Europarättslig tidskrift, nummer 1 2003 årgång 6. (Bergman, M. 2003)
- Bernitz, Ulf, Standardavtalsrätt, 6:e uppl., Marknadsrättsförlaget AB, Stockholm 1993
- Call/Holahan, Microeconomics 2nd edition Wadsworth, Inc. 1983.
- Copeland, Tom, Koller, Tim och Murrin, Jack, "Valuation – Measuring and Managing the Value of Companies", McKinsey & Company, Inc. Second edition 1994.
- Fitger, Peter, Rättegångsbalken, En laghandbok, Norstedts Juridik AB, 1988-.
- Frederiksen, Svend och Werner, Sven, Fjärrvärme: Teori, teknik och funktion, Studentlitteratur, Lund, 1993.
- Holmberg, Carl, m.fl., Brottsbalken, del I, 6:e uppl., Norstedts, Stockholm, 1995.
- Jareborg, Nils, Brotten II, 2:a uppl., 1986.
- Lehrberg, Bert, Avtalsrättens grundelement, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala 2004.
- Lindell, Bengt, "Alternativ tvistlösning – särskild medling och skiljeförfarande", Iustus förlag, Uppsala, 2000.
- Michanek, Gabriel, Energirätt – En undersökning från mark- och miljörettslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning, Iustus förlag, Uppsala, 1990.

Nordh, Roberth och Lindblom, Per Henrik, Kommentar till RB, häfte 2, kapitel 10–14, Iustus förlag, Uppsala, 2003.
Wennberg, Susanne, Straffansvar, 2:a uppl., Juristförlaget, Stockholm, 1987.

Offentligt tryck

Ds 2001:60, Effektivare energianvändning, Näringsdepartementet
Ds 2001:65, Förslag till program för långsiktiga avtal med energintensiv industri
Ds 2001:65, Förslag till program för långsiktiga avtal med energintensiv industri

NJA II 1904 nr 6

NJA II 1942 nr 2, Lag om ändring i vissa delar av strafflagen

prop. 1980/81:90, Om riktlinjer för energipolitiken

prop. 1983/84:92, Om avtalsvillkor mellan näringsidkare

prop. 1985/86:3, Lag om hushållning med naturresurser

prop. 1985/86:62, Datorrelaterade brott och ocker

prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag

prop. 1986/87:89, Om ett reformerat tingsrättsförfarande

prop. 1992/93:141, Ändring i straffskalorna

prop. 1993/94:162, Handel med el i konkurrens

prop. 1994/95:17, Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäligen avtalsvillkor i konsumentförhållanden

prop. 1994/95:222, Ny ellagstiftning

prop. 1996/97:32, Redovisning i ekonomiska föreningar och handelsbolag m.m.

prop. 1996/97:136, Ny ellag

prop. 1998/99:35, Ny lag om skiljeförfarande

prop. 1999/2000:57, Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden

prop. 1999/2000:72, Ny naturgaslag

prop. 2001/02:56, Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn

prop. 2002/03:1, Budgegetpropositionen för 2003, 33, Bilaga: UO 21, Energi

prop. 2002/03:85, Vissa elmarknadsfrågor

prop. 2003/04:1, Budgetpropositionen för 2004, 16, Bilaga: UO 21,
Energi
prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m.

bet. NU 1977/78:47, Med anledning av propositionen 1977/78:86
med förslag till lag om vissa rörledningar, m.m. jämte motion

bet. NU 1980/81:60, Över proposition 1980/81:90 om riktlinjer
för energipolitiken jämte motioner

bet. 1993/94:NU22, Handel med el i konkurrens

bet. 1995:96:NU1, Ny ellagstiftning

bet. 1997/98:NU3, Ny ellag

bet. 2001/02:NU9, Energimarknader i utveckling – bättre regler
och tillsyn

rskr 1977/78:210

rskr. 1980/81:381

rskr. 1993/94:358

rskr. 1995/96:2

rskr. 1997/98:27

rskr. 2001/01:180

SOU 1996:49, Regler för handel med el

SOU 1999:5, Effektiva värme- och miljölösningar

SOU 1999:115, Värme – och gasmarknadsutredningens slutbetän-
kande

SOU 2000:90, Elnätsföretag – regler och tillsyn

SOU 2002:14 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas
uppdrag

SOU 2002:54, En ny prisinformationslag

SOU 2003:2, Fördelningseffekter av miljöpolitik, Bilaga 11 till LU
2003

SOU 2003:48, Införlivande av transparensdirektivet Bilaga 4, Kon-
kurrensrådets rapport: Vilka företag omfattas av transparensdi-
rektivet?

SOU 2004:64, Allmänna vattentjänster. Betänkande från Va-
lagsutredningen

SOU 2004:100, Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare
offentlig tillsyn

Ökonomi- og Erhvervsministeriet den 29. marts 2004, Danmark.
Aftale mellem regeringen (Venstre og det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne vedr. vindenergi och decentral kraftvärme m. (opföljning 19. juni 2002 aftalen).

EG-direktiv, m.m.

Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskälige villkor i konsumentavtal, Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L 095, 21.04.1993

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT L 108, 24.4.2002

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/53/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, Europeiska unionens officiella tidning (EUT) L 176, 15.7.2003

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG, EUT L 176, 15.7.2003

Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT C 372, 9.12.1997

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1945 s 354

NJA 1949 s 35.

NJA 1952 s 50

NJA 1984 s 512

NJA 1987 s 388

Hovrätterna

SvJT 1947 s 20
RH 1982:54
RH 1997:117

Marknadsdomstolen

MD 1985:12
MD 1987:13
MD 1989:8
MD 2002:11
MD 2002:23
MD 2004:22

Rapporter m.m.

- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Norm Models, AG2:V2 – Progress Report", för SUMICSID AB.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Economic and environmental efficiency of district heating plants", 2004 Elsevier Ltd.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Evolutionary Regulation: From CPI-X towards contestability", Sumicsid report, 2004.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Ex-post Regulation", Sumicsid, preproject 2 – final 2 report, 2002.
- Andersen, Christian, Bendz, Anders och Westlund, Tobias, School of Economics and Management, "District Heating – Future Scenarios of 2015".
- Andersson, Sofie och Werner, Sven, "Fjärrvärme i Sverige 2001 – En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar", FVB Sverige AB, 2003. (Andersson, m.fl. 2001)
- Andersson, Sofie och Werner, Sven, Chalmers Tekniska Högskola, "Svensk fjärrvärme – ägare, priser och lönsamhet", Göteborg 2001. (Andersson, m.fl. 2003).
- Averch, H. And Johnson, L., "The Behavior of the Firm under Regulatory Constraint"; American Economic Review, December 1962.
- Avgiftsgruppen med representanter för Fastighetsägarna, HSB:s Riksförbund, Riksbyggen, SABO och Hyresgästernas Riks-

- förbund, "Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige – En avgiftsstudie för år 1999",
...En avgiftsstudie för år 2000",
...En avgiftsstudie för år 2001",
...En avgiftsstudie för år 2002",
...En avgiftsstudie för år 2003",
...En avgiftsstudie för år 2004".
- Avgiftsgruppen (HSB, Riksbyggen, SABO, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna) "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", Rapport juli 2003.
- Avgiftsgruppen (HSB, Riksbyggen, SABO, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna) "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", Rapport maj 2004.
- Davies, Howard och Lam, Pun-Lee, "Managerial Economics – An Analysis of Business Issues", FT Prentice Hall.
- Dreber Lundkvist & partners AB, "Kritisk granskning av de ekonomiska parametervärdena för kapitalkostnaderna i nät nytto-modellen, uppdrag för Energimyndigheten".
- ECON Analys AB i Sverige (ECON), "Vissa strukturfrågor i fjärrvärmesektorn", hösten 2003.
- Ek, Göran, STEM, "Priset på fjärrvärme – reglering av förändring och nivå", 2002-04-02.
- Ek, Göran, STEM, "Ekonomisk reglering av fjärrvärme i Norden", underlag till Fjärrvärmeutredningen.
- Ekvall, Tomas, Knutsson, David och Sahlin, Jenny, "Effects of planned expansion of waste incineration in the Swedish district heating systems", Energy Systems Division, Department of Energy Conversion, Chalmers University of Technology, Göteborg, 14 november 2003.
- Emanuelsson, S. och Gryte, T., Fjärrvärme en prissättningsstudie (00/01).
- Energitilsynet og Energiklagenævnet Danmark, "Prisbestemmelser og myndighetskompetencer", En redogørelse omhandlende energiforsyningslovene, Bent Ole Gram Mortensen, December 2001.
- Energistyrelsen, Köpenhamn, Danmark, "Effektivisering av fjernvarmesektorn", Idékatalog, Udkast juni 2004-06-24.
- Energistyrelsen, Köpenhamn, Danmark, Rammevillkår for fjernvarmesektorn, Baggrundsrapport till projektet "Effektivisering av fjernvarmesektorn".

- Euroheat & Power, "District Heat in Europe", Country by Country 2003 Survey.
- Elforsk, El från nya anläggningar – 2003, rapport nr 03:14 juni 2003
- FVB, Analysgruppen Borås, Förstudie Regional fjärrvärme Halland, Varberg Energi AB, Falkenberg Energi AB och Energiverken i Halmstad AB (ej offentlig utredning).
- Fjärrvärmeföreningen, 50 år med fjärrvärme i Sverige, 1999.
- Gebremedhin, Alemayehu, "Regional and Industrial Co-operation in District Heating Systems, Division of Energy Systems, Department of Mechanical Engineering, Linköpings universitet.
- Grohnheit, Poul Erik, Bent Ole Gram Mortensen, "Competition in the market for space heating. District heating as the infrastructure for competition among fuels and technologies".
- Grohnheit, Poul Erik, Skytte Klaus, "En nordeuropeisk elbörs", Afdelningen for Systemanalyse, Forskningscenter Risø, Roskilde September 1998.
- Gustafsson, Kristian, Effektivitetsstudier med "Data Envelopment Analysis". En teoretisk studie med empirisk tillämpning på svensk fjärrvärme, Magisteruppsats i Nationalekonomi, Ekonomiska institutionen, SLU Uppsala.
- Henriksson, Lars, "Fjärrvärmeföretagen – Utredning om behovet av förhandsreglering och priskontroll", 19 februari 2004.
- Höglund, Rune, "Econometri, 3 SV. Multipel Regression", Åbo Akademi 2004-03-09.
- IVA 2002, "El och kraftvärme från kol, naturgas och biobränsle".
- Hackett, Steven, "The Economics of Antitrust and Regulation", chapter 12: Natural Monopoly Regulation, Humbolt State University, Econ 459.
- Joskow, Paul L., "Electricity Sector Restructuring and Competition: lessons learned", Cuadernos de Economía, år 40, No 121, s. 548–558, december 2003.
- Joskow, Paul L., "The Determination of Allowed Rate of Return in a Formal Regulatory Hearing", Bell Journal of Economics, 1972, vol.3 issue 2, s. 632–644.
- Joskow, Paul L., "Regulation and deregulation after 25 years: lessons learned for research in industrial organization", MIT Cambridge MA.
- Knutsson, David, "National Aggregation of Locally Described District Heating Systems", Department of Energy Conversion, Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden 2003.

- Konkurrensverket, remissvar över betänkande från Va-lagsutredningen, "Allmänna vattentjänster" (SOU 2004:64).
- Konkurrensverket, rapport 2002:2, "Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?"
- Konkurrensverket, rapport 2004:3, "Monopolmarknader i förändring".
- Munck, Robert och Dyrvold, Andreas, "Det svenska flygets avreglering", C-uppsats Mitthögskolan Östersund.
- Munksgaard, Jesper; Pade, Lise-Lotte och Fristrup, Peter, "Efficiency Gains in Danish District Heating – Is there anything to learn from benchmarking?" 20 augusti 2003-08-26.
- Naturvårdsverket, "Utvärdering av spillvärmeprojekt", Delrapport för utvärdering av de lokala investeringsprogrammen, Utvärdering av ÅF-Energi & Miljö, 2 april 2004.
- OXERA, "The critical sales loss test in market definition" – Competing Ideas nov 2002.
- OXERA, "Informational Asymmetries – what's your number?", Competing Ideas Sept 2003.
- Profu, "Avfallsförbränning – utbyggnadsplaner, behov och brist", Uppdatering av nationell kapacitetsstudie.
- Profu, "Energibeskattnings på avfallsförbränning – ett räkneexempel", 2004-02-01.
- Profu, "Förstudie om orsaker till att spillvärme från industrin inte utnyttjas för fjärrvärmeproduktion", 2004-06-16.
- Profu, "Konsekvensanalyser av olika framtida styrmedels och skattemodeller för det svenska energiskattesystemet – ett samarbetsprojekt med svensk Energi, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Bioenergiföreningen och Svenska Gasföreningen", mars 2003.
- "Quantitative Competition Analysis", The Utilities Journal, april 2000.
- RDT ESD 126, "Approaches to the economics of regulation".
- Rolfsman, Björn, "Interaction between Energy Systems of Buildings and Utilities in an ever-changing Environment", Department of Mechanical Engineering, Division of Energy Systems, Linköping University 2003.
- RVF, "Kapacitet för att ta hand om brännbart och organiskt avfall", RVF Utveckling, Rapport 00:13.
- RVF, "Kapacitet för att ta hand om brännbart och organiskt avfall", RVF Rapport 02:02.
- RVF, Svensk Avfallshantering 2003.

- Sandin, Rickard, "Avancerad ekonomisk analys i mål om tillämpning av konkurrenslagen i svensk domstol". Uppdragsforskning åt Konkurrensverket.
- Sheshinski, Eytan, "Regulation of Private Infrastructure Industries, Harvard Institute of International Development", Lecture delivered at the seminar organized by CIDE (Centro de Investigacion y Docencia Economicas), Mexico Citu, August 20-21, 1998.
- Statistiska Centralbyrån (SCB), "Kvalitativ studie – Djupintervjuer med fastighetsägare och kommuner" för Fjärrvärmeutredningen.
- Statistiska Centralbyrån (SCB), Statistiska Meddelande SM 16.
- Solid biofuels – Terminology, definitions and descriptions, CEN TC 335, TS 14588.
- Statens energimyndighet, "Förstudie av värmemarknaden", ER 23:1999.
- Statens energimyndighet, "Fjärrvärmerna på värmemarknaderna", ER 19:2000.
- Statens energimyndighet, Remissvar över rapport ER 19:2000.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige", ET 1:2002.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige 2002", ET 23:2002.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige år 2003", En uppföljning av värmemarknaderna.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige 2004".
- Statens energimyndighet, Föreskrifter om statligt bidrag till investering för ombyggnad och anslutning av eluppvärmda byggnader till fjärrvärme.
- Statens energimyndighet, "Ekonomiska parametrar till Nätnytto-modellen", Energimyndigheten juni 2003.
- Statens energimyndighet, "Rapport Nätnytto-modellen, Kundenspecifika samt drift och underhållskostnader", januari 2003, Anders Ångström SWECO Energuide och Magnus Lindén EME Analys.
- Statens energimyndighet, "Nätnytto-modellen – utveckling, Andra avstämning mot företagsdata", Energimyndigheten oktober 2002.
- Statens energimyndighet, "Nätnytto-modellen utveckling – fokus på ekonomiska parametrar i modellen", mars 2003.
- Statens energimyndighet, "Elnätföretagens kostnadseffektivitet och produktionsutveckling – jämförelser av nätföretagens distribution av el år 2002 samt utvecklingen 2000–2002", Rapport ER 10:2004.

- Statens energimyndighet och ÅF-Energi & Miljö AB, 2003-08-19, "Konsekvensbedömning av förändrade nedsättningsregler för fjärrvärmeleveranser till industrin".
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2002", ET 18:2002.
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2003", ET 20:2003, november 2003.
- Statens energimyndighet, "Energiläget i siffror", ET 21:2003, januari 2004.
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2004", ET 17:2004, november 2004.
- Statens energimyndighet, Energiindikatorer för uppföljning av Sveriges energipolitiska mål – temaområden fjärrvärmemarknaden och naturgasmarknaden.
- Statens energimyndighet, Rapport angående systemgränser för byggnadsuppvärmning, oktober 2004.
- Statens energimyndighet, Uppskattning av marknaden för kyla, främst komfortkyla i Sverige, opublicerad arbets-PM, januari 2005.
- Statoil, "Energi till bostäder och lokaler – många frågor, få svar", Energirapporten, juni 2004.
- Statskontoret, "Effektivare tillsyn över energimarknaderna", Statskontoret, 2003:27.
- STOSEB, "Kraftvärme syd. När och hur mycket. Vad säger ekonomin?".
- STOSEB "Fjärrvärmeintegrationen i Stor-Stockholm", Rapport november 1995.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärme som uppvärmningssystem – vad tycker kunden?", FVF 1998:3.
- Svensk Fjärrvärme, "Kalkylering i fjärrvärmeföretag", januari 2002.
- Svensk Fjärrvärme, "Industriell Spillvärme", juni 2002.
- Svensk Fjärrvärme, "Svenska Värmenät", mars 2003.
- Svensk Fjärrvärme, Statistik 2002, november 2003.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden", Rapport februari 2004.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärmen och miljön".
- Svensk Fjärrvärme, "Konkurrenssituationen för fjärrvärmemarknaden på värmemarknaden".
- Svahn, Peter, "Beslutsunderlag i svenska energiföretag – Kalkylpraxis, prissättning och strategier för ledningsbunden energi", Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet år 2000.

- Sycon Energikonsult AB Maria Nilsson, SwedPower AB Pernilla Strömberg, "Utvärdering av olika metoder för allokering i kraftvärmeproduktion".
- The Economist, Research Tools A-Z,
<http://www.economist.com/research/Economics/alphabetic.cfm?TERM=NOBEL%20PRIZE%20FOR%20ECONOMICS>
- VanDoren, Peter, "Making sense of electricity regulation"; Regulation, vol. 23 No. 23.
- Vogelsang, Ingo; "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: a 20 year Perspective"; Journal of Regulatory Economics, 2002, vol 22. issue 1 s. 5–27.
- Werner, Sven, "The position of district heating in the world and the corresponding use of renewables", Chalmers Tekniska Högskola,.
- Werner, Sven, "Avoided carbon dioxide emissions from the current global use of district heating and combined heat and power", Chalmers University of Technology, District Heating and Cooling, April 2003.
- Werner, Sven, "Fjärrvärme som underlag för framtida kraftvärme", FVB Borås 2002-05-08.
- Werner, Sven och Knutsson, David, "Potential for natural gas based CHP generation in Swedish district Heating Systems", Nordleden Project.
- Werner, Sven och Broden, Anders, "Prices in European District Heating Systems", Helsingfors 2004-08-30.
- Westin, Paul, "Öppna Fjärrvärmenät (TPA)", Sveriges Energiting 12–13 mars 2002.
- Westin, Paul, "Tredjepartstillträde till fjärrvärmenät", Arbetsrapport för Svenska Fjärrvärmeföreningen 14 december 2001.
- VMK/EKAN, "Vad kostar fjärrvärmen? Slutrapport med fokus på metoanvisningar".
- ÅF-Energi & Miljö AB, "Beskrivning av kraftvärmelanläggningar – Underlag till Fjärrvärmeutredningen", Anna-Karin Hjalmarsson och Maria Stenkvist.
- ÅF EnergiledarGruppen Nätverk Sverige, "Miljönyckeltal för energianvändning", David Ringmar, Camilla Sundlöf, 2003-03-31
- ÅF-Energi & Miljö AB, "Tekniska förutsättningar för tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten", Rapport för Fjärrvärmeutredningen, Karin Byman och Hans Åkesson, 2004-01-09.

Kommittédirektiv



**Fjärrvärme på värmemarknaden
(N 2003:03)**

**Dir.
2002:160**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 december 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppdrag att

- belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna,
- föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme,
- analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta,
- analysera de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde,
- bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten, och
- genomföra den kompletterande analys på el- och värmeområdet som riksdagen tillkännagivit när det gäller åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrenssatsad verksamhet på elmarknaden såvitt avser avgränsningen till fjärrvärmeverksamhet (bet.2001/02:NU9,rskr.2001/02:180) och om det behövs föreslå reglering eller andra åtgärder.

Uppdraget skall delredovisas senast den 30 juni 2003 och vara avslutat senast den 30 juni 2004. Utredaren skall i delredovisningen genomföra den kompletterande analys som riksdagen tillkännagivit avseende åtskillnad mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180).

Bakgrund

Fjärrvärmen har en viktig roll i omställningen av energisystemet. Utbyggnaden av fjärrvärme har bidragit till ett kraftigt minskat oljeberoende, ett effektivare energiutnyttjande, en allt högre användning av förnybara bränslen, en förbättrad tätortsmiljö och minskade utsläpp av koldioxid. Fjärrvärmeutbyggnad kan därutöver bidra till att minska användningen av elvärme och utgör samtidigt en viktig förutsättning för utbyggnad av kraftvärme. Fjärrvärmen medger vidare en större flexibilitet i valet av energikälla jämfört med individuell bränsleledning.

Fjärrvärmeverksamhet består huvudsakligen av produktion och distribution av hetvatten i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader. Fjärrvärme står idag för ca 43 % av den totala uppvärmningen av bostäder och lokaler. Utbyggnaden av fjärrvärme har till största delen bedrivits i kommunal regi. I samband med avregleringen av elmarknaden 1996 infördes en bestämmelse för kommunala företag som bedriver produktion och handel med el. Bestämmelsen innebär att ett sådant företag skall bedriva verksamheten på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna. Syftet med bestämmelsen är att de kommunala elföretagen skall verka under samma förutsättningar som de privata elföretagen. Samtidigt infördes en motsvarande bestämmelse för kommunala företag som bedriver distribution av fjärrvärme. Syftet med den bestämmelsen är att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen, dvs. el och fjärrvärme. Detta innebär att fjärrvärmesektorn för närvarande är i stort sett oreglerad.

Vad gäller distributionen av hetvatten utgör denna ett naturligt monopol. Statsmakterna har därför i ökad grad följt utvecklingen på fjärrvärmemarknaden sedan 1996 i syfte att uppmärksamma ett eventuellt behov av åtgärder. Uppföljningar visar att konsumenternas ställning är svag i förhållande till fjärrvärmeföretagen och att konkurrensen behöver stimuleras på värmemarknaden. Uppföljningar visar även att betydande strukturförändringar har skett på fjärrvärmemarknaden sedan 1996. Det kommunala ägandet har minskat. Nationellt och internationellt verksamma integrerade energikoncerner står för en ökad andel av ägandet av fjärrvärmeföretagen. Fjärrvärmeverksamhet bedrivs också i allt högre grad med ökade avkastningskrav av såväl privata som statliga och kommunala ägare. En stor prisspridning mellan fjärrvärmeföretagen och

en ökad grad av prissättning efter alternativa uppvärmningsformer kan även konstateras.

Kommunala fjärrvärmeföretag

Sedan 1996 skall kommunala fjärrvärmeföretag bedrivas på affärs-
mässig grund (7 kap. 2 § ellagen (1997:857)). I samband med
Elbörsutredningens betänkande *Regler för handel med el* (SOU
1996:49) påpekade flera remissinstanser i sina yttranden att den
kommunala lokaliseringsprincipen förhindrade effektiva värmeför-
sörjningslösningar i områden nära kommunområdesgränser.
Kommunallagens lokaliseringsprincip innebär att en kommun som
bedriver värmeproduktion i princip endast får leverera värme inom
den egna kommunen. Den 4 juni 1998 tillkallade regeringen en
särskild utredare (dir. 1998:41) för att studera regelverket för
handel med och distribution av naturgas och annan rörbunden
energi. Utredaren fick i detta sammanhang i uppdrag att överväga
om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens
lokaliseringsprincip. Den 1 februari 1999 överlämnades delbetän-
kandet *Effektiva värme- och miljölösningar* (SOU 1999:5). Utred-
ningen föreslog att kommunal fjärrvärmeverksamhet även skulle få
bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet
inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärme-
verksamhet. Regeringen bedömde i propositionen *Energimarknader
i utveckling - bättre regler och tillsyn* (prop. 2001/02:56) att ett
undantag från lokaliseringsprincipen bör genomföras på sikt, men
först efter en ytterligare utredning av möjligheterna att införa pris-
tillsyn av värmedistribution. Riksdagen delade regeringens bedöm-
ning när det gäller lokaliseringsprincipen (bet. 2001/02:NU9).

Utredningar om konkurrensen för fjärrvärmens på värmemarknaderna

Den 17 december 1998 fick Energimyndigheten regeringens upp-
drag att göra en förstudie i syfte att beskriva situationen på
värmemarknaden ur ett användarperspektiv. Uppdraget redovisades
den 26 oktober 1999 (dnr N1999/11368/ESB). Efter remiss-
behandling fick Energimyndigheten i uppdrag av regeringen att i
samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket samt före-
trädare för bransch- och konsumentorganisationer senast den 1

oktober 2000 redovisa en översyn av fjärrvärmemarknaden och ett förslag till metod för att följa utvecklingen på denna (dnr N1999/11368/ESB). I uppdraget ingick att ta fram ett system för riktmärkesjämförelser (s.k. benchmarking) mellan fjärrvärmeföretagen. Energimyndigheten överlämnade den 16 oktober 2000 rapporten *Fjärrvärmen på värmemarknaderna – Rapport över uppdrag att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden* till regeringen (dnr N1999/11368/ESB). Rapporten innehöll förslag om ökad prisinformation, produktivitetmätningar och nyckeltal. Den innehöll också förslag om att utreda krav på särredovisning eller juridisk separation av fjärrvärmeföretag, att utreda möjligheterna att införa tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten samt att utreda möjligheterna för fjärrvärmekunderna att ta upp klagomål mot priser och andra leveransvillkor. Rapporten har remissbehandlats.

Regeringen bedömde i propositionen *Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn* (prop. 2001/02:56) att konkurrensituationen, strukturförändringarna på fjärrvärmemarknaden och fjärrvärmens betydelsefulla roll i energiomställningen medför att en ökad pristransparens bör eftersträvas. För att tillgodose konsumentens intresse av låga fjärrvärmepriser bedömdes en ökad uppföljning av fjärrvärmepriserna vara motiverad. Även riksdagen bedömde att fri prissättning för fjärrvärme kombinerat med naturliga monopol riskerar att leda till oskäligen prishöjningar (bet. 2001/02:NU9). Energimyndigheten har fått i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på värmemarknaderna med avseende på priser, konkurrensförhållanden, bränsleslag och utsläpp av koldioxid och andra miljöfarliga utsläpp från olika typer av uppvärmning. I detta arbete ingår att ta fram relevanta nyckeltal för att följa fjärrvärmens utveckling i olika avseenden i syfte att få kunskap om produktionsförhållanden och sambandet mellan produktion och kostnader. En första årlig uppföljningsrapport, *Värme i Sverige*, redovisades till Näringsdepartementet den 20 december 2001 (dnr N2001/11486/ESB).

Åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet i el- och fjärrvärmeföretag

Regeringen föreslog i propositionen *Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn* (prop. 2001/02:56) ett förbud mot gemensam verkställande direktör och gemensam styrelsemajoritet i

elhandels- eller elproduktionsföretag och elnätsföretag. Syftet med förslaget var att försvåra möjligheterna att övervältra kostnader mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Att förhindra s.k. korssubventionering är en viktig förutsättning för väl fungerande el- och värmemarknader.

Riksdagen avslag dock regeringens förslag i denna del (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180). Riksdagen menade att förslaget var behäftat med ett antal problem som kräver ytterligare beredning och överväganden. Riksdagen anmodade regeringen att göra en förnyad prövning av frågan och återkomma till riksdagen med ett nytt förslag. Särskilt bör frågan om kongruensen i regelverket för å ena sidan nätföretag och företag som bedriver produktion av och handel med el och å andra sidan fjärrvärmeföretag och elhandelsföretag uppmärksammas.

Konkurrenssituationen på värmemarknaden

Utbyggnaden av fjärrvärme har lett till att denna uppvärmningsform, där den är etablerad, har en dominerande ställning på värmemarknaderna. Distributionen av hetvatten utgör ett s.k. naturligt monopol. Detta innebär att det inte är möjligt att införa rimliga konkurrenslösningar i denna del.

Monopolprissättning är därför en risk. En stor prisspridning mellan fjärrvärmeföretagen och en ökad grad av prissättning efter vad alternativa uppvärmningsformer kostar kan även konstateras. Konkurrensen från andra uppvärmningsformer är ur fjärrvärmekundens synvinkel begränsad. Värmemarknaden kännetecknas även av betydande trögheter. Kostnaderna för att byta uppvärmningssystem är det största hindret. Ett byte av uppvärmningssystem är ofta en betydande investering som kräver tillgång till kapital hos den enskilde konsumenten. Även de praktiska möjligheterna att byta uppvärmningssystem utgör ofta en begränsning för konvertering från fjärrvärme. Eftersom andra uppvärmningsformer inte direkt konkurrerar då fjärrvärmeanslutning skett är därmed fjärrvärmemarknaden i konkurrensrättsligt hänseende att betrakta som relevant marknad. En värmekonsument som tillgodoser sin uppvärmning med el eller andra bränslen har möjlighet att välja och byta leverantör på ett sätt om fjärrvärmekonsumenten saknar. En ökad utbyggnad av fjärrvärme i småhusområden medför även att de små värmekonsumenternas intressen behöver tillgodoses i större

utsträckning. I övrigt bestäms konkurrensförhållandena mellan bränslena inom värmesektorn i hög grad av energibeskattningen.

Åtgärder för att förbättra konkurrensen på värmemarknaden

Konkurrensen inom värmesektorn bör stimuleras så att ökad effektivitet och lägre priser kan uppnås. För att uppnå en dynamisk konkurrens på värmemarknaden är det viktigt att motverka olika inträdesbarriärer. Ett sätt att öka konkurrensen på fjärrvärmemarknaden kan vara att låta spillvärmeleverantörer sälja värme direkt till konsumenten genom att få tillträde till nätet för själva distributionen, s.k. tredjepartstillträde. En sådan ordning torde kunna vara aktuell främst i de stora fjärrvärmesystemen. En potentiell leverantör av spillvärme har i dag i princip endast ett alternativ för nyttiggörande av spillvärme genom att leverera till nätet på villkor fastställda av nätägaren. Ett bättre utnyttjande av spillvärme innebär även hushållning med naturresurser och en effektivare energi-användning. I främst de stora fjärrvärmesystemen i landet skulle en sådan möjlighet kunna ge ett stimulerande konkurrenstryck på fjärrvärmeföretagen som då inte är den enda köparen av spillvärmens. Vidare kan en utbyggnad av fjärrvärmens mellan tätorter stimuleras genom tredjepartstillträde, då nätet öppnas för den som kan erbjuda värme till lägre pris. Ett utökat värmeunderlag för kraftvärme kan även innebära en effektivare elproduktion.

Uppdraget

Konkurrensen för fjärrvärmens på värmemarknaderna och kommunala fjärrvärmeföretag

Utredaren skall belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna och särskilt beakta effekterna av förändringarna i regelverket för kommunala fjärrvärmeföretag som genomfördes 1996. Utredaren skall även belysa de affärsmässiga riskerna med att bedriva fjärrvärmeverksamhet, exempelvis hur behovet av bränsleflexibilitet påverkar värmepriserna.

Åtgärder mot oskälig fjärrvärmeprissättning

Utredaren skall föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig fjärrvärmeprissättning. Utredaren skall analysera behovet av pristillsyn på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms nödvändigt, föreslå hur ett regelverk och en tillsynsmodell för fjärrvärmemarknaden lämpligen kan utformas. Utgångspunkten bör vara motsvarande regelverk för el- och gasmarknaderna. Olika system för tillsyn bör emellertid studeras såsom prisjämförelser, pristaks- och indexreglering samt inrättande av fjärrvärmekonsumentråd. Riktmarkesjämförelser av priserna för värmedistribution kan vara en sådan modell. För fjärrvärmen som är lokal till sin karaktär bör de lokala skillnaderna kunna tillgodoses genom en inriktning som bygger på prisjämförelser. Erfarenheterna från tillsynen av elnätsföretag bör även tillvaratas. I Sverige finns det ett 30-tal energiföretag som driver såväl elnäts- som fjärrvärmeverksamhet, vilka tillsammans svarar för huvuddelen av el- och fjärrvärmeförsäljningen i landet. Detta medför att det kan finnas samordningsfördelar med likvärdiga regelverk för el- och värmedistribution. Konkurrenslagstiftningens roll att stävja oskälig fjärrvärmeprissättning bör även belysas. Utredaren skall också överväga om ett eventuellt regelverk bör omfatta även fjärrkylamarknaden och fjärrånga.

Utredaren skall även studera behovet av och förutsättningarna för att inrätta en instans för klagomål mot priser och leveransvillkor för konsumenterna på fjärrvärmemarknaden samt införande av en förhandlingsordning vad gäller prissättningen av fjärrvärme, och i sådana fall lämna förslag på lämpliga åtgärder. Utredaren skall vidare analysera hur en ökad pristransparens på värmemarknaden skapar förutsättningar för konsumenten att bättre utvärdera sin situation. Utredaren skall i detta sammanhang beakta det arbete Energimyndigheten bedriver för att följa utvecklingen på värmemarknaden. Utredaren skall om så bedöms lämpligt lämna förslag om, i det fall att ett system för pristillsyn föreslås, att medge undantag från lokaliseringsprincipen vad gäller fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom kommunen.

Tredjepartstillträde

För att åstadkomma ökad konkurrens på värmemarknaderna skall utredaren analysera möjligheterna att åstadkomma ökad konkurrens vad gäller utbudet. Ett sådant sätt som skall analyseras är möjligheterna för spillvärmeleverantörer att sälja värme direkt till konsumenten genom att få tillträde till nätet för själva distributionen, s.k. tredjepartstillträde. Utredaren skall i det sammanhanget analysera effekterna av att fjärrvärmenäten integreras mellan närbelägna tätorter i fråga om möjligheterna att utnyttja spillvärmen och/eller öka värmeunderlaget för kostnadseffektiv kraftvärmeproduktion. I detta sammanhang skall en analys också göras av om den kommunala lokaliseringsprincipen innebär en begränsning för en sådan utveckling.

Utredaren skall undersöka de rättsliga förutsättningarna för ett tredjepartstillträde samt hur villkoren och administrationen för sådant tillträde till distributionen av hetvatten kan utformas. Utredaren skall vidare undersöka i vilken mån andra regelverk kan behöva ändras för att underlätta tredjepartstillträde. Utredaren skall därvid särskilt beakta behovet av ett enkelt regelverk som underlättar för nya aktörer. Vidare skall de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde analyseras. Utredaren skall även bedöma de tekniska begränsningar för tredjepartstillträde som följer av fjärrvärmenätens tekniska utformning. Då den nuvarande beskattningen av värmeproduktion beror på om den produceras inom industri, fjärrvärmeverk eller kraftvärmeverk skall energiskattesystemets utformning också uppmärksammas vid analysen. Arbetet med ett program för långsiktiga avtal för en konkurrenskraftig energiintensiv industri skall även beaktas. Vidare skall arbetet inom EU med relevanta direktivförslag, såsom kommissionens förslag till direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi (KOM(2002) 415 slutlig), uppmärksammas och hänsyn tas till eventuella EG-rättsliga krav. Om utredaren finner att tredjepartstillträde bör genomföras skall ett förslag till regelverk om detta läggas fram. Utredaren skall i detta fall också föreslå nödvändiga ändringar i andra regelverk som kan behöva ändras för att underlätta tredjepartstillträde. Utredaren skall också undersöka om ytterligare åtgärder utöver tredjepartstillträde bör vidtas som kan bidra till att

öka konkurrensen på värmemarknaderna, och i sådant fall lämna förslag till sådana.

Åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet i el- och fjärrvärmeföretag

Utredaren skall studera och överväga behovet av bestämmelser som reglerar åtskillnaden mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på elmarknaden och fjärrvärmeverksamhet. Eftersom fjärrvärmeföretag i dag ofta drivs inom integrerade energikoncerner där även såväl elhandel som elproduktion och nätverksamhet ingår, utgör korssubventionering mellan konkurrensutsatt och monopol-skyddad verksamhet en risk. I vissa fall drivs fjärrvärmeföretagen även i samma juridiska person som elproduktion och elhandel. I syfte att undvika korssubventionering och prisdiskriminering skall utredaren överväga behovet av skärpta regler och tillsyn av särredovisning av fjärrvärmeverksamhet. Kongruensen mellan kraven på åtskillnad mellan å ena sidan elnätverksamhet och elhandel och elproduktion och å andra sidan fjärrvärmeverksamhet och elhandel och elproduktion skall beaktas. Vidare skall behovet av särskilda regler för kraftvärmeföretag analyseras.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren skall samråda med utredningen om en översyn av valagstiftningen (dir. 2002:46).

Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering skall förslag till sådan lämnas. Utredaren skall även göra en bedömning av vilken miljöpåverkan som förslagen får om de genomförs. Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Uppdraget skall delredovisas senast den 30 juni 2003 och vara avslutat senast den 30 juni 2004. Utredaren skall i delredovisningen genomföra den kompletterande analys som riksdagen tillkännagivit avseende åtskillnad mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180).

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om fjärrvärme på värmemarknaden (N2003:03)

Dir. 2003:77

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2003.

Förlängd tid för delredovisning av uppdraget

Regeringen beslutar om förlängd tid för att delredovisa uppdraget. Uppdraget skall delredovisas senast den 31 oktober 2003.

Komplettering av uppdraget

Utredaren skall om det bedöms lämpligt föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan beivras. Denna del av uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2004.

Bakgrund

Förlängd tid

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 december 2002 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över fjärrvärmens konkurrens-situation på värmemarknaderna (dir. 2002:160). Utredningen skall enligt direktiven delredovisa uppdraget senast den 30 juni 2003 och slutredovisa uppdraget senast den 30 juni 2004. Regeringen beslutade vidare den 13 februari 2003 att en utredning *Fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna* (dir. 2003:22) skulle tillsättas med uppdrag att göra en kompletterande analys av frågan om skärpning av kravet på åtskillnad mellan elnätsverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Utredaren skall i denna fråga samråda med utredningen Fjärrvärme på värmemarknaden (N2003:03). Av samordningsskäl

är det angeläget att denna del i uppdraget redovisas koordinerat i tid mellan de båda utredningarna.

Förbikoppling av värmemätare

Svenska Fjärrvärmeföreningen har i en skrivelse till Näringsdepartementet begärt komplettering av gällande lagstiftning för att kunna beivra förbikoppling av värmemätare. Föreningen hänvisar dels till en dom i tingsrätt där tingsrätten ogillade ett åtal för egenmäktigt förfarande avseende en förbikoppling av värmemätare, dels till att det är straffbart att förbikoppla motsvarande mätutrustning såsom vattenmätare och gasmätare liksom att olovligen avleda elektrisk kraft. Eftersom fjärrvärmesystem blivit en allt vanligare uppvärmningsform till följd av en kraftig utbyggnad under de senaste decennierna och utbyggnaden i dag i större utsträckning sker i småhus-bebyggelsen har antalet mätpunkter i fjärrvärmesystemen ökat betydligt. Det är därför angeläget att närmare utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Fjärrvärmeutredningen
(N2003:03)**

**Dir.
2003:138**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2003.

Förlängd tid för delredovisning av uppdraget

Regeringen beslutar om förlängd tid för att delredovisa uppdraget. Uppdraget skall delredovisas senast den 1 december 2003.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 december 2002 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värme- och naturgasmarknaderna (dir. 2002:160). Utredaren skall enligt tilläggsdirektiv (2003:77) delredovisa uppdraget när det gäller den kompletterande analys som riksdagen tillkännagivit avseende åtskillnad mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180) senast den 31 oktober 2003.

Fjärrvärmeutredningen (N2003:03) skall samråda med utredningen om fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna (N2003:04) i frågan om åtskillnaden mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet. Utredningen om fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna har i en skrivelse den 14 oktober 2003 begärt förlängd tid för att delredovisa uppdraget till den 1 december 2003. Skälet är främst att Europeiska kommissionen har kallat medlemsstaterna till möten om tolkningen av el- och naturgasmarknadsdirektiven som antogs den 26 juni 2003. Mötena äger rum den 21 oktober respektive den 13 november 2003. Det är angeläget att utredningen om fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna ges möjlighet att beakta vad som framkommer i samband med dessa möten. Även Fjärrvärme-

utredningens tid för att delredovisa uppdraget bör därför utsträckas till den 1 december 2003.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Fjärrvärmeutredningen
(N 2003:03)**

**Dir.
2004:58**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 2004.

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredaren skall lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG skall genomföras i Sverige. Tilläggsuppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2005.

Bakgrund

Fjärrvärmeutredningen

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 december 2002 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värme- och kyla-marknaderna (dir. 2002:160). Utredaren skall enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2003:102) redovisa uppdraget senast den 30 september 2004.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme

Europeiska kommissionen lämnade i juli 2002 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG. Direktivet antogs slutligt av rådet och Europaparlamentet i februari 2004 och trädde i kraft den 21 februari 2004 (EUT nr L 52, 21.2.2004, s. 50–

60, Celex 32004L0008). Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 21 februari 2006.

EG-direktivet 2004/8/EG syftar till att främja en effektivare användning av primärenergi och att genom en ökad användning av kraftvärme minska överföringsförluster och utsläpp, framför allt av växthusgaser. En effektivare energianvändning genom kraftvärme kan även bidra till en förbättrad försörjningstrygghet avseende energi inom den Europeiska unionen.

Kraftvärme och kraftvärmen i Sverige

Kraftvärme innebär samtidig produktion av el och värme samt i en del fall även av processånga. Kraftvärme är både energi- och miljömässigt effektivt oavsett vilket bränsle som används och kan därmed på ett verkkningsfullt sätt bidra till minskad miljöpåverkan.

I Sverige finns väl utbyggda fjärrvärmenät, vilka medger en förhållandevis stor potential för kraftvärme. Den fortsatta expansionen av fjärrvärmenäten skapar ytterligare potential för ökad kraftvärmeproduktion. Under 2002 uppgick elproduktionen i landets kraftvärmeverk till cirka tre procent av Sveriges samlade elproduktion, vilket är en betydligt lägre andel än i flera av våra grannländer. Den 1 januari 2004 genomfördes förändringar i energibeskattningen av kraftvärmen som syftar till att öka elproduktionen i de befintliga kraftvärmeverken och till att förbättra förutsättningarna för investeringar i ny kraftvärme. Statens energimyndighet har enligt regleringsbrevet för 2004 i uppdrag att redovisa utvecklingen på kraftvärmeområdet i syfte att följa upp de samlade effekterna på kraftvärmen av de nya reglerna för energibeskattning och introduktionen av elcertifikatssystemet. Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2004.

Tilläggsuppdraget

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme i Sverige

Utredaren skall lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för

energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG skall genomföras i Sverige. I uppdraget ingår att lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att genomföra artikel 5 i EG-direktivet (2004/8/EG) om ursprungsgaranti för el från högeffektiv kraftvärme. En utgångspunkt bör vara utformningen av lagen (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el.

Utredaren skall även analysera den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme enligt vad som föreskrivs i artikel 6 i EG-direktivet (2004/8/EG). I denna analys skall utredaren särskilt beakta effekterna av den förändrade energibeskattningen avseende kraftvärme som trädde i kraft den 1 januari 2004, införandet av elcertifikatssystemet den 1 maj 2003, systemet för handel med utsläppsrätter som avses träda i kraft den 1 januari 2005 samt den ekonomiska potentialen för ytterligare expansion av fjärrvärmenäten. Så långt möjligt skall potentialen för och eventuella behov av regelförändringar relateras till mikrokraftvärme och mekanisk direktdrift enligt direktivets artikel 3 a belysas.

Utredaren skall vidare lämna förslag om tillämpning av Bilaga III a i fråga om särskilda kriterier för att småskalig kraftvärme och mikrokraftvärme skall betraktas som högeffektiv.

Vidare skall utredaren utvärdera nuvarande lagstiftning och regelverk om tillståndsförfaranden enligt artikel 9 i EG-direktivet (2004/8/EG). Vid utvärderingen skall arbetet inom Miljöbalkskommittén (M 1999:03) och PBL-kommittén (M 2002:05) samt motsvarande utvärdering enligt EG-direktivet 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EUT nr L 283, 27.10.2001, s. 33 - 40, Celex 32001L0077) uppmärksammas. Utredaren skall analysera eventuella fördelar och nackdelar med att tillämpa någon form av alternativa kriterier för vad som kan redovisas som kraftvärme enligt artikel 12 i EG-direktivet (2004/8/EG). I detta sammanhang skall utredaren särskilt belysa den ökade komplexitet som följer för det fall att ursprungsgarantier eller statistik skulle baseras på andra kriterier och definitioner än dem som gäller vid energibeskattning av kraftvärme. Utredaren skall väga nyttan med alternativa kriterier mot nackdelarna med ökad komplexitet.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren skall samråda med PBL-kommittén (M 2002:05), Utredningen om fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna (N 2003:04) och Statens energimyndighet. I den del av uppdraget som rör förslag till de författningsändringar som krävs för att genomföra vad som föreskrivs i artikel 5 i EG-direktivet om ursprungsgaranti för el från högeffektiv kraftvärme skall utredaren samråda med Affärsverket svenska kraftnät. Vidare skall utredaren beakta arbetet i den föreskrivande kommitté som skall inrättas enligt artikel 14 i EG-direktivet (2004/8/EG) och genomförandearbetet i övriga medlemsstater. Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd. Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering skall förslag till sådan lämnas.

Det nu aktuella tilläggsuppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2005 och övriga delar av uppdraget, i enlighet med vad som bestämts tidigare, senast den 30 september 2004.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Fjärrvärmeutredningen
(N 2003:03)**

**Dir.
2004:130**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2004.

Förlängd tid för huvuduppdraget

Regeringen beslutar om förlängd tid för huvuduppdraget.
Huvuduppdraget skall redovisas senast den 31 december 2004.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 december 2002 har chefen för Näringsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värme- och värmemarknaderna (dir. 2002:160). Utredaren skall enligt tilläggsdirektiv (dir. 2003:102) redovisa denna del av uppdraget senast den 30 september 2004. Den 6 maj 2004 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2004:58). Enligt tilläggsuppdraget skall utredaren lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG skall genomföras i Sverige. Detta tilläggsuppdrag skall redovisas senast den 31 mars 2005.

Utredaren har i en skrivelse begärt förlängd tid med att redovisa huvuduppdraget. Utredaren anger att utredningsuppdraget har vidgats genom de tilläggsuppdrag som har givits vilka medför vidgade frågeställningar och behov av ytterligare samråd med andra utredningar. Utredaren skall bl.a. samråda med El- och gasmarknadsutredningen (N2003:04) i frågan om att utvärdera behovet av koncessionsplikt för rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme. El- och gasmarknadsutredningen har beviljats förlängd redovisningstid bl.a. när det gäller frågan om att utreda behovet av

koncessionsplikt för distributionsledningar för naturgas till den 31 december 2004 (dir. 2004:104).

Då Fjärrvärmeutredningen enligt ett av sina tilläggsuppdrag skall redovisa förhållandena avseende koncessionsplikt för andra konkurrerande ledningsbundna energiformer, såsom el och naturgas, och vilken eventuell påverkan olika koncessionsregler för dessa energiformer kan ha på konkurrenssituationen dem emellan, finns skäl att samordna redovisningstidpunkten för de båda utredningarna. Fjärrvärmeutredningens huvuduppdrag bör därför redovisas senast den 31 december 2004. Tilläggsuppdraget gällande förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme skall genomföras i Sverige skall, som tidigare bestämts, redovisas senast den 31 mars 2005.

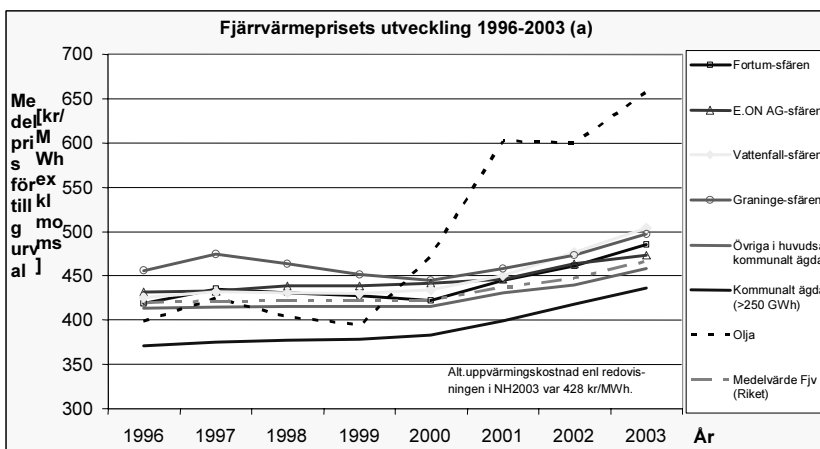
(Näringsdepartementet)

Fjärrvärmeföretagen och ägandet

En rapport av EKAN-gruppen för Avgiftsgruppen¹ och Fjärrvärmeutredningen

Sammanfattning

Syftet med studien är att studera prisutveckling för fjärrvärme vid olika ägarstrukturer och särskilt prisförändring efter en ägarförändring.



En sammanfattning av ägarbilden inom svensk fjärrvärme är:

- 59 % av fjärrvärmeförsäljningen är kommunalt ägd och resten är en blandning av privat och statligt (5 aktörer).
- 32 % av fjärrvärmeförsäljningen kan sägas vara i utländskt ägande (3 aktörer).

¹ HSB, Riksbyggen, SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen.

- De 35 största företagen står för nästan 85 % av fjärrvärmeförsäljningen.

Flera av de företag som genomfört ägarbyten omkring år 2000 finns representerade bland de ”värsta prishöjarna”.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser göras:

- De privata och statliga fjärrvärmeföretagen har ett fjärrvärmepris som ligger 5–20% högre än de större kommunala aktörerna
- Fortum- och Vattenfallsfären höjer mer än medelprishöjningen för fjärrvärmebranschen. De kommunala aktörerna samt E.ON AG-sfären ligger i nivå med den genomsnittliga höjningen eller under.
- Fjärrvärmeföretagens ökade alternativprissättning i kombination med den kraftigt ökade energibeskattningen och oljeprishöjningen under de senare åren ”skapar” ett utrymme för prishöjningar utöver vad som motiveras av ökade kostnader.

1 Bakgrund och syfte

Under 2003 tog avgiftsgruppen initiativ till en studie av fjärrvärmeföretagen och deras ägandet. Bakgrunden till studien var bl.a. att det hade konstaterats att ett flertal kommunala energiföretag under de senaste åren sålts till större energiföretag med olika typer av ägare. Det fanns då en misstanke om att prisutvecklingen för fjärrvärme i dessa kommuner skulle skilja sig åt jämfört med någon form av medelvärde för fjärrvärmepriset i landet eller för liknande storlekar på kommuner. I studien har uppgifterna uppdaterats med underlag från 2002 års uppgifter i årsredovisningar kompletterade med uppgifter från press mm. Syftet med den nu aktuella studien är att allt jämt studera prisutveckling vid olika ägarstrukturer och särskilt prisförändring efter en ägarförändring.

2 Underlag för studien

Som underlag för studien har följande material använts:

- Uppgifter om fjärrvärmepriser och fjärrvärmeföretag i landets kommuner från Nils Holgersson-studier från åren 1996–2003.

- Fjärrvärmeföretagen har i föregående års studie kompletteras med uppgift om organisationsnummer mm för att möjliggöra unika sökningar avseende företagsinformation mm.
- Underlag för information om ägande från Market Manager partner, som ingår i Bonniers Affärsinfo. Market Manager 2004:1 (100 % från 2002). Detta material är baserat på årsredovisningar som hämtats från PRV (Patent- och Registreringsverket).
- Uppgifter om fjärrvärmeförsäljning mm för respektive företag från Svensk Fjärrvärme statistik för år 2002.
- Kompletterande information om fjärrvärmeföretag har dessutom tagits fram genom kontakter med Svensk Fjärrvärme och genom olika sökningstjänster på Internet.

3 Resultatredovisning av uppdraget

Med ovanstående underlag tillsammans med Nils Holgersson-studiernas material om fjärrvärmepriiser har det varit möjligt att ta fram följande resultatredovisning:

- En databas som innehåller information om fjärrvärmeföretagens ägare som i princip har samma starttidpunkt som Nils Holgersson-studierna, dvs. 1996.
- Redovisning av förändringar av fjärrvärmepriiser kopplade till ägarbyten.
- Specialstudier av ett antal företag med avseende på ägarbyten och stora prisförändringar.

Prissättningen av fjärrvärme beror inte endast av ägarform utan hör samman med ytterligare faktorer, som t.ex:

- Prissättningen hos fjärrvärmeföretagen har allt mer orienterat sig mot att söka en jämförelse med kundens alternativkostnad för uppvärmningen.
- De kommunala ägarna har "vaknat upp" i frågan om att ställa tuffare krav på avkastningen i de egna bolagen.
- Den kraftigt ökade energibeskattningen under de senare åren gör att det finns "formella" skäl till att prisändra. Många aktörer utnyttjar situationen.

Svensk Fjärrvärme har i sitt policydokument ”Fjärrvärmen på värmemarknaden”, daterat 2002-06-12, sammanfattat fjärrvärmeföretagens roll på följande sätt:

Värmemarknaden är en marknad där fjärrvärmeföretagen söker tillgodose kundernas behov av värme i konkurrens med andra uppvärmningsformer.

Det branschföreningen vill tydliggöra är att det inte i första hand är verksamhetens kostnader som styr vilket pris som sätts gentemot kunden utan att det istället bör sättas utifrån vilka alternativ som kunden har.

De avtalsformer som finns för fjärrvärmepriset idag kan grovt sammanfattas i tre grupper:

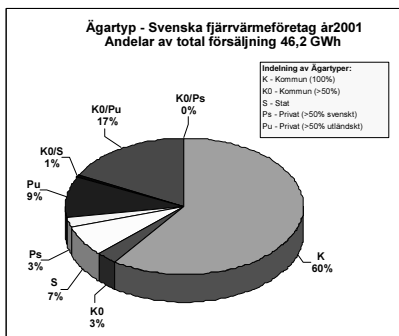
- Långa avtal (specialavtal)
- Referensbränsleavtal (relaterat till bränslepris t ex olja – både specialavtal och prislista)
- Avtal enligt prislista (tillsvidarepris)

De olika avtalsformerna ger olika frihetsgrader för både leverantör och kund. Det kan konstateras att den senare formen av avtal enligt prislista möjliggör en enkel jämförelse mellan företag och alternativa uppvärmningsformer. Tyvärr visar det sig att flera av marknadens stora aktörer inte redovisar denna typ av pris, t ex via sina hemsidor.

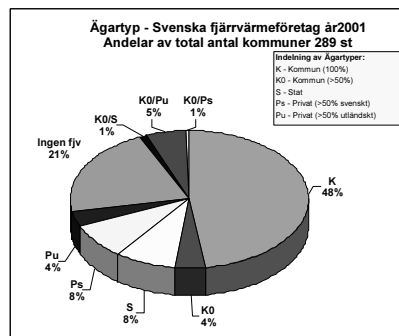
Vid ägarbyte kompliceras bilden ytterligare då säljare och köpare kan avtala om hur prisnivå/prisutvecklingen inom en viss tidsperiod efter försäljningen. Denna typ av avtal är naturligtast vid försäljning av kommunalt ägd verksamhet.

3.1 Hur såg det ut år 2002/03?

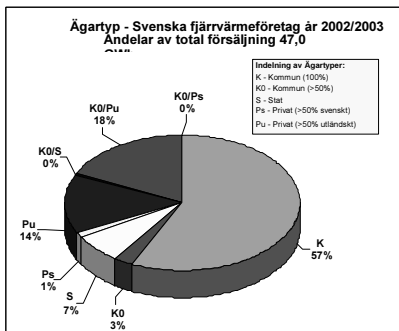
Genom den årliga studien, ”Avgiftsrapporten Nils Holgersson”, publiceras prisjämförelser mellan alla kommuner i Sverige som har fjärrvärme. Nuläget är att det ca 230 kommuner som i sin centralort har fjärrvärme som dominerande uppvärmningsform för flerbostadshus.



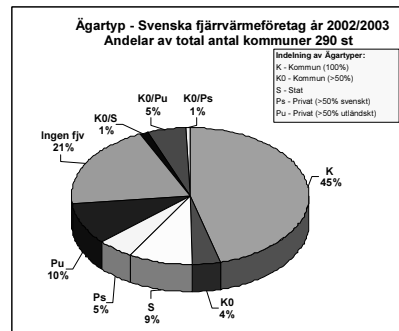
Figur 1 Ägartyper i svenska fjärrvärmeföretag år 2001



Figur 2 Andel av olika ägartyper i Landets kommuner år 2001



Figur 3 Ägartyper i svenska fjärrvärmeföretag år 2002/2003



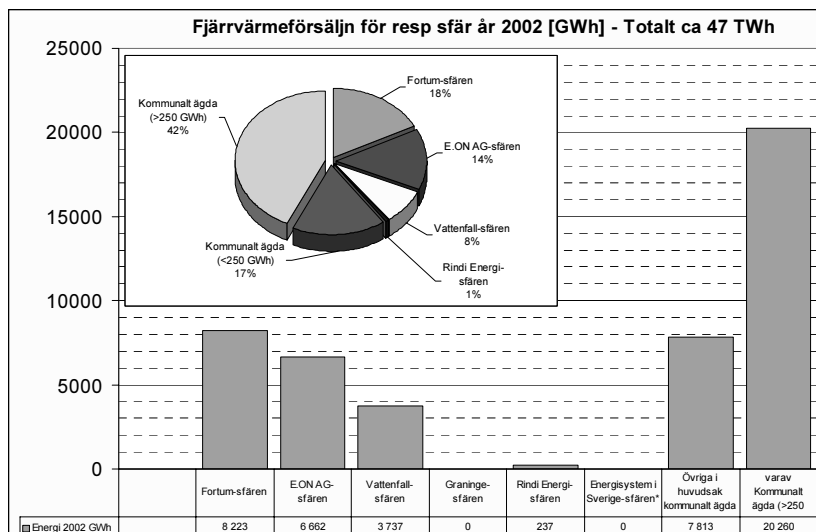
Figur 4 Andel av olika ägartyper i Landets kommuner år 2002/2003

Den helt dominerande andelen fjärrvärme försäljs fortfarande av kommunalt ägda företag eller förvaltningar. I figuren ovan redovisas hur fördelningen av ägandet ser ut av fjärrvärmen i de svenska kommunerna. Drygt 20 % av de svenska kommunerna har inte fjärrvärme. Den helt dominerade ägaren är kommunen. Oftast sker detta genom ett helägt bolag (ibland med minoritetssamägande med ett energiföretag som finns verksamt i flera kommuner och som inte är kommunalt).

Svenska staten, via Vattenfall AB, äger fjärrvärmeföretag (till minst 50 % andel) i knappt 10 % av landets kommuner medan andra privata aktörer äger ca 20 % av fjärrvärmen i landets kommuner. Sedan förra studien har en liten förskjutning skett från kommunalt och statligt ägande till utländskt ägande. Förskjutningen motsvarar ca 2 % enheter.

3.2 De olika ägarsfärerna – underlag 2002 och 2003

I figuren nedan redovisas de olika aktörerna i olika intressesfärer. Fördelningen som redovisas i figuren är baserad på landets totala fjärrvärmeförsäljning som den redovisats i Svensk Fjärrvärmes statistik för år 2002.



Den helt dominerande aktören är kommunerna som totalt äger knappt 60 % av landets fjärrvärmeförsäljning. Denna aktör är emellertid inte särskilt homogen utan bedriver sin verksamhet utifrån helt olika perspektiv. Den gemensamma nämnaren är möjligen att fjärrvärmens är samhällsägda och att värdena som genereras i verksamhet i en eller annan form återgår till en för samhället gemensam nytta.

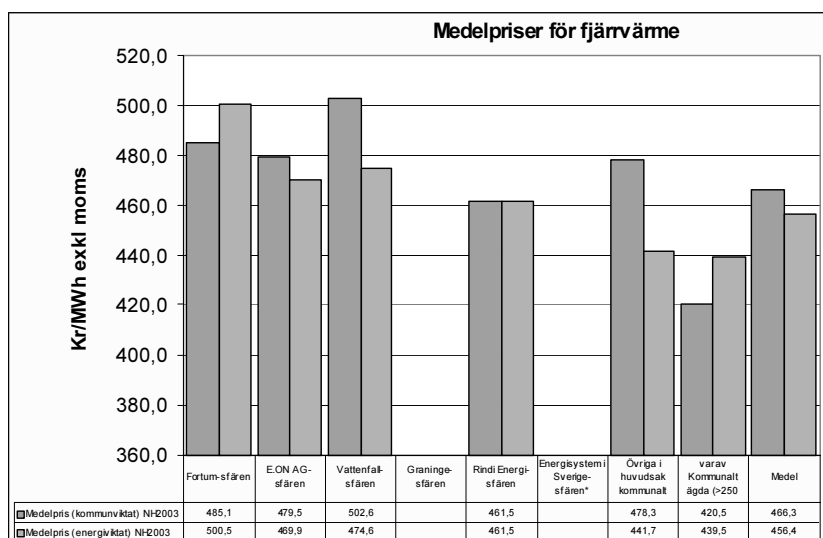
De övriga aktörerna kan samlas i ett antal företagssfärer där huvudägaren utgörs av Fortum Värme, E.ON AG (ägare av Sydkraft och numera via Sydkraft även Gräningsfären), Vattenfall samt ett antal mindre privata aktörer där de dominerande är Rindi Energi och Energisystem i Sverige (företaget genomgår för närvarande till vissa delar en rekonstruktion). Dessa aktörers drivkraft är mer orienterad åt att leva upp till mer eller mindre tydliga avkastningskrav från ägaren.

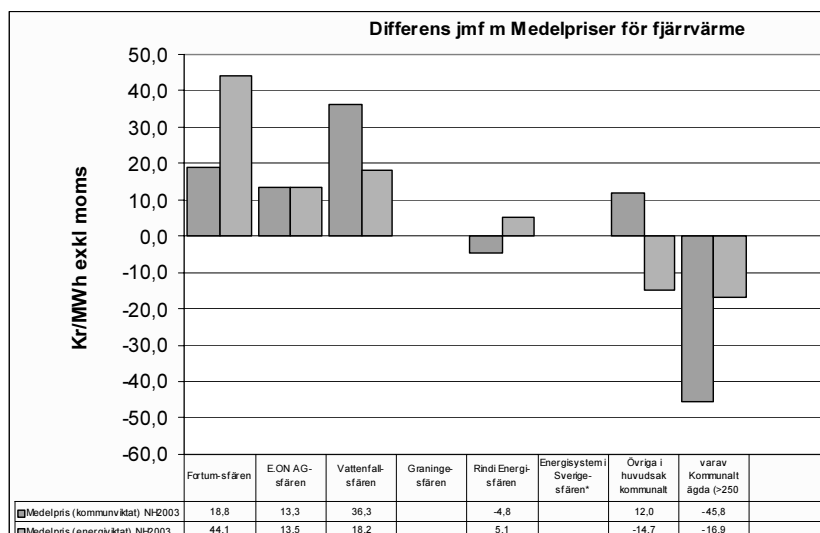
I bilaga² som presenterats till denna rapport finns en kort presentation i tabellform av de studerade huvudaktörerna. Av

² Bilagan har inte bifogats i betänkandet. Se Fjärrvärmeutredningens diarium, dnr 01/2004.

tabellhuvudet framgår den redovisade informationen i form av kommun, fjärrvärmeföretag, ägare (uppgift från 2002/03), ägarandel, typning, fjärrvärmepris (uppgift från 2003) och fjärrvärmeförsäljning (uppgift från 2002). Med typning avses här olika ägartyper enskilt och i kombination K=Kommun (100 %), K0=Kommun (>50 %), S=Stat, Ps=Privat (>50 % svenskt) och Pu=Privat (>50 % utländskt).

En sammanfattande bild av medelpriset för fjärrvärme i de olika ägarsfärerna år 2003 finns redovisade i bilderna nedan. Fjärrvärmepriset redovisas i två olika former: 1) Kommunviktat medelvärde avser medelvärdet för kommunerna som ingår i respektive ägarsfär och 2) Energiviktat medelvärde avser medelvärdet med hänsyn till fjärrvärmeleveransens omfattning för respektive företag i sfären.





Av figuren ovan framgår att de fyra icke kommunala sfärerna har ett fjärrvärmepris som är 10–20 % högre (vid kommunviktad betraktelse) eller 5–14 % högre (vid energiviktad betraktelse) än de kommunalt ägda fjärrvärmeföretagen med en försäljning över 250 GWh. Vid motsvarande jämförelse med samtliga kommunalt ägda fjärrvärmeföretag är priset 4–5 % (kommunviktat) och 4–13 % (energiviktat).

De två ägarsfärerna, Rindi Energi och Energisystem i Sverige (här saknas uppgifter då bolaget vägrat att lämna information), har ett för litet dataunderlag för att kunna göra en historisk bedömning. I tabellen nedan redovisas en karaktäristik för de olika sfärerna med avseende på energi, storlek på kommun m.m.

Sammanställning över de olika ägarsfärernas karaktärer avseende försäljning i kommuner	Pris 2003 [Kr/MWh] kommun/energi*	Energi 2002 [GWh]	Antal kommuner	Kommunstorlek medel [inv.antal]	K-klass 1)	K-klass medel 1)
Fortum-sfären	485/500	8 223	14	74 559	1	2,0
E.ON AG-sfären (Sydkraft+Gräninge)	480/470	6 662	22	42 355	1	2,0
Vattenfall-sfären	503/475	3 737	29	26 210	2	2,3
Rindi Energi-sfären	461/461	-	10	13 126	3	2,7
Energisystem i Sverige-sfären**	-	-	6	12 868	2	2,8
Övriga i huvudsak kommunalt ägda	478/442	28 073	152	33 794	2	2,1
Varav Kommunalt ägda (>250 GWh)	420/440	20 260	29	91 222	1	1,1

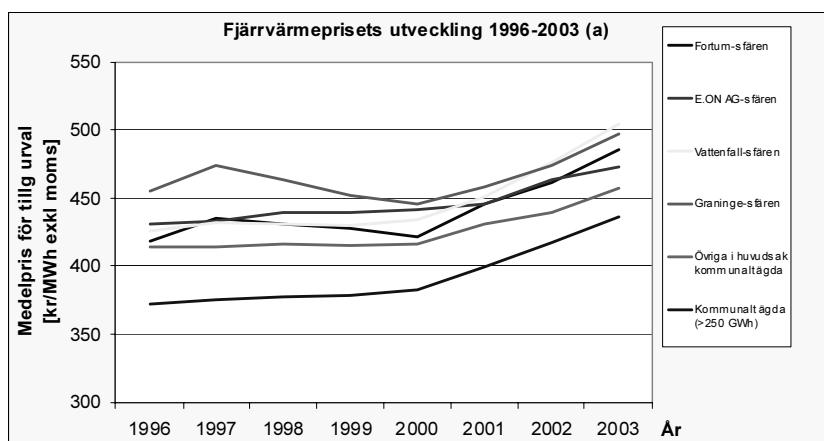
1) Kommunklass definierad enl klass 1 >35.000 inv, klass 2 15-35.000 inv och klass 3 <15.000 inv. K-klass avser Kommunklass baserat på kommunstorlek medel medan K-klass medel är ett beräknat medelvärde baserat på ingående kommuners K-klass.

*) Prisuppgifter redovisas både som kommunviktade och energiviktade **) Prisuppgifter saknas

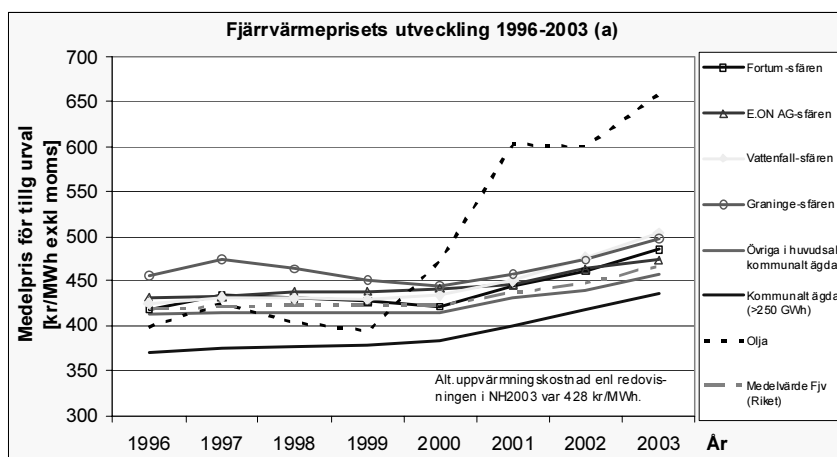
Av tabellredovisningen kan konstateras att de kommunalt ägda fjärrvärmesystemen har ett något lägre medelpris än de fyra "stora" sfärerna som återfinns överst i tabellen. Undantaget från detta mönster är till vissa delar Rindi Energisfären som trots att de äger fjärrvärmesystem med mindre energileveranser ändå har tydligt lägre prisprofil än de "stora" sfärerna.

I figurerna i nästa kapitel, kapitel 3.3, illustreras prisutvecklingen för de olika ägarsfärerna enligt ovan.

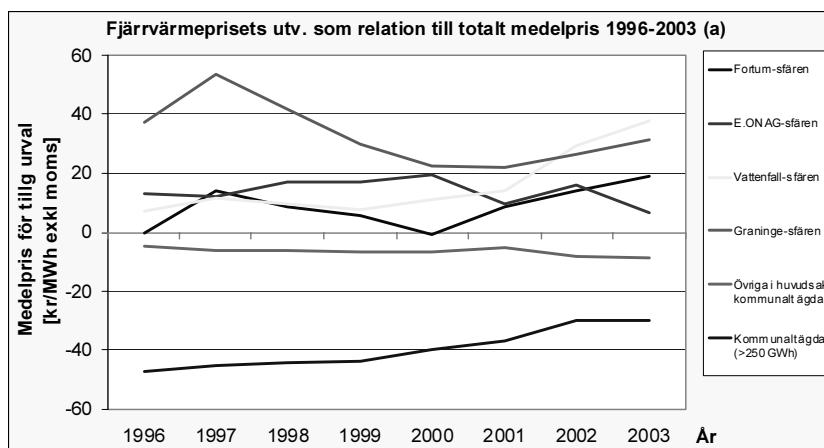
3.3 De olika ägarsfärerna – underlag 1996–2003



Över den studerade tiden har spridningen av fjärrvärmepriiset minskat för att under de senare åren tenderat att öka igen. Det finns också en tendens till att priserna närmar sig en ”högre” prisnivå. Fram till 2002 ökade gruppen av ”större” kommunala fjärrvärmeföretag (>250 GWh) mest men den trenden har stannat av 2003.



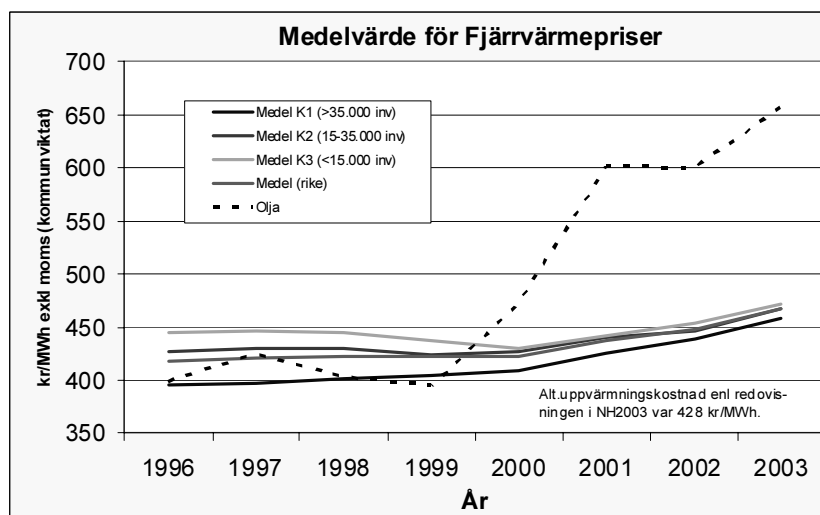
I figuren ovan redovisas samma fjärrvärmepriiser som i den tidigare figuren men med tilläggen för medelpriset för fjärrvärmepriiset (kommunviktat) och oljeprisutvecklingen över den studerade tidsperioden. Av figuren framgår att det finns en viss följsamhet mellan oljepriset och fjärrvärmepriiset. En annan iakttagelse som tydliggörs i figuren är att fjärrvärmepriiserna i allt högre utsträckning konvergera mot medelpriset även om 2003 tenderar att ändra denna bild något.



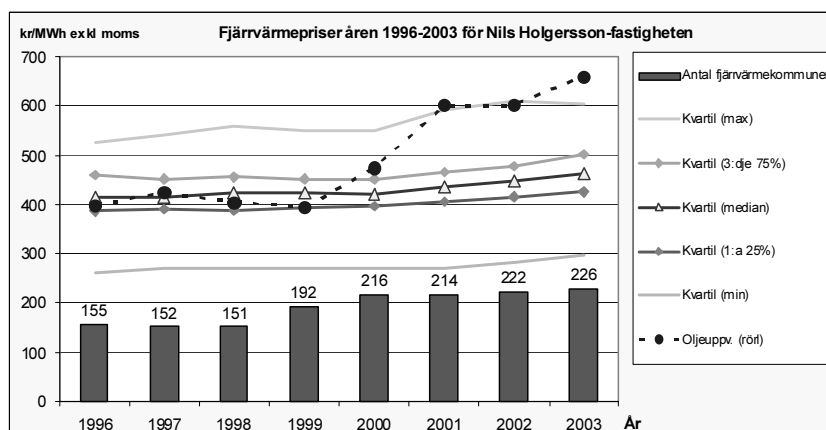
I figuren ovan är fjärrvärmens medelpris utgångspunkten. Redovisningen för de olika ägarsfärerna är baserad på mellanskillnaden av det beräknade medelpriset för sfären och rikets medelpris.

De kommunalt ägda fjärrvärmeföretagen har sedan 2002 ökat sina fjärrvärmepriser i paritet med medelpriset och för de större (>250 GWh) innebär det ett trendbrott. De kommunalt ägda bolagen ligger under medelpriset för fjärrvärme. De större (250 GWh) ca 30 kr/MWh och för hela gruppen ca 10 kr/MWh under medelpriset.

För Vattenfallsfären fortsätter ökningen, jämfört med branschens medelpris, som påbörjades omkring år 2000 och som är markant från år 2001 och framåt. Det samma gäller för Fortum-sfären där en tydlig prishöjning påbörjades omkring år 2000 och sedan fortsatt. För E.ON AG-sfären (tidigare redovisat endast som Sydkraft men nu även innehåller Gränings) är bilden något mer sammansatt när både Sydkrafts- och Gräningsföretagen redovisas som på bilden ovan. Sydkraftsföretagen har under den studerade perioden i stort sett legat på samma nivå medan Gräningsföretagen sjunkit något.



I figuren ovan har fjärrvärmesystemen studerats utifrån storleken på kommuner. Den här bilden visar tydligt att fjärrvärmepriserna tycks konvergera oavsett storlek på kommuner/fjärrvärmesystem. Spridningen är dramatiskt mindre i slutet av perioden jämfört med inledningen. Noterbart är att priset i stort sett legat oförändrat för de små kommunerna (K3) fram till 2002 medan ökningen är relativt stor för de större kommunerna (K1).



Figuren visar på en relativt stabil prisutveckling för medianvärdet för fjärrvärmepriset i landets kommuner. Det kan också konstateras att priset har en stor spridning mellan min- och maxvärdena. Övre och undre kvartil ligger ca ± 30 kr/MWh från medianvärdet och har faktiskt ökat något för år 2003 jämfört med åren från 1999 och framåt. Det rörliga priset för oljeuppvärmning har i stort sett legat inom gränserna för övre och undre kvartil för perioden 1996–2000. Under 2000 påbörjades dock en kraftig prisuppgång som berott på en del sammanfallande faktorer såsom uppgång på råoljepriset, dollarprisets uppgång och skattehöjningar. Höjningen mellan åren 2002 och 2003 är framförallt motiverat av den pågående skattväxlingen.

Det har hela tiden varit avsikten att spegla skillnader för ett specifikt typhus och därmed för en specifik fastighetsägare och deras hyresgäster. Medelvärdet ska således ej uppfattas som något "Sverigesnitt" för fjärrvärme. Vid en sådan jämförelse kommer stora fjärrvärmerörelser att få en större vikt. I en del av studiens redovisning finns också en redovisning av ett energiviktat medelpris. Beroende på hur prissättningen är utformad så innebär det som regel att ett något större typhus också skulle ha gett ett lägre genomsnittligt pris.

Det ska också noteras att fjärrvärmepriserna från olika leverantörer kan innefatta olika leveransåtaganden. Några fjärrvärmeföretag äger och driver fjärrvärmecentralerna i huset och vissa inkluderar serviceåtaganden. Likaså varierar uttaget av anslutningsavgift och anslutningslån historiskt samt sättet att återbetala lånen både inom ett företag och mellan företagen. Det gör att en helt rättvisande jämförelse mellan olika fjärrvärmeföretag är en svår uppgift.

I Nils Holgerssonstudien har inhämtats officiella priser, som inrapporteras av fjärrvärmeföretagen. Det finns hos flera företag, bland annat Sveriges största fjärrvärmeleverantör Fortum Värme (Stockholm), ett stort inslag av individuella kontrakt även för mindre fastigheter som vårt typhus. Den faktiska prissättningen kan därför skilja sig åt beroende på att pristransperansen är ofullständig.

Rent generellt kan konstateras att priskonstruktionerna för fjärrvärme fortfarande i många fall är alltför komplicerade. Det finns fortfarande många exempel på priskonstruktioner som innehåller ett flertal index och är mycket svårtillgängliga för att inte säga omöjliga att kontrollera för en normalkund.

Konstaterade beträffande ägarsfärerna – Slutsatser:

- Ca 59 % kommunalt ägande och resten, 41 %, en blandning av privat och statligt (5 aktörer).
- Omkring 32 % av fjärrvärmeförsäljningen kan sägas vara i utländskt ägande (3 aktörer). Denna andel har ökat med 2 %-enheter sedan 2001/02.
- De 35 största aktörerna står för nästan 85 % av fjärrvärmeförsäljningen.
- Med undantag för Rindi Energi har de övriga 5 privata och statliga aktörerna för närvarande mellan 5 och 15 % högre fjärrvärmepriser (medelvärde för NH-fastighet).
- Prissgapet är ytterligare 5 % till de större kommunala fjärrvärmeföretagen (>250 GWh).
- Ägarsfärerna finns på olika värmemarknader avseende kommunstorlek. Studie av pris i relation till kommunstorlek visar att denna betydelse minskat över tiden.
- Spridningen av fjärrvärmepriset är fortsatt lika stor över den studerade tidsperioden. De flesta fjärrvärmeföretagen finns emellertid väl samlade kring det framräknade medelpriset för riket. (50 % inom ± 30 kr/MWh runt medelvärde). Tendenser 2003 på ökad spridning.

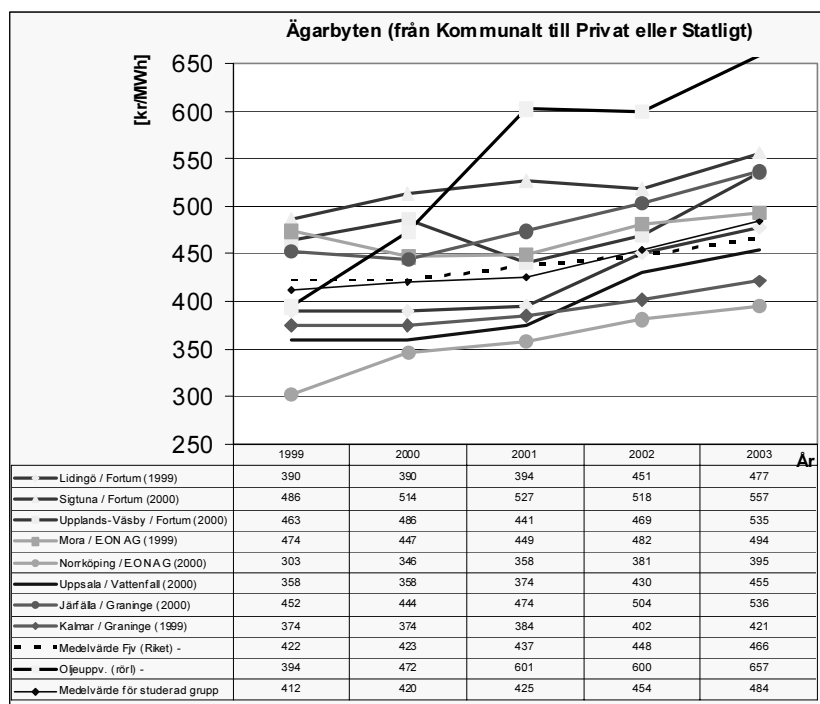
3.4 Vad händer vid en ägarförändring?

Det är inte helt lätt att urskilja prisförändringar direkt efter en försäljning. Det finns som tidigare nämnts flera faktorer som kan påverka prisutvecklingen.

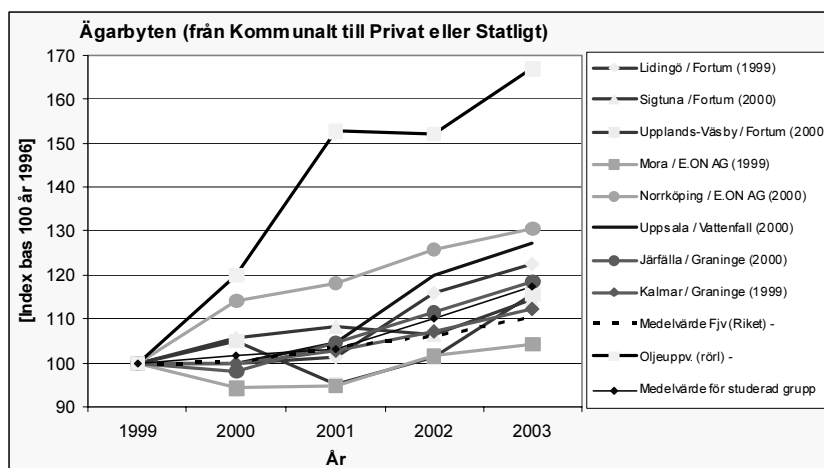
Nedan redovisas utvecklingen för ett antal mer eller mindre uppmärksammade ägarförändringar i jämförelse med utvecklingen för riket. De förändringar som studerats är de enligt tabellen nedan:

Kommun	Fjärrvärmeföretag idag	Ägare	Tidigare ägare	Tidpunkt för ägarförändring	Övrigt
Lidingö	Fortum Värme	Fortum Värme	Lidingö Kommun	1999	
Upplands-Väsby	Fortum Värme	Fortum Värme	Upplands Väsby kommun	1999/2000	
Sigtuna	Fortum Värme	Fortum Värme	Brista Kraft AB	1999/2000	
Mora	Sydkraft Sellbergs AB	E.ON AG	Waste management Int	1999	
Norrköping	Sydkraft Östvärme AB	E.ON AG	Norrköping kommun	2000	
Uppsala	Vattenfall Värme Uppsala AB	Vattenfall	Uppsala kommun	2000	
Järfälla	Graninge Järfälla Värme AB	Graninge/ E.ON AG (2003)	Järfälla kommun	2000	
Kalmar	Graninge Kalmar Energi AB	Graninge/ E.ON AG (2003)	Kalmar kommun	1999	

Stora ägarförändringar som har ägt rum är Fortums köp av Birka Värme (under år 2002) och E.ON AG:s köp av Sydkraft (under år 2000). Dessutom har E.ON AG-ägda Sydkraft under 2003 gått in som majoritetsägare i Graninge. Dessa köp kan komma att ställa krav på verksamheten vilket påverkar både kostnads- och intäkts-sidan.

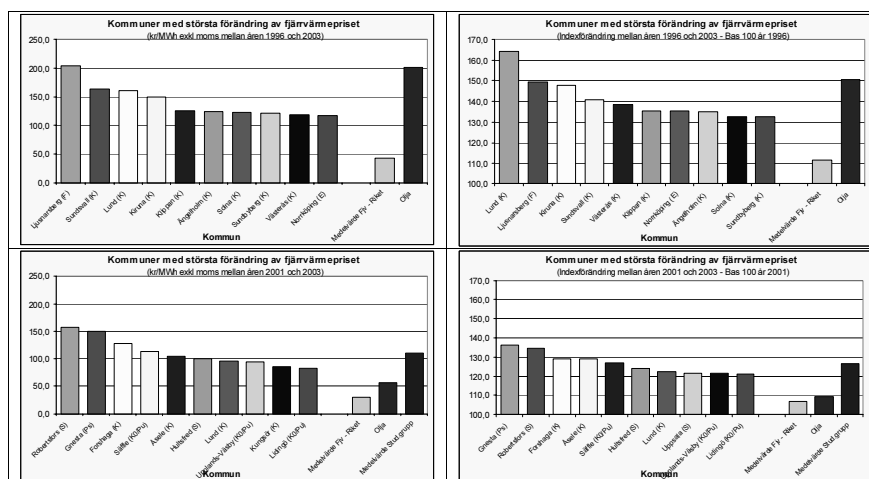


Figurrendovisningen ovan ger ingen direkt generell bild. I några fall finns tydliga indikationer på att priset kraftigt förändras just till följd av en ägarförändring kopplat till någon enskild aktör. Detta är Norrköping (E.ON AG), Uppsala (Vattenfall) och Lidingö (Fortum). Här har fjärrvärmepriserna ökat med 23–30 % under en 4-årsperiod medan medelvärdet för landet är ca 10 % under samma period. Fjärrvärmepriset i dessa tre kommuner har före ägarbytet varit tydligt under medelpriset och med relativt små förändringar (undantaget Uppsala som sänkte priset mellan 1998 och 1999 med 34 kr/MWh). För de övriga studerade fallen är höjningen strax över medelvärdet för landet (13–18 %) med ett undantag, Mora (4 %). Det finns skäl att fortsätta studien av prisändringar vid ägarförändringar då mätperioden är kort och ägarförändringarna relativt få. Medelvärdet för den studerade gruppen har tydligt ökat mer än vad medelpriset för hela fjärrvärmekollektivet har gjort under samma tidsperiod (72 jämfört med 44 kr/MWh). Av detta att döma har genomförda ägarbyten inneburit en pristendens uppåt.



Förändringen mätt som ett index visar på samma särprägel som för gruppen med ägarbyte. Ökningen för den är 117 jämfört med medelvärdet för riket som på ca 110 (Index = 100 är här år 1999). Indikationen är att prishöjningarna är tydligt högre (ca 70 % högre) vid ägarbyte från kommunalt ägande till privat eller statligt ägande (med reservation för att den studerade gruppen med ägarbyten är liten).

För att utvidga analysen något och studera vilka av landets kommuner där priset förändringen varit störst oavsett ägande och eventuellt ägarbyte så framkommer nedanstående bilder. Redovisningen innehåller dels priset förändring i kr/MWh mellan åren 1996 och 2003 (översta vänstra bilden) och den relativa priset förändringen redovisad som ett index över samma tidsperiod (basår för indexet år 1996 = 100) i den översta högra bilden. Redovisningen har dessutom kompletterats med förändringen mellan åren 2001 och 2003 (de båda undre bilderna) som i övrigt är uppbyggda på samma sätt. Efter kommunnamnen redovisas ägaren inom parentes. K skall utläsas som Kommun, F skall utläsas som Fortum Värme och E skall utläsas som E.ON AG (tidigare Sydkraft och Gräninge).



Flera noteringar kan göras utifrån denna redovisning. Åtta av tio kommuner med de största förändringarna under åren 1996–2003 har fjärrvärmeföretag som är ägda av kommunen själv.

Med undantag av Ljusnarsbergs kommun är det inga direkt små kommuner som är representerade (övriga kommuner tillhör den större halvan av landets kommuner). Ingen kommun har höjt sitt fjärrvärmepris mer än vad oljepriset har ökat. Detta gäller både i absoluta och relativa tal.

Av de kommuner med största prisförändringarna är det endast Norrköping som samtidigt genomgått ett ägarbyte. Prisnivån för fjärrvärme ligger samtidigt klart under medelpriset för landet trots den relativt sett stor prisförändringen.

Om istället perioden 2001–2003 studeras kommer de ägarbyten som skett omkring år 2000 att mer komma i fokus. Sju av tio kommuner med de största förändringarna under åren 2001–2003 har fjärrvärmeföretag som är ägda av andra aktörer än kommunerna själva. Fyra av dessa har nyligen skiftat ägare.

Konstaterade beträffande ägarbyten – Slutsatser:

- Vid den tidigare studien konstaterades att det skett för få ägarbyten och för nära i tiden för att man ska kunna göra någon egentlig bedömning. Årets studie visar, trots att antalet ägarbyten fortfarande är lågt, att det ofta tycks leda till uppmärksammade prishöjningar (i relativa och/eller absoluta värden).

- För de kommuner där ägarbyte har skett har fjärrvärmepriset ökat med 72 kr/MWh (jfr 44 kr/MWh medel) vilket i relativa tal innebär 17 % (jfr 10 % medel), dvs. ca 70 % skillnad.
- 8 av de 10 största prishöjarna är kommunalt ägda och 6 av 10 tillhör kategorin större fjärrvärmekommuner (>250 GWh) sett över perioden 1996- 2003.
- 7 av de 10 största prishöjarna är icke kommunalt ägda och 4 av dessa har nyligen genomfört ägarskifte (kommun till annan aktör) om den studerade perioden istället är 2001–2003.

4 Slutsatser

Det finns ett antal slutsatser som kan dras utifrån det material som analyserats.

Inledningsvis kan konstateras att den bild som togs upp under kapitel 3, där det redovisades ett antal andra faktorer utöver ägarformen, bekräftas av studien och kvarstår sedan tidigare – Slutsatser:

- Prissättningen hos fjärrvärmeföretagen har allt mer orienterat sig mot kundens alternativkostnad för uppvärmningen.
- De kommunala ägarna har ”vaknat upp” i frågan om att ställa tuffare krav på avkastningen i de egna bolagen.
- Den kraftigt ökade energibeskattningen och oljeprishöjningen under de senare åren gör att det finns ”formella” skäl till att prisändra. Många aktörer utnyttjar situationen.

Vidare har följande konstateranden gjorts beträffande ägarsfärerna:

- 59 % kommunalt ägande och resten, 41 %, en blandning av privat och statligt (5 aktörer). En förskjutning med 1 %-enhet.
- Omkring 32 % av fjärrvärmeförsäljningen kan sägas vara i utländskt ägande (3 aktörer). En förskjutning med 2 %-enheter mot ökat utländskt ägande.
- De 35 största aktörerna står för nästan 85 % av fjärrvärmeförsäljningen.
- Med undantag för Rindi Energi har de övriga 5 privata och statliga aktörerna för närvarande mellan 5 och 15 % högre fjärrvärmepriser (medelvärde för NH- fastighet).
- Prisgapet är ytterligare 5 % till de större kommunala fjärrvärmeföretagen (>250 GWh).

- Ägarsfärerna finns på olika värmemarknader avseende kommunstorlek. Studie av pris i relation till kommunstorlek visar att denna betydelse minskat över tiden.
- Spridningen av fjärrvärmepriset är fortsatt lika stor över den studerade tidsperioden. De flesta fjärrvärmeföretagen finns emellertid väl samlade kring det framräknade medelpriset för riket. (50 % inom ± 30 kr/MWh runt medelvärde beräknat som medianpris). Tendenser 2003 på ökad spridning.

Följande konstateranden har gjorts beträffande ägarbyten:

- Vid den tidigare studien konstaterades att det skett för få ägarbyten och för nära i tiden för att våga göra någon egentlig bedömning. Årets studie visar, trots att antalet ägarbyten fortfarande är lågt, att det ofta tycks leda till uppmärksammade prishöjningar (i relativa och/eller absoluta värden).
- För de kommuner där ägarbyte har skett har fjärrvärmepriset ökat med 72 kr/MWh (jfr 44 kr/MWh medel) vilket i relativa tal innebär 17 % (jfr 10 % medel), dvs. ca 70 % skillnad.
- 8 av de 10 största prishöjarna är kommunalt ägda och 6 av 10 tillhör kategorin större fjärrvärmekommuner (>250 GWh) sett över perioden 1996–2003.
- 7 av de 10 största prishöjarna är icke kommunalt ägda och 4 av dessa har nyligen genomfört ägarskifte (kommun till annan aktör) om den studerade perioden istället är 2001–2003.

Djupintervjuer med fastighetsägare och kommuner

En kvalitativ studie av SCB

1 Sammanfattning

Fastighetsägare

Hos i stort sett alla fastighetsägare vi intervjuat finns en strävan att byta ut oljepannor mot fjärrvärme i den takt som näten byggs ut. Fjärrvärme föredras därför att den är driftsäker och fordrar lite tillsyn. Att byta till biobränsle ses inte som någon lösning annat än i glesbygd. Om priset på fjärrvärmen skulle höjas väsentligt ser man egentligen inget alternativ. Om fjärrvärmen ökar mycket i pris menar man att priset på el också kommer att öka och i så fall skulle i alla fall fjärrvärme vara ett billigare alternativ. Några har nämnt att man i händelse av en rejäl prisökning skulle börja fundera på en egen närvärmeanläggning. Någon möjlighet att byta fjärrvärmeleverantör finns inte.

De kommuner som inte sålt ut sina fjärrvärmeanläggningar är i allmänhet mera aktiva med att bygga ut fjärrvärmenäten än de stora fjärrvärmeleverantörerna.

Från flera håll har vi hört att det pågår energisparande. Det gäller både värme, el och vatten. Man har årliga sparplaner så väl som treårsplaner. Energijägare är ett koncept med tips, som arbetas fram i arbetslagen, på olika sätt att spara energi. I ett företag upprättade man varje år "botten"-listor på de sämsta fastigheterna vad gällde energi-, el- och vattenanvändning. Åtgärder vidtogs sedan i dessa.

Det enda uttalade målet som kommunerna framhållit är miljöhänsyn och en strävan att byta ut oljan. I något fall kände man till att kommunen hade upprättat en energiplan. I ett annat fall var Agenda 21-arbete bekant men detta hade hittills endast gått ut på besparingar på vattensidan. Vissa restriktioner mot biobränsle finns också i vissa områden.

Några styrmedel finns egentligen inte heller.

Vi har inte kunnat konstatera någon skillnad mellan olika typer av fastighetsägare. Övervägande delen av de utvalda ägarna visade sig också vara kommunala ägare (kommunala bolag som hade både hyresfastigheter och lokaler). Samma strävan mot fjärrvärme i den takt som den byggdes ut och bort från oljan. Inte heller har vi märkt någon skillnad beträffande belägenheten på fastigheterna eller om det är en stor eller liten kommun. Allt verkar styrt av utbyggnaden av fjärrvärmenäten.

Kommuner

Samtliga kommuner som utfrågats har uppgett att de bygger ut fjärrvärmenäten så långt det är möjligt. Utbyggnadstakten varierar mellan kommuner bl.a. beroende på ägarförhållanden. En del kommuner har byggt ut för snabbt och mött problem med effekten på sina anläggningar. Några bygger ut utifrån marknadsmässiga grunder och går endast in i lönsamma byggprojekt.

Fjärrvärmen anses ha en dominerande ställning i centralorten men är konkurrensutsatt utanför tätorten. Samma bolag äger oftast hela värmesystemet med produktionsenheter, näten och drift- och underhåll.

Kommunerna har inga regleringar för att styra de olika uppvärmningssätten men har oftast synpunkter och önskemål om vilket uppvärmningssätt som är lämpligt i det enskilda fallet.

Målet med fjärrvärmeutbyggnaden och konverteringen är oftast miljömässiga aspekter. För att uppnå målen har man inte några styrmedel att ta till men kommuner som äger sitt energibolag har lättare att lyckas.

En viss oro har framkommit vad gäller planerna på att utnyttja gas för framställning av fjärrvärme. I och med att man använder gas blir inte fjärrvärmen lika miljövänlig längre.

Kontakter med fastighetsägare förekommer oftast i samband med infomöten som energibolagen eller energirådgivaren anordnar. Kontakterna resulterar i många fall till ökad fjärrvärmeanslutning.

2 Fjärrvärmeutredningens uppdrag

SCB:s enhet för energistatistik har fått i uppdrag av Fjärrvärmeutredningen att analysera den faktiska och den upplevda möjligheten att ändra uppvärmningssätt. Djupintervjuer ska genomföras med fastighetsägare, privata och allmännyttan, samt kommuner.

3 Metod

Uppdraget gällde att göra en kvalitativ undersökning med djupintervjuer. En kvalitativ studie kännetecknas av att man gör ett styrt urval utifrån syftet. Frågeställningarna är fastställda genom en strukturerad frågeguide. Samtidigt är frågorna öppna och ger möjligheter för den intervjuade att utveckla, kommentera och dela med sig av sina erfarenheter och uppfattningar.

Fastighetsägare och kommuner arbetar med energifrågor och uppvärmningssätt på många olika sätt. Genom att göra ett 30-tal djupintervjuer med personer som representerar olika typer av fastighetsägare och olika stora kommuner får man kännedom om mångfalden. Vi får också svar på vad som är gemensamt. Djupintervjun ger oss på ett bra sätt kunskap om arbetsätt och rutiner i företag och kommuner.

4 Genomförande

En frågeguide för fastighetsägare och en för kommuner gjordes på SCB av energienheten tillsammans med SCB:s mättekniska laboratorium. Frågeguiderna godkändes av utredningen efter ett par tillägg.

Urvalet diskuterades också med kunden. Önskemål fanns att en del av de utvalda fastighetsägarna skulle ha fastigheter i samma kommuner där kommunen valts för intervjuer.

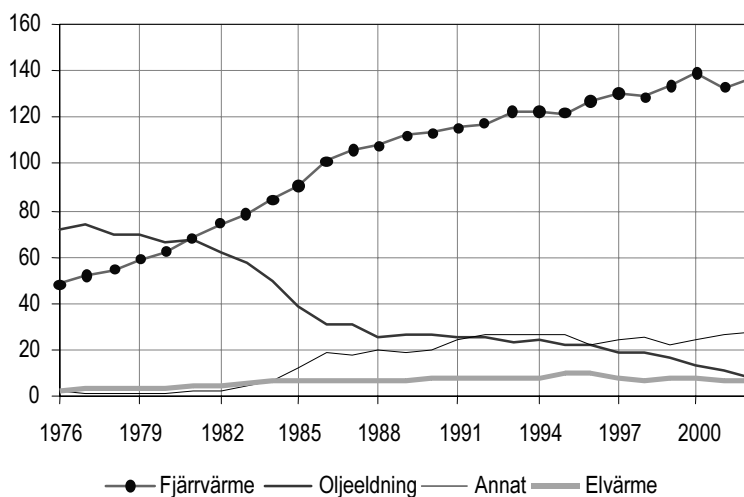
Totalt har 30 intervjuer genomförts. 20 intervjuer har gjorts med privata fastighetsägare, allmännyttan och en rikskooperativ ägare samt 10 med kommuner. När det gäller fastighetsägare har vi sökt energiansvariga (i de flesta fall samma personer som besvarar de årliga undersökningarna av energianvändningen i flerbostadshus och lokaler) och i kommuner energiplanerare, miljöansvariga eller liknande.

Intervjuerna har ägt rum från den 5 maj till den 4 juni och genomförts av fyra personer. Tre intervjuer gjordes vid besök och övriga med högtalartelefon.

5 Uppvärmning av bostäder och lokaler

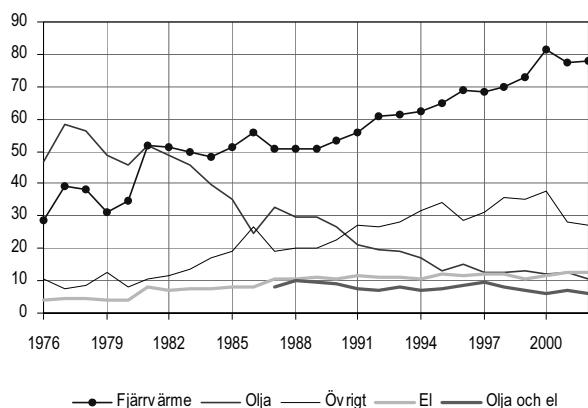
Hela 77 procent av arean i flerbostadshus var uppvärmd med fjärrvärme år 2002 och denna andel har ökat stadigt sedan 1970-talet.

Figur 1. Flerbostadsarean fördelad efter uppvärmningssätt sedan 1976, miljoner m²



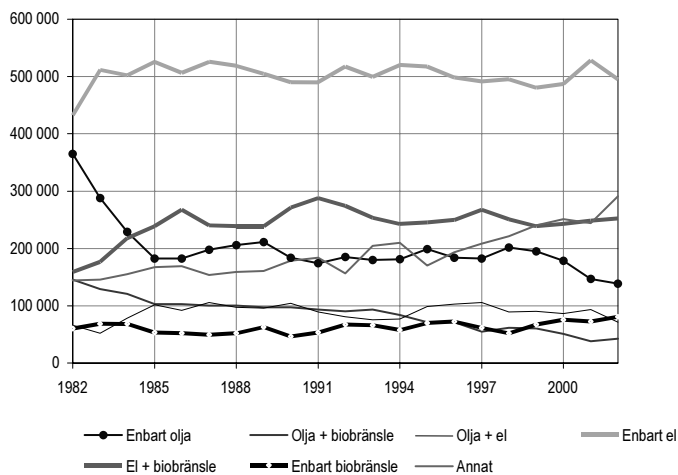
Även andelen lokalarea som värms med fjärrvärme har ökat under samma tidsperiod om än inte lika mycket som för flerbostadshusen. År 2002 värmdes ca 58 procent av lokalarean med fjärrvärme.

Figur 2. Lokalarean fördelad efter uppvärmningssätt sedan 1976, miljoner m²



Småhusen är till allra största delen uppvärmda med el. Andelen småhus som värms med fjärrvärme var fortfarande 2002 under nio procent. I diagrammet nedan redovisas fjärrvärme under rubriken "annat" tillsammans med gas, berg/jord/sjövärmepump och andra kombinationer än de som finns uppräknade.

Figur 3. Antalet småhus med olika typer av uppvärmning under en 20-årsperiod



6 Fastighetsägare

6.1 Uppvärmningssätt

Bland fastighetsägarna fanns följande olika uppvärmningssätt representerade:

- Fjärrvärme
- Eluppvärmning, både vattenburen, direktverkande och luftburen
- Eldningsolja
- Värmepumpar, såväl berg-, sjö- som luftvärmepumpar
- Biobränsle
- Biogas
- Solfångare, som ett komplement för uppvärmning av vatten.

Fjärrvärmen har funnits väldigt länge i en del kommuner – sedan 1970-talet. Se vidare under avsnitt 7.1.

Fjärrvärmen är det allra största uppvärmningssättet när det gäller de centrala delarna av kommunerna. När det gäller ytterstadsområden är det olika. Där finns både olje- och elvärmda lägenheter. I kommuner där man har kommunägda energibolag försöker man bygga ut nätet mot olika ytterområden. I ett par kommuner har man i ett område konverterat från direktel. Det var i samband med att man fick bidrag. När mindre orter har lokala fjärrvärmenät försöker man att bygga ihop med centralortens nät. Energibolaget i denna kommun har varit mycket aktivt med utbyggnad av fjärrvärmenätet och även många småhusägare är positiva till anslutning.

Flera fastighetsägare kombinerar fjärrvärmen med värmepumpar. Om inget fjärrvärmenät finns i närheten är det vanligt att man byter till värmepumpar. Pellets är också ett alternativ men fordrar mera skötsel än värmepumpar.

6.2 Egen policy

Fastighetsägarnas policy är dels att det ska vara så ekonomiskt som möjligt dels att uppvärmningssätten ska ta hänsyn till miljön. Flera kommenterar att man huvudsakligen vill bort från oljan. Planerna är att gå över till fjärrvärme så snart som möjligt.

En fastighetsägare är miljöcertifierad och deras policy är att använda fjärrvärme.

Vi använder våldsamt mycket el. Det finns två sätt att få en bättre värld på. Första är att minska elanvändningen vilket är buslätt att göra. Sedan finns inget och sedan inget egentligen. Och sedan kommer längre ner på listan och det är att vi ska producera det vi måste med minsta möjliga miljöbelastning. Det är de två huvudpunkterna. Det är märkligt att debatten kretsar kring hur vi producerar. Grejen är att vi producerar för mycket. Det är lätt att minska elanvändningen. Det är att vilja och att satsa.

6.3 Fjärrvärmens ställning

Alla fastighetsägare – oavsett kategori – menar att fjärrvärmerna är det uppvärmningssätt man ska satsa på. Även om priset skulle höjas drastiskt skulle det inte finnas något alternativ till fjärrvärmerna. Man är ansluten till ett nät och ett energibolag och det kan man inte ändra på.

Vi har ju inget egentligt alternativ. Det finns ingen konkurrent som säljer värme i en annan ledning.

Fjärrvärmerna upplevs mycket positivt av fastighetsägarna. Det är driftsäkert och bekvämt. Och det är miljövänligt. Man kan använda många olika bränslen, flis/spån/pellets, sopor, gas och olja. Även värmepumpar används av fjärrvärmeproducenterna. Någon använde havsvatten, en annan renat avloppsvatten från reningsverket och detta vatten levererades sedan ut igen i form av fjärrkyla.

Vissa bolag som tillhandahåller såväl fjärrvärme som gas och el upplevs som monopolföretag.

Man sitter fast i det här systemet. Det är en stor anläggning som ägs av en enda organisation. Konkurrensen är ju obefintlig. Men jag har ingen lösning på det.

6.4 Hinder att byta uppvärmning

Utbyggnaden av fjärrvärmenäten är beroende av vem som äger näten. En fastighetsägare menar att det är stor skillnad om kommunen är ägare eller om det är ett privat kraftbolag. Kommunen har ett samhällsintresse medan det privata kraftbolaget är mera affärsmässigt och vill ha lönsamhet.

Om vi minskar vår energianvändning så kan kraftbolaget sälja den fjärrvärmerna två gånger. Dels betalar vi för något vi inte använder och den effekt som vi inte använder säljer de till någon annan. Här finns det

alltså ingen marknadskraft. Bolaget bryr sig inte om att vi gör bättre anläggningar. Det enda vi kan påverka är den rörliga kostnaden, inte den fasta. De har alltså inget miljötänkande... Priset kan vi inte förhandla om utan endast den anslutna effekten.

Energileverantörerna är inte intresserade att ta fram en billig produkt. De vill endast tjäna mer pengar. Man måste ha någon form av styrmedel så att de inte tar ut för mycket i vinst. Vad är egentligen skäligt att tjäna? Om man ska ha en stor vinst ska man också ha en hög leveranssäkerhet. Man ska se till att det inte blir exempelvis strömavbrott så fort det är kallt ute.

En oro som finns hos fastighetsägare med miljöansvar är att det diskuteras att dra ledningar med *naturgas*. Även om naturgas inte ger upphov till lika stort utsläpp av koldioxid som olja är det ändå ett fossilt bränsle och olja försöker man att lämna.

Några fastighetsägare har byggt om från *direktel* till fjärrvärme. Det har då varit möjligt att få bidrag. Flera nämner att det skulle underlätta om man åter skulle kunna få bidrag för att konvertera från direktel till fjärrvärme.

I en kommun upprättade man 20-åriga avtal med fastighetsägarna där dessa förbinder sig att använda fjärrvärme under denna period. I gengäld fick de en lägre taxa sommartid. Samtidigt får värmeverken en god framförhållning och en stadig kundkrets.

I en annan kommun arbetade man med 5-åriga prisavtal på fjärrvärmerna.

Det finns alternativ. Det behövs nog att det konverteras från fjärrvärme till annat. Det är marknadskrafterna det handlar om.

Om jag får bygga en gasanläggning så kommer vi att utnyttja bränslet mycket mer effektivt än vad de stora värmekraftverken kan göra. En liten gaspanna är mycket mer miljövänlig än de stora kraftverkens.

6.5 Fjärrvärmens prissättning

Ett kommunägt fjärrvärmeverk har nyligen ändrat taxe-policy. Den fasta avgiften har höjts rejält och samtidigt har man infört flödesmätning. Det innebär att fastighetsägare kan spara åtskilligt och stimuleras att genomföra energisparåtgärder.

I en kommun har man haft samma taxa i nio år. Nu har man ändrat och har tre olika priser under året. Under sommaren är priset halverat. Under vinterhalvåret är det ett högre pris och sedan har man dessutom ett tredje pris under resten av året. De låga

taxorna under sommaren hämmar användandet av solfångare, som fungerar bäst på sommaren. Likaså påverkar det användandet av luftvärmepumpar, som drivs av el, under sommaren. Det vore bättre med en enhetlig taxa för fjärrvärme året runt. Flödesmätare är man dock positiv till. Höj det rörliga priset i stället för det fasta så uppmuntrar man till energisparande var en annan åsikt.

På vår fråga vad som skulle hända om fjärrvärmen blev betydligt dyrare fick vi följande svar från två fastighetsägare:

Den är bra mycket dyrare idag. Man höjer rätt friskt. Vi har haft höjningar på 4–5–6–7–8 % årligen, näst intill, de sista åren. Det är rejäla höjningar.

Då skulle vi skälla på energibolaget. (Skratt). En rejäl skopa ovet om de har lurat in oss i något ... Tyvärr är det så att om anläggningen är gammal och dålig så rivs den ut. Skulle det bli en sån höjning är det då en följd av att elpriserna har gått upp då kommer fjärrvärmen att vara billig ändå. Det hänger på hur den övriga prisbilden ser ut ... Skulle de bara höja fjärrvärmen då skulle vi kanske fundera på att bromsa utbyggnaden ... Bär det sig att ligga kvar med något annat istället?

Jag har ingenting emot fjärrvärme. Tvärtom ger det enormt goda möjligheter med flexibilitet och att elda med alla möjliga bränslen. Det är en alldeles utmärkt lösning med fjärrvärme. Jag är inte emot fjärrvärme. Jag är emot de höga priserna. ... Vi ska inte betala mer än vad alternativet kostar.

En fastighetsägare, med fastigheter i mer än en kommun, var mycket kritisk till energibolaget i en av dessa kommuner. Fakturor kom mycket oregelbundet och var ofta fel samtidigt som kundtjänsten låg i en helt annan kommun och därför saknade lokalkännedom. Krav borde finnas på att kundtjänsten ligger i samma kommun som energibolaget.

I en kommun kunde man förhandla sig till ett lägre pris på fjärrvärmen efter att man visat kalkyler på att det skulle löna sig att bygga en gaspanna. I samma kommun ansåg man även att små gaspannor var ett bra alternativ där man kunde få ut mera energi genom att det gick att kyla ned rökgaserna effektivare.

6.6 Kontakt med kommunen

De flesta kontakter fastighetsägarna har med kommunerna gäller när kommunen har ett eget energiverk. De kommunägda fastighetsföretagen har mer regelbundna möten.

Man upplever inte att kommunerna har några styrmedel. Regleringar som finns är väldigt få. Däremot strävar man åt samma håll, framför allt ur miljösynpunkt, att gå ifrån oljan så mycket som möjligt.

7 Kommunernas syn på uppvärmning

7.1 Bild av uppvärmningen

De kommuner som har intervjuats för utredningens räkning har ett fungerande miljö- och energiarbete vilket förutsätter bra överblick över energiläget i kommunen. Utbyggnad av fjärrvärmenäten ser olika ut i olika kommuner.

De tidigaste näten byggdes redan på 50- och 60-talet men en majoritet av kommunerna har fått sina nät på 70- och 80-talet. I de centrala delarna av kommunerna är fjärrvärme det dominerade uppvärmningssättet. Utanför centralorten (1–1,5 mil) varierar uppvärmningssätten mellan elvärme, värmepumpar, oljepannor och biobrännleldade pannor. Direktverkande elvärme förekommer oftare hos kommuner i norra delen av landet.

De större fastigheterna är i större omfattning anslutna till fjärrvärmen än småhus som oftast ligger utanför centralorten.

7.2 Fjärrvärmens ställning

För de flesta kommunerna i urvalet ligger anslutningsgraden till fjärrvärme mellan 80–90 % i centralorten. Här upplevs fjärrvärmen som det dominerande uppvärmningssättet. Det är inte realistiskt med alternativa uppvärmningssätt till fjärrvärmen i centralorten. Dock kan vi inte tala om monopolställning för fjärrvärmen eftersom restriktioner mot andra uppvärmningssätt inte existerar. Monopol för fjärrvärmen existerar dock i den meningen att det inte finns någon möjlighet att byta leverantör. En bit utanför centrala orten förekommer fjärrvärme i mycket liten omfattning.

Utbyggnadstakten av fjärrvärmenäten ser olika ut i olika kommuner. En majoritet av kommuner uppger att konvertering till fjärrvärme blir allt svårare p.g.a. det ökande antalet värmepumpar. I ett småhusområde där många fastighetsägare investerat i värmepumpar blir anslutningskostnaden hög för resterande småhusägare som vill konvertera.

Hos de flesta kommuner är det samma företag som äger nätet, står för produktionen och sköter leverans och underhåll. Konkurrensen inom marknaden är begränsad och ibland helt obefintlig. Marknaden anses vara för liten för att räckas till för flera aktörer. Kommunerna anser det inte vara realistiskt att utsätta fjärrvärmeverksamheten för konkurrens. En sådan konkurrens skulle endast ”existera på papperet”.

Några kommuner har låtit flera enheter samverka i produktionsledet. Andra har lagt drift och underhållsarbetet på entreprenad.

I ett fall har vi fått höra att man från fastighetsägaren förhandlar med energibolaget om priset på fjärrvärmerna. I detta fall hade man som alternativ att starta en panna till för biogas.

7.3 Regleringar i kommunen

Det finns inga föreskrifter som reglerar de olika uppvärmningsätten i kommunerna. Miljökontoren i kommunerna har synpunkter på biobränsleledning i tätbebyggda områden.

Vid nybyggnation ivrar man från kommunens sida för vattenbaserade uppvärmningssystem. Vissa kommuner har haft bestämmelser i detaljplaner om att anslutning ska ske till fjärrvärmerna men numera har man tagit bort dessa bestämmelser.

Vad gäller användning av elvärme har kommuner inga restriktioner. Kommunerna upplever det växande antalet eldrivna värmepumpar som problematiskt. Dock har man inte gått så långt som att införa restriktioner mot installation av dessa.

Få kommuner använder sig av styrmedel för att reglera utbyggnaden av fjärrvärme. Styrningen har handlat om att inkludera anslutningskostnaden till fjärrvärmenätet i tomtpriset vid försäljning. Verksamheten är avreglerad och utbyggnad sker på marknadsmässiga grunder.

En del kommuner har lyckats bra med sitt konverteringsarbete. Framgången för dessa kommuner beror främst på de prissättningsmodeller de tillämpar. Genom att erbjuda avtalsformer där kunden binder sig ett år i taget att köpa fjärrvärme har man lyckats göra fjärrvärmerna väldigt attraktiv.

7.4 Kommunens mål för uppvärmning

Kommunernas mål för uppvärmning varierar i olika aspekter men i ett avseende är de lika. Det gemensamma målet är att uppvärmning skall baseras på förnybara energikällor. Eftersom fjärrvärme produceras främst med biobränslen som insatsvaror strävar kommunerna efter så stor fjärrvärmeanslutning som möjligt.

Om kommunerna uppnår sina målsättningar eller inte är beroende av hur väl de lyckas förena energi och miljöarbetet med politiska beslut och affärsmässiga intentioner. För att det skall lyckas krävs ett fungerande samarbete mellan energibolaget på orten och kommunen.

Bland de kommuner som anser sig uppnå eller uppnått sina mål med uppvärmningen i kommunen är samtliga ägare till sitt eget energibolag.

De kommuner som har privata ägare till energibolaget har svårare att bedriva ett fungerande samarbete kring energi och miljöfrågor med energibolaget. I detta sammanhang har någon också uttryckt en oro för en planerad gasledning av fjärrvärmeverket.

7.5 Kontakter med fastighetsägare

Kontakterna med fastighetsägare sker på olika nivåer i kommunen och med olika fastighetsägare. Allmännyttans fastighetsbolag är kommunägda och därmed har man en naturlig kontakt med kommunen. I något fall, där man har ett kommunalt energiföretag, har man regelbundna möten med ”tekniska verken” 1 eller 2 gånger per år. Sporadiska kontakter med energirådgivare och energiplanerare förekommer också.

8 Erfarenheter från två sidor i samma kommun

Urvalet är för litet för att dra några generella slutsatser om hur situationen upplevs från kommunens och fastighetsägarnas sida. Dock kan vi konstatera att det föreligger skillnader i hur kommunen ser sin roll som fjärrvärmeproducent och leverantör och hur fastighetsägaren uppfattar det. Fastighetsägarna upplever att de har byggt sig fast i fjärrvärmesystemet och att realistiska alternativ inte existerar. Kommunen hävdar från sin sida att fastighetsägare har alternativ till fjärrvärmesystemet i form av värmepumpar och biobränslepannor.

Det övergripande målet vad gäller uppvärmning i kommunerna är att få ned utsläppen till miljön. Det vill man uppnå genom att bygga ut fjärrvärmen maximalt och ersätta de oljeeldade pannorna. I många fall känner fastighetsägarna till dessa mål, men vid val av uppvärmningssystem är det ekonomin som avgör vilket system man väljer.

Appendix 1

Frågeguide – djupintervjuer med fastighetsägare**Introduktion**

Regeringen har tillsatt en utredning om fjärrvärme. Utredningens uppdrag består bl.a. i att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme samt analysera om det är lämpligt att införa tredjeparts tillträde på fjärrvärmemarknaden och i sådant fall föreslå regler för detta. För att kunna dra slutsatser om fjärrvärmens ställning på värmemarknaden är det angeläget att kartlägga i vilken utsträckning det finns realistiska alternativ till fjärrvärme i en tätort och om fastighetens lokalisering centralt eller i ytterkanten av en tätort har någon betydelse för vilka alternativ som är tillgängliga.

SCB har fått ett uppdrag att på utredningens vägnar intervjua ett antal fastighetsägare och kommuner.

Faktauppgifter

Enligt fastighetstaxeringsregistret

Vilka uppvärmningssätt används i era fastigheter?

Centrum
Stad
Ytterstad
Glesbygd

Behov av byte

Har ni behov av att byta uppvärmningssätt i någon/några av era fastigheter inom de närmaste 2 åren?

JA NEJ

↓

Från vad?

Till vad ska ni byta?

Vilka motiv ligger bakom ert val?

Finns det några hinder att byta till annat uppvärmningssätt?

Uppvärmningssätt	1	El
	2	Olja
	3	Biobränsle (Ved/Flis/spån/pellets)
	4	Gas
	5	Fjärrvärme
	6	Värmepump
	7	Närvärme
	8	Annat

Nuvarande uppvärmning

Hur länge har nuvarande uppvärmningssystem funnits i era fastigheter?

För alla fastigheter: Sedan fastigheten byggdes. När?

Om byte: Vad var anledningen till att ni bytte? När?

Ändra uppvärmningssätt

Vad skulle få er att ändra uppvärmningssätt i någon av era fastigheter som det ser ut idag?

Nya regleringar? Miljömässiga? Politiska (skatter)?

Kostnader – något uppvärmningssätt blir billigare eller dyrare?

Hinder

Vilka är de största hindren för att byta uppvärmningssätt?

Även om det skulle vara lönsamt.

Centrum?

Stad?

Ytterstad?

Glesbygd?

- Koppling till kommunen (?)
- Ekonomiska (priset på olja/el/ höjs eller sänks. Hur mycket?)
- Praktiska (ingen plats för panna, skorsten saknas m.m.)
- Reglering

Om fjärrvärme:

Om priset skulle höjas med 10 % skulle det då kunna bli aktuellt att byta?

I så fall till vad?

I vilka områden?

Kommunens/kommunernas mål?

Har kommunen/kommunerna satt upp mål eller regleringar som styr ert val av uppvärmning?

Kommunens/kommunernas styrmedel?

Vilka styrmedel har kommunen/kommunerna?

Om styrmedel:

Hur upplever ni styrmedlen?

Behövs dom?

Finns det andra styrmedel som går att använda?

Egen policy?

Har ni någon egen policy i företaget för uppvärmningssätt? Stämmer det överens med kommunens/kommunernas policy eller inte?

Kontakt med kommun

Har ni någon regelbunden kontakt (minst ett par gånger per år) med t.ex. energiplanerare i kommunen/kommunerna?

Om JA:

- Hur ofta har ni kontakt?
- Är det samma person ni har kontakt med?
- Vilket utbyte har ni av kontakten?

Om NEJ:

- Vad beror det på?
- ???

Övrigt

Har du några andra problem eller funderingar om energifrågor som du vill ta upp/föra fram?

TACK för din medverkan!

Appendix 2

Frågeguide – djupintervjuer med kommuner**Introduktion**

Regeringen har tillsatt en utredning om fjärrvärme. Utredningens uppdrag består bl.a. i att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme samt analysera om det är lämpligt att införa tredjeparts tillträde på fjärrvärmemarknaden och i sådant fall föreslå regler för detta. För att kunna dra slutsatser om fjärrvärmens ställning på värmemarknaden är det angeläget att kartlägga i vilken utsträckning det finns realistiska alternativ till fjärrvärme i en tätort och om fastighetens lokalisering centralt eller i ytterkanten av en tätort har någon betydelse för vilka alternativ som är tillgängliga.

SCB har fått ett uppdrag att på utredningens vägnar intervjua ett antal fastighetsägare och kommuner

Läget i kommunen

Har ni någon bra bild av uppvärmningen i kommunen?

Fjärrvärme

Vilken ställning har fjärrvärme i kommunen?

Hur ser ni på fjärrvärme i förhållande till andra uppvärmningssätt?

Har t.ex. fjärrvärmen:

- monopolställning
- dominerande ställning eller
- är den konkurrenssatts?

Finns det realistiska alternativ till fjärrvärme?

VEM äger nätet? VEM levererar? VEM sköter drift och underhåll?

Hur ser det ut med konkurrensen inom fjärrvärmerörelsen från leverantör, producent och förbrukarsidan?

Uppvärmningssätt	1	El
	2	Olja
	3	Biobränsle (Ved/Flis/spån/pellets)
	4	Gas
	5	Fjärrvärme
	6	Värmepump
	7	Närvärme
	8	Annat

Regleringar

Vilka regleringar har kommunen satt upp?

- Fjärrvärmeanvändning
- Oljeeldning (t.ex. utsläpp, lager ...)
- Biobränsleeldning (...)

Finns det restriktioner för att använda elvärme i kommunen?

Mål

Vilka mål gäller för uppvärmning i kommunen?

Koppling till energi och miljöarbetet?

Styrmedel?

Vilka styrmedel har kommunen?

Vilka använder man för att reglera uppvärmningssätten?

Vilka använder man för att reglera fjärrvärmerörelsen?

Hur fungerar styrmedlen?

Behövs dom?

Finns det andra styrmedel som går att använda?

Kontakt med fastighetsägare

Har ni kontakt med privata och allmännyttiga fastighetsägare i kommunen när det gäller energifrågor?

Om JA:

- Med vilka? (stora, små?)
- Hur ofta har ni kontakt?
- Vilka frågor diskuteras?

- Är det samma person ni kontaktar?
 - Vilket utbyte har ni av kontakterna?
- Om NEJ:*
- Vad beror det på?
 - ???

Övrigt

Har du några andra problem eller funderingar om energifrågor som du vill ta upp/föra fram?

TACK för din medverkan!

Appendix 3

Urval av fastighetsägare och kommuner

Företag	Kommun	Fastighetsbestånd	Belägenhet	Uppvärmning
Lulebo	Luleå	12 000 lägenheter + några lokaler	Centralt samt ytterområden	De flesta har fjärrvärme, va el, d el
AB Övikshem	Örnsköldsvik	Ca 3 400 lägenheter	Centralt samt ytterområden	De flesta har fjärrvärme men även olja och el, jordvärmepump finns i någon fastighet
Byggab Mimer	Västerås	Stort antal bostadshus och lokaler	Centralt samt ytterområden och glesbygd	Större delen av fastighetsbeståndet har fjärrvärme
AB Teljebostäder	Södertälje	12 000 lägenheter	I Södertälje stad samt en liten del i ytterområden	100 % fjärrvärme i staden och en liten fraktion olja i ytterområden
Örebrobostäder AB	Örebro	23 100 lägenheter	Centralt, ytterområden och glesbygd	98 % fjärrvärme, va el, solfångare till tappvarmvatten + utepooler, berg vp och olja
Kristianstadbyggen	Kristianstad	10 000 lägenheter	Centralt och lite glesbygd	Över 90 % fjärrvärme i centralorten, olja och el i glesbygden
MKB Fastighets AB	Malmö	21 000 lägenheter, ca 10 procent av ytan är lokalyta	Ytterstad samt centrum	Ca 98 % fjärrvärme, lite gas samt ett område i förort med direktel
Västerviks bostads AB	Västervik	1 150 lägenheter och 250 000 kvm lokaler	Centralt samt ytterområden	Fjärrvärme. Pellets, närvärme, vp, direktel och solfångare
Varbergs bostads AB	Varberg	Ca 5 000 lägenheter	650 i tre ytterområden, resten centralt	Fjärrvärme först 2000, va el, d el, olja och gas
Familjebostäder i Gbg	Göteborg			
Rikskooperationen				
HSB Porfyren i Kiruna	Kiruna	1237 lägenheter	Alla i centrum	Fjärrvärme enbart sedan 1997/98

Företag	Kommun	Fastighetsbestånd	Belägenhet	Uppvärmning
Lokaler				
Landstinget i Örebro	Örebro	Alla landstingsägda fastigheter i Örebro län	På alla större orter i länet	De flesta fjärrvärme men även vattenburen och luftburen el samt olja och biogas
Posten	Stockholm, Göteborg, Malmö	Tre fastigheter i Stockholm, 1 i Malmö, 1 i Göteborg		Alla fjärrvärme utom en i Sthlm som har va el
Ritzéns livs AB	Näsåker Sollefteå	2 hus på en fastighet i Näsåker	Glesbygd	Olja och d el
Amelec AB	Jönköping	Lokaler för handel och industri i Jönköping, Halmstad och Nyköping	Köpcentrum och industriområden	Luftburen fjärrvärme och luftburen el. Även lite olja. En fastighet i Nyköping värms helt med belysning + kyl/frys, flera andra till 80 % med belysning.
Norrköpings kommun	Norrköping	750 000 kvm skolor, daghem och vårdhem	Centralt utom några i ytterstad	Centralt fjärrvärme, olja, pellets, bergvärme

Företag	Kommun	Fastighetsbestånd	Belägenhet	Uppvärmning
Örebroporten Fastigheter AB	Örebro	Kommunägt företag med enbart lokalfastigheter	Stad, ytterstad och glesbygd	Fjärrvärme utom en hangar på flygplatsen – elpanna
Arvidsjaurhem AB	Arvidsjaur	Kommunägt företag, 950 lägenheter + några lokaler	60 lägenheter i glesbygd, resten centralt	Olja/va el, d el
Tyresö Bostäder AB	Tyresö	Kommunägt företag med största delen bostäder	Centrum och ytterområden	Fjärrvärme i ca 50 %, va el, d el, olja vp
Malmstaden/Tornet AB	Linköping	60 % lokaler, 40 % bostäder	90 % i centrum, 10 i ytterstad	Fjärrvärme överallt sedan 2003

Kommuner	Befolkning per den 31 dec. 2003	Fick fjärrvärme
Falun	55 010	1984
Göteborg	478 055	1950
Jönköping	119 340	1980-talet
Kiruna	23 407	i slutet av 1980-talet
Linköping	136 231	1980-talet
Norrköping	123 971	
Sollefteå	21 317	
Västerås	129 987	1954
Örebro	126 288	1960-talet
Örnsköldsvik	54 950	i slutet av 1970-talet

Fjärrvärme i omvärlden

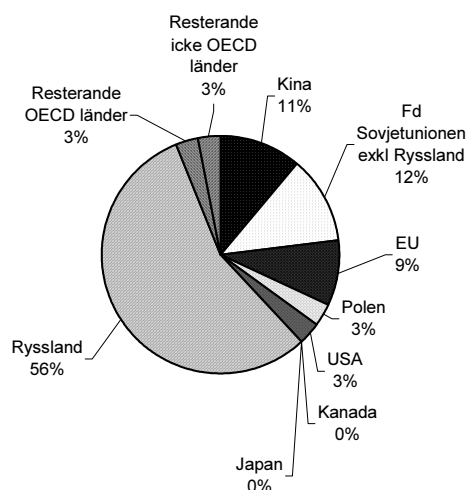
Det finns olika former för reglering av fjärrvärmerna i omvärlden. I många länder betraktas fjärrvärme som naturligt monopol och får inte gå med vinst. I andra länder begränsas vinsten med någon form av reglering. I t.ex. Finland, Sverige, Tyskland och Österrike sker reglering endast i konkurrenslagstiftningen. Konkurrensen mot alternativen kan i en del länder vara hård.

Vilka länder har fjärrvärme?

Fjärrvärme finns framför allt i Öst- och Centraleuropa och i de före detta Sovjetstaterna men även i ett antal asiatiska länder som Japan, Korea, Kina och Mongoliet. År 1998 producerades omkring 80 procent av världens fjärrvärme i de före detta Sovjetstaterna och i Kina. Kina är också det land där fjärrvärmemarknaden växer snabbast i världen. I Europa levererar fjärrvärmesektorn i dag fjärrvärme till mer än 100 miljoner människor.¹

¹ Euroheat & Power (2003a) samt Andersson, S. och Werner, S. (2003).

Figur 1. Andel av fjärrvärmeproduktionen i världen 1998 enligt IEA:s Energi balans



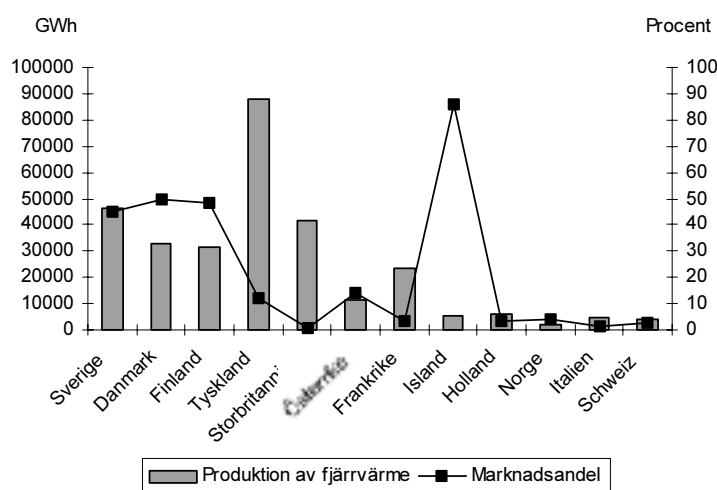
Källa: Werner, S. (2003).

Fjärrvärmens situation i Västeuropa²

I Västeuropa (gamla EU länderna samt Island, Norge och Schweiz) varierar fjärrvärmens marknadsandel för uppvärmning i hushållssektorn kraftigt. I de nordiska länderna, förutom Norge, har fjärrvärmens en näst intill dominerande ställning. Därefter kommer länder som Österrike och Tyskland med marknadsandelar för fjärrvärme på omkring 12 till 15 procent. I övriga västeuropeiska länder har fjärrvärme en mer blygsam ställning. I Storbritannien och Italien uppgår fjärrvärmens marknadsandel endast till en eller ett par procent. Men även om marknadsandelen t.ex. i Tyskland är lägre än i de nordiska länderna så är den totala konsumtionen högre. Fjärrvärmens fortsätter dessutom att utvecklas starkt i flertalet Europeiska länder, särskilt Österrike och Italien.

² Avsnittet bygger på Euroheat & Power (2003a) och Gochenour, C. (2001).

Figur 2. Fjärrvärmens marknadsandel och total värmeproduktion



Källa: Euroheat & Power.

Det finns flera orsaker till den stora variationen i marknadsandel mellan olika länder. En förklaring kan sökas i klimatskillnader, tillgången på andra värmealternativ såsom naturgas eller el, tillgång till industriell spillvärme samt vilken typ utav marknadslösning olika länder valt för sina energimarknader. I Västeuropa (förutom Norden) utgör naturgasen den viktigaste källan för uppvärmning. I länder där naturgas har en stor del av marknaden för uppvärmning är fjärrvärmens marknadsandel inte särskilt hög. Naturgasen utgör där ett konkurrenskraftigt alternativ till fjärrvärmens. I Norge har den goda tillgången på vattenkraft istället inneburit en stor andel eluppvärmning. I Oslo värms t.o.m. flerfamiljshus med elvärme.

Bränsleanvändningen i fjärrvärmesystemen i de västeuropeiska länderna varierar också mellan länder. I Finland, Österrike, Italien, Holland och Storbritannien används framför allt naturgas medan Tyskland och Danmark i stor utsträckning fortfarande förlitar sig till kol. Den huvudsakliga energikällan för fjärrvärme på Island är geotermi medan i Sverige bränsletillförseln är starkt diversifierad varav biomassa utgör en viktig energikälla. Under 1990-talet ökade naturgasens andel som energikälla för fjärrvärmesystemen i flertalet av de västeuropeiska länderna. Till följd av miljöpolitiska ambi-

tioner och högre naturgaspriser sker nu en omställning i många länder mot förnybara bränslen.

Öst- och centraleuropa samt forna Sovjet

Fjärrvärme har en lång tradition i öst- och centraleuropa samt forna Sovjet. Idag är mer än 40 miljoner människor anslutna till fjärrvärme i de öst- och centraleuropeiska länderna och marknadsandelen för uppvärmning av hushållssektorn ligger som ett viktat genomsnitt på 37 procent. Detta kan jämföras med motsvarande andel för de gamla EU länderna³ på 7 procent.⁴

Tabellen nedan ger en översikt över fjärrvärmens marknadsandel och produktionen i ett urval av östsatsländerna. Marknadsandelen varierar från 12 procent i Kroatien till 70 procent i Litauen och Ryssland.

Tabell 1. Fjärrvärmens marknadsandel och förändring i värme-konsumtion 1990–2001

Land	Marknadsandel (%)	Procentuell förändring i värme-konsumtion
Polen	52	-51
Ungern	16	-5
Litauen	58	-75
Lettland	70	-19
Estland	52	-76
Ryssland	70	-34
Bulgarien	20	i.u
Tjeckien	32	i.u
Slovakien	40	i.u
Kroatien	12	i.u

Källa: IEA och Euroheat & Power.

Även om fjärrvärmens marknadsandel för uppvärmning fortfarande är hög och stabil i de forna öststaterna så har fjärrvärmeproduktionen fallit de senaste åren. Utfasningen av subventioner och in-

³ Dvs. före utvidningen den 1 maj 2004.

⁴Gochenour, C. (2001).

troduktionen av mätsystem har lett till stigande fjärrvärmepriser och en fallande förbrukning av fjärrvärme. Detta samtidigt som den pågående renoveringen och moderniseringen av fjärrvärmesystem också betytt effektiviseringar i produktionen.

Ytterligare en orsak till den lägre fjärrvärmeproduktionen under senare år är konkurrensen från andra uppvärmningsalternativ. Den stora konkurrenten gentemot fjärrvärme i öst- och centraleuropa utgörs av individuell gasuppvärmning. Gasuppvärmning gynnas dessutom ofta av regleringsmyndigheternas tariffsättningsregler som är särskilt gynnsamma för de små konsumenterna. I Bulgarien utgör även el en betydande konkurrent till fjärrvärme, vilket bland annat beror på tillgången av kärnkraft och låga elpriser.⁵

Många fjärrvärmeföretag i öst- och centraleuropa har dessutom finansiellt svårt att klara de restaureringar och investeringar som nu behöver göras, vilket ytterligare försämrar fjärrvärmens konkurrenskraft. Svårigheter för fjärrvärmeleverantörer att upprätthålla en tillförlitlig leverans kvalitet i kombination med högre fjärrvärmepriser har fått många konsumenter att byta till andra uppvärmningsalternativ. Framför allt gäller detta de större industrikunderna som ofta har större möjligheter att vidta de nödvändiga och ofta kostsamma investeringar som ett byte innebär. Ett viktigt syfte med reformeringen av fjärrvärmesektorn i de flesta öst- och centraleuropeiska länder är därför att försöka förbättra den finansiella situationen för sina fjärrvärmeföretag. De länder som kommit längst i detta reformeringsarbete är Polen, Tjeckien och de baltiska staterna.

De vanligaste bränslena i för fjärrvärmeproduktion i de forna planekonomierna är kol, naturgas och olja. Polen, Tjeckien och Slovakien använder i huvudsak kol som bränsle i sina fjärrvärmesystem medan systemen i Ungern, Bulgarien och de baltiska staterna i högre utsträckning är naturgasbaserade. Förnybara bränslen, avfall och andra energikällor står för mindre än 10 procent av den totala bränsleanvändningen i dessa länder.⁶

⁵ Euroheat & Power (2003b).

⁶ Euroheat & Power (2003b).

Nordamerikanska fjärrvärme- och fjärrkylasystem⁷

I Nordamerika finns fjärrvärme i USA och Kanada. Fjärrvärme-systemen är dock mindre och inte lika effektiva som i västeuropa. Detta beror bland annat på att de till största delen baseras på en annorlunda och något föråldrad teknik. I huvudsak används ånga som värmebärande medium i stället för hetvatten. I USA står fjärrvärme- och fjärrkyla (district energy)⁸ för omkring 1,5 procent av den totala energikonsumtionen och omkring 4 procent av uppvärmnings- eller kylbehovet i byggnader. Kanada har omkring 15 fjärrvärmesystem i drift med en total kapacitet på 910 MW. De kanadensiska systemen uppvisar stora likheter med systemen i USA och är i huvudsak ångbaserade.

Efter andra världskriget fanns det omkring 250 centrala fjärrvärme- och fjärrkylasystem i USA, men 1980 var endast ett 60-tal av dessa i drift. Dessa stod då för omkring 16 procent av energiproduktionen från USAs alla fjärrvärme- och fjärrkyla system. Anledningen till denna nedgång kan bland annat förklaras med att den småskaliga produktionen av värme och elektrisk kraft inne i städerna slogs ut av den mer effektiva och storskaliga elproduktionen utan för städerna. Detta innebar ökade kostnader för de centrala fjärrvärmesystemen och att dessa förlorade kunder.

Efter 1980 har en del av de gamla systemen börjat restaureras. Dessutom har en viss utveckling av nya het- och kylvattenbaserade system kommit igång vilket har resulterat i ett femtiotal nya centrala system i USA. I tabellen nedan ges en summering över fjärrvärme- och fjärrkylasystemen i USA.

⁷ Avsnittet bygger på Gochenour, C. (2001) samt intervju med International District Energy Association (IDEA) den 20040302.

⁸ Fjärrvärme- och fjärrkyla i samma system betecknas ofta som "district energy".

Tabell 2. Fjärrvärme- och fjärrkylasystem i USA

	Centrala	Högskolor och universitet	Sjukhus	Industriella	Militära	Andra	Totalt
Antal system	110	1910	2026	432	310	1015	5803
Kapacitet (Gwt)	28	49	36	19	52	48	231
Årlig energiprod. (PJ)	189	282	199	99	190	225	1185
Distributionsnät (km)	1649	9981	6055	3648	6457	5789	33578
Andel ångsystem (%)	85	71	69	62	31	12	75
Andel hetvattensystem (%)	10	7	0,5	135	27	85	9
Andel kallvattensystem (%)	5	22	31	25	42	3	16

Källa: Gochenour, C. (2001).

Som framgår av tabellen har också ett stort antal institutioner såsom skolor och universitet, sjukhus och militärbaser konstruerat och byggt sina egna system. Dessa system är också i huvudsak ångbaserade även om det finns en trend mot att i ökad utsträckning distribuera hetvatten. En del av systemen genererar även sin egen elektricitet.

Fjärrvärmens konkurrerar ofta mot naturgas som har en dominerande ställning i USA. Konkurrensen är hård om varje kund. I nordöstra USA kommer konkurrensen även från individuell uppvärmning med olja. Olja och naturgas har här ungefär 40 procent av marknaden vardera. I Kalifornien är även el en stor konkurrent till fjärrvärmens. Genom att gaspriset ökat avsevärt under senaste året har intresset för fjärrvärme nu börjat växa.

Naturgas är det vanligaste bränslet och ungefär 40 procent av fjärrvärme- och fjärrkylproduktionen i USA är baserad på naturgas. Därefter följer kol och elektricitet med omkring 20 procent av produktionen vardera. Resterande 10 procent av produktionen är i huvudsak baserad på olja, men även förnybara bränslen och spillvärme används till en liten del.

Fjärrvärmens ägande och institutionella och legala ramar

Ägande och reglering av fjärrvärme i Västeuropa⁹

I de västeuropeiska länderna har fjärrvärmerörelser och el- och gas traditionellt varit integrerade i samma företag eller organiserat under samma typ av ägande, såsom statligt, regional eller kommunalt ägande. Eftersom fjärrvärme är en lokal företeelse så spelar kommunerna en viktig roll. I flertalet av de gamla EU länderna är en stor del av fjärrvärmeföretagen kommun- eller privatägda och i framför allt norra europa har fjärrvärme traditionellt producerats och distribuerats av kommunala företag.

Till skillnad mot i öst- och centraleuropa samt Ryssland har fjärrvärmerna i västra och framför allt norra europa varit verksam i enlighet med affärsmässiga principer, antingen som ett affärsverk eller som ett aktiebolag. Det har inte funnits några krav på sammanslagningar eller omstruktureringar mot en nationell offentlig nytthet såsom ibland har varit fallet med elindustrin. Ett annat typiskt karaktärsdrag för fjärrvärmeföretag är att de är både producer och distributörer av värme. Enligt Världsbankens rapport är ett skäl för detta en önskan om att optimera driften för att på så sätt kunna konkurrera med individuella uppvärmningssystem.

Idag finns en klar tendens bland västeuropeiska länder mot ett ökat privat ägande och en renodling av verksamheter genom att elproduktion och fjärrvärmerörelser separeras från varandra och från andra affärsrörelser. Detta är en del i den pågående reformeringen av energimarknaderna och huvudsyftet med att särskilja fjärrvärme och elproduktion är att förbättra effektiviteten och konkurrensen på dessa marknader, att öka transparensen över kostnader och vinster samt att förhindra korssubventionering från den ena rörelsen till den andra.

Fjärrvärmebranschen karaktäriseras av ett stort antal små företag eller enheter inom varje distrikt. I de flesta västeuropeiska länder anses fjärrvärme också utgöra naturliga monopol inom sina utbrednings- och försörjningsområden. Det är dock inte vanligt med någon särskild lagstiftning eller reglering riktad mot fjärrvärme. Fjärrvärme ses ofta i stället som affärsrörelser som regleras av marknaden. Naturgasen utgör ett konkurrenskraftigt alternativ. Tyskland, Österrike och Danmark har särskilda stöd för kraftvärme i sin lagstiftning.

⁹ Gochenour, C. (2001).

Där övervakning och reglering av fjärrvärmepriser finns syftar dessa framför allt till att förhindra missbruk av fjärrvärmens dominerande ställning. Detta innebär att reglering och övervakning inriktas mot att prisnivån ska vara skälig och i överensstämmelse med kostnaderna. Kunder inom samma typ av kundkategori ska behandlas lika och prisättning av värme- och el från samma företag får inte göras beroende av varandra. Korssubventionering är också förbjuden mellan olika affärsröresler inom samma företag, även om korssubventionering som sådan är svår att upptäcka. Såvitt utredningen kunnat utröna är det endast Danmark bland de västeuropeiska länderna som har en strikt särreglering av sin fjärrvärmesektor, övriga länder tycks i hög grad förlita sig till konkurrenslagstiftningen.

Fjärrvärmetarifferna i västeuropa är marknadsorienterade och kostnadsbaserade. I stor utsträckning används tvådelade tariffer med en fast avgift, som antingen är flödes- eller effektbaserad, och en rörlig energiavgift. Tariffstrukturen ger på så sätt relativt god kostnadskoppling. Vanligtvis utgör bränslekostnaden omkring 50 procent av fjärrvärmepriset. Även i de fall priserna regleras har fjärrvärmeföretagen för det mesta möjlighet att anpassa fjärrvärmetarifferna till upp- och nedgångar i bränslepriser utan att myndigheterna behöver godkänna detta.

Finansieringsbehovet i västeuropeiska fjärrvärmesystem tillgodoses vanligtvis genom självfinansiering antingen genom fonderade medel eller genom höja det egna kapitalet (dvs. aktiekapitalet) eller genom lånat kapital.

Fjärrvärmens ställning och reglering i några västeuropeiska länder

*Danmark*¹⁰

Det finns drygt 400 fjärrvärmeföretag i Danmark och fjärrvärmens andel av den totala värmeproduktionen är omkring 50 procent. Ungefär 14 procent av fjärrvärmeföretagen och ca 65 procent av produktionen i Danmark är offentligt eller kommunalt ägda, vilket innebär att det framför allt är de största företagen som är offentligt

¹⁰ Avsnittet bygger på Euroheat & Power (2003a), Statskontoret (2003) samt studiebesök vid Energitillsynet 2003-11-05.

ägda. Resterande del ägs av privata konsumentägda företag eller kooperativ.

Danmark har en klart definierad fjärrvärmepolitik och det har funnits en fjärrvärmelagstiftning sedan 1979. Fjärrvärme ses som ett naturligt monopol och både priset och avkastningen på investerat kapital är reglerade i lagstiftningen. Dessutom är anslutning till fjärrvärme obligatorisk i vissa utpekade distributionsområden. Enligt lagen ska det även finnas en reglerande myndighet som har ansvar för lagen och som utövar prisöversyn samt löser tvister mellan kunder och leverantörer. I denna del är dock den danska regleringen något komplicerad och det är svårt att skilja olika myndigheters ansvarsområden från varandra.

Den danska regleringen av fjärrvärme innebär att fjärrvärmen i Danmark inte kan drivas med vinstsyfte. Det är förbjudet att ta ut ett högre pris för fjärrvärmen än vad som krävs för att täcka fjärrvärmerörelsens kostnader, vilket också förklarar avsaknaden av affärsdrivande företag på marknaden.

I enlighet med lagstiftningen på området ska priset på fjärrvärme baseras på självkostnadsprincipen plus en viss godkänd avkastning på insatt kapital. För att säkra en kostnadseffektiv fjärrvärmeproduktion och förhindra att regleringen blir kostnadsdrivande finns även möjlighet att lägga fast s.k. intäktsramar. Dessa intäktsramar sätter en gräns för vilka priser företagen kan ta ut för sina fjärrvärmeleveranser. I praktiken har dock regleringen om intäktsramar hittills inte användts. Det har helt enkelt ansetts för arbetskrävande att ta fram intäktsramar för Danmarks drygt 400 fjärrvärmeföretag. Istället avser regleringsmyndigheten att använda sig av ett benchmarking system för att söka pressa de kostnader som får räknas med i priset att framöver.

En viktig utgångspunkt i det danska regleringsarbetet är ökad transparens. För att underlätta tillsynsarbetet och göra det lättare att jämföra företag med varandra har en standardkontoplan som alla fjärrvärmeföretag skall följa tagits fram. Det pågår också ett samarbete med de olika aktörerna på fjärrvärmeområdet i syfte att arbeta fram en gemensam uppfattning om vad som utgör ett korrekt regleringsunderlag. På så sätt är tanken att regleringen ska få en ökad acceptans och att ärendehantering med överklaganden m.m. ska komma att minska.

Energistyrelsen är den myndighet som ansvarar för att lagarna på energiområdet, inklusive fjärrvärmelagen upprätthålls medan konkurrensmyndigheterna, Konkurrenserådet och Konkurrencesty-

relsen, har till uppgift att reglera de naturliga monopolen inom energisektorn. Men det är Energitilsynet som är den egentliga regulatören på energiområdet.

Energitilsynet är en oberoende myndighet och har till uppgift att kontrollera prissättning och leverantörsbestämmelser på energimarknaderna och har även befogenhet att ingripa mot oskälig prissättning. Det finns även en oberoende klagoinstans, Energiklagenaevnet, där företag och enskilda kan få Energitilsynets beslut prövade. Dessutom finns en tvärsektoriell klagoinstans, Forbrugerklagenaeonet, som behandlar klagomål från konsumenter rörande varor och tjänster inom alla områden.

Finland¹¹

Det finns mer än 200 fjärrvärmeföretag i Finland. De flesta av dessa är kommunalt ägda och vanligen i form av ett kommunalt aktiebolag. Det vanliga är också att både nät och produktion återfinns i samma bolag. Det finns inga hinder för ett fjärrvärmeföretag att gå över kommungränsen. En ”lokaliseringsprincip” motsvarande den svenska finns alltså inte.

I ökande utsträckning har kommunerna börjat sälja ut sina produktionsanläggningar men väljer då oftast att behålla ägandet över fjärrvärmenätet. Fortum, Vattenfall och EoN äger idag flera produktionsanläggningar i Finland som levererar värme till olika fjärrvärmenät. Villkoren kring värmeleveranser etc. regleras då i ett avtal mellan ägaren till produktionsanläggningen och ägaren till fjärrvärmenätet och vanligtvis löper ett sådant avtal på 10 till 20 år.

Anslutning till fjärrvärme är helt frivillig i Finland och uppsägningstiden är vanligtvis två månader. Finns det tillräckligt många potentiella kunder i ett område som vill ha fjärrvärme då dras fjärrvärmeledningar till området. Tidigare fanns möjlighet för kommunen att besluta om viss uppvärmningsform om kommunen var ägare till den tomt som skulle anslutas. Marknadsandelen för fjärrvärme växer inte men den kan variera mellan åren beroende på hur stort småhusbyggandet är.

Finland har inte någon nationell fjärrvärmelagstiftning eller reglering. Det finns inte heller någon prisreglering i Finland. Konkurrens, konsumentskydd och säkerhetsregleringar är lika för alla

¹¹ Avsnittet bygger på Euroheat & Power (2003a), Statskontoret (2003) samt studiebesök vid Helsingfors Energi 2004-01-22.

branscher. Fjärrvärme betraktas som ett naturligt monopol och hanteras under konkurrenslagstiftningen. Det finska Konkurrensverket har lagt fast att fjärrvärme har dominerande ställning i de områden där fjärrvärme finns. I enlighet med konkurrenslagen är missbruk av dominerande ställning förbjudet, vilket inkluderar orättvis behandling av kunder, oskäliga vinster, korssubventionering mellan ett företags olika aktiviteter etc. Konkurrensmyndigheten ingriper dock endast mot fjärrvärme och kraftvärme-sektorn vid klagomål från kund eller annan.

Konsumentlagen stadgar att avtalsvillkoren ej får vara oskäliga. Det finns även en konsumentklagonämnd som kan behandla t.ex. avbrott på leverans av fjärrvärme. Det kostar inget att klaga hos konsumentklagonämnden och nämndens lämnar en rekommendation.

Eventuella problem förknippade med fjärrvärme har inte studerats av regeringen. Ett stöd ges till förnybara bränslen men det finns inget direkt stöd till fjärrvärme. Däremot finns ett särskilt teknikutvecklingstöd. Kraftvärme främjas dessutom i skattesystemet.

Prissättningen av fjärrvärme i Finland kan närmast karaktäriseras som en "självkostnadsprincip", även om det finns lite olika taxefilosofier inom de kommunala företagen. Det finns exempelvis företag som har så låga taxor att det inte ges möjligt till nyinvesteringar.

Fjärrvärme, vatten och el räknas i Finland som nödvändighetstjänster för konsumenterna. Det innebär att dessa tjänster måste vara tillgängliga till skäliga villkor och till skäligt pris. En fjärrvärmekund kan ju inte välja fjärrvärmeleverantör eller byta leverantör och det är svårt att byta till något annat uppvärmningsalternativ.

Nödvändighetstjänsterna el och vatten behandlas i ellagen respektive vattenlagen. Någon speciell fjärrvärmelag finns inte, men detta har hittills inte varit något stort problem. Däremot har det finska konsumentverket har i samråd med fjärrvärmebranschen tagit fram standardvillkor för hur fjärrvärmeavtal bör utformas. Standardvillkoren i fjärrvärmeavtalen liknar de i el och vattenavtalen.

Tyskland¹²

Fjärrvärme för uppvärmning och industrin produceras både i kraftvärme anläggningar och i värmeverk. Fjärrvärmens andel av den totala värmemarknaden utgjorde 1998 omkring 28 procent i forna östtyskland och 8 procent i det västtyskland.

Priset på värme är inte reglerat utan bestäms i förhandling mellan producenten (vanligtvis det lokala Stadtwerke) och konsumenten. Efter liberaliseringen av energimarknaden sjönk elpriset samtidigt som gaspriserna steg i Tyskland. Många lokala kraftvärmeverk förlorade därmed konkurrenskraft på marknaden och fick stängas. Detta har blivit en politisk fråga och parlamentet antog en lag i maj 2000 i syfte att ge ett temporärt skydd till existerande kraftvärmeanläggningar. Lagen garanterar en minsta ersättning för elektricitet som producerats i kraftvärmeanläggning och gäller för alla offentliga kraftvärmeanläggningar. Kostnaden för systemet överförs i princip till konsumenterna via elpriset.

I augusti 2001 presenterade regeringen en ny kraftvärmelag som ersätter den gamla lagen. I den nya lagen har subventioner till stora kraftvärmeanläggningar tagits bort samtidigt som klara tidsgränser för när övriga subventioner ska fasas ut har satts. Lagen kräver också att kraftvärmeanläggningar möter vissa effektivitetsstandarder för att kvalificeras för subventioner. Fortfarande finns dock en del funderingar kring om systemet är det mest kostnadseffektiva sättet att försöka gynna kraftvärme. Kostnaderna för systemet fördelas inte heller rättvist på kundkollektivet.

Storbritannien¹³

Ungefär 1 procent av bostadsbeståndet eller 250 000 hushåll är anslutna till fjärrvärme i Storbritannien och det finns omkring 800 fjärrvärmesystem. I genomsnitt handlar det alltså om ganska små system. Det flesta systemen finns i kommunalt ägda bostäder.

Storbritannien har fortfarande stora problem med s.k. "fuel poverty", dvs att många hushåll har svårigheter att ekonomiskt klara sin värmeförsörjning. En ökad utbyggnad av fjärrvärme som uppvärmningskälla anges ofta som en viktig åtgärd för att hantera detta problem. I en nyligen utgiven studie över potentialen för

¹² Euroheat & Power (2003a).

¹³ Euroheat & Power (2003a).

kommunal uppvärmning i Storbritannien beräknas att ökad kommunal uppvärmning, bland annat genom en utbyggnad av fjärrvärmen, kan minska bränslekostnader för mer än 5 miljoner hushåll, 200 sjukhus, 750 skolor och 80 universitet.

Regeringen har också börjat utveckla åtgärder och strategier för att stärka uppbyggnaden av kommunal uppvärmning med hjälp av kraftvärme. Anledningen till detta initiativ är strävan att minska utsläppen av koldioxid samt uppnå en ökad energieffektivisering. Idag utgör kraftvärme omkring 6 procent av den totala elproduktionen. Även om det finns en god potential är fjärrvärmesektorn fortfarande mycket outvecklad i Storbritannien. Det finns få stora anläggningar. Genom regeringens nya initiativ finns tecken på att detta nu håller på att förändras. Ett exempel som kan nämnas är regeringens nya ”Community Energy Programme”.

Österrike¹⁴

Fram till nu har fjärrvärmens marknadsandel varit stadigt ökande med ca 7 procent per år. Andelen hushåll som är anslutna till fjärrvärme är ca 16 procent. Liberaliseringen av energimarknaderna har dock skapat en ny situation. Eftersom fjärrvärme är en kapitalintensiv investering med lång återbetalningstid behövs någon form utav ram för att försäkra sig om konkurrenskraftiga kraftvärmeanläggningar.

Österrikes Energy Promotion Law utgör en ram för nätbundna energisystem. Enligt reglerna måste organisationen för el-, gas- och fjärrvärmeindustrin sätta upp utvecklingsplaner för de kommande 10 åren. Dessa planer ska revideras varje år och skickas till Ekonomiministern som sedan vidarebefordrar dem till Energy advisory Board. Ministern måste informera organisationerna om resultatet av förhandlingarna med energistyrelsen.

¹⁴ Euroheat & Power (2003a).

Ägande och reglering av fjärrvärme i Öst- och Centraleuropa samt forna Sovjet¹⁵

Många fjärrvärmesystem i öst- och Centraleuropa är influerade av den teknik som utvecklades i före detta Sovjetunionen med ett starkt centraliserade distributionssystem, nästan som distributionsystemen för el- och gassektorerna. Systemen var mer inriktade mot produktion än att tillfredsställa konsumenternas efterfrågan på värme. Exempelvis så existerade knappast någon individuell mätning av kundernas värmeförbrukning före 1990, vilket innebar att det inte heller fanns någon koppling mellan kundens förbrukning och prissättningen på fjärrvärme. Tarifferna var därmed inte kostnadstäckande utan istället gick staten in och subventionerade produktionen med olika åtgärder. Detta har lett till en utveckling mot system med en betydande överkapacitet och låg effektiviteten i drift och produktion. Många system är dessutom föråldrade och är i stort behov av renovering och modernisering.

I och med övergången till marknadsekonomi under 1990-talet har systemen börjat förändras och blivit mer efterfrågeorienterade. Samtidigt har många fjärrvärmeföretag finansiellt svårt att klara av de investeringar och restaureringar som nu behöver göras. Mer kostnadsbaserade och därmed högre fjärrvärmepreiser har inneburit att många hushåll helt enkelt inte har råd att betala för sin värme- och varmvattenförbrukning. Obetalda fjärrvärmeräkningar är därför ett stort problem. Men även överkapacitet, ineffektiva system och stora värmeförluster till följd av föråldrad teknik bidrar till dessa problem.

I Öst- och Centraleuropa samt i de före detta Sovjetstaterna har fjärrvärme traditionellt ägts av staten, regionala myndigheter eller av kommunerna. I Bulgarien, Kroatien, Slovakien och Lettland är fjärrvärmesystemen delvis ägda av staten. Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Slovakien, Rumänien har påbörjat en privatisering av fjärrvärmeföretag.

I de större städerna har fjärrvärme vanligen bedrivits i en två delad företagsstruktur. Kraftvärmeverk och stora värmeverk samt transmissionsnätet har ofta drivits i ett företag medan distributionen och mindre anslutande nätverk samt små värmeanläggningar drivits av ett annat företag. Dessutom finns ofta ett antal mindre separata nät som drivs av olika institutioner eller industrier.

¹⁵ Avsnittet bygger på Euroheat & Power (2003a), Euroheat & Power (2003b), Gochenour, C. (2001) samt material från IEA workshop den 23–24 februari 2004, www.iea.org.

I några städer såsom Tallinn, Riga och Kiev har denna tvådelade företagstruktur förändrats så att där nu bara finns ett företag som betjänar fjärrvärmekonsumenterna i hela staden. Detta för att bättre kunna optimera fjärrvärmesystemet så att det resulterande företaget bättre kan konkurrera med de individuella uppvärmnings-system som nu utvecklas allt mer.

Investeringsbehovet i många fjärrvärmesystem är fortfarande stort i de öst- och centraleuropeiska länderna. Leasing, privatisering och offentligt/privat ägande är vanligt i många av dessa länder som en metod att attrahera finansiella resurser för att reformera och renovera fjärrvärmesystem. T.ex så använder sig Litauen av leasing för att attrahera finansiella resurser.

Regleringen av fjärrvärme i Öst- och Centraleuropa och forna Sovjet har vanligtvis legat på kommunal nivå medan electriciteten från kraftvärmeverk vanligtvis legat under federala eller nationella myndigheter. I och med avregleringen har de öst- och centraleuropeiska länderna nu tagit fram relativt omfattande energilagrar i syfte att skapa en övergripande ram för energisektorn som helhet och stödja liberaliseringen av densamma. Det är dock inte alltid så att fjärrvärmesektorn är speciellt refererad till i det ramverk för reglering av energisektorn som tagits fram. Tabellen nedan ger en summarisk översikt över vilka länder som infört energilagrar respektive sektorspecifika lagar för energiområdet.

Tabell 3. Lagar för energiområdet i olika länder

Land	Energilag	Ellag	Naturgaslag	Fjärrvärme/ värmelag	Kraft- värmelag	Energieffektivi- seringslag
Bulgarien	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Tjeckien	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Estland	Ersätts av sektorslagar	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Ungern	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Lettland	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Litauen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Polen	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Rumänien	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Ungern	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Under utarbetande

Källa: Euroheat & Power

I några länder såsom Ungern, Polen, Estland och Litauen har en speciell fjärrvärmelagstiftning eller reglering införts och Ryssland, Moldavien och Kroatien är på gång med sådan. I andra länder regleras fjärrvärmens i en energilag eller till och med i ellagen. Många länder såsom Bulgarien, Ungern, Rumänien, Slovakien, Lettland ser fjärrvärme som en offentlig nödvändig nyttinghet vilken därmed regleras i lag om naturliga monopol, lag om nätverkstjänster eller lag om offentliga tjänster.

Genom den nyligen införda eller reformerade lagstiftningen har även oberoende regleringsmyndigheter instiftats i de flesta av länderna. Dessa regleringsmyndigheter hanterar bland annat tariffsättningen samt kontrollerar fjärrvärmeföretagen i övrigt. I några fall agerar regleringsmyndigheten på nationell nivå (Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Litauen) och andra fall agerar även kommunerna som regleringsmyndighet (Lettland) och i ytterligare några fall finns både statliga och kommunala regleringsmyndigheter (Estland). I några länder som Bulgarien, Rumänien, Kroatien och Litauen måste den nationella reglermyndigheten godkänna tarifferna. I andra länder som ex Lettland är det kommunerna som agerar reglermyndighet och i ytterligare andra länder är det en blandning av statliga och kommunala myndigheter.

Som tidigare nämnts har utfasningen av statliga eller kommunala subventioner och införandet av kostnadsbaserade fjärrvärmetariffer inneburit att många hushåll inte kan att betala den fulla kostnaden för sin värmeförbrukning. Obetalda räkningar blir därmed ett problem för företagen. Prisreglering av fjärrvärmetariffer är därför mycket vanligt sätt att söka skydda konsumenterna och säkra att de nödvändiga investeringarna inte blir för kostnadsdrivande. I några länder (t.ex Litauen) är tarifferna kostnadsbaserade och innehåller också en viss vinstmarginal vars nivå är reglerad. I andra länder anses fjärrvärmeföretag tillhandahålla offentliga tjänster och är därmed inte tillåtna att göra någon vinst.

Fjärrvärmens ställning och reglering i två f.d. planekonomier

*Polen*¹⁶

Värmemarknaden reformerades 1998 och fjärrvärmenäten är nu öppna för alla som vill ha fjärrvärme. I och med reformen har stora kraftvärmeverk privatiserats eller håller på att privatiseras. I Warszawa är produktion och nät delad. Produktionen ägs av EW S.A. (Vattenfall) medan nätbolaget (SPEC) är samhällsägt. I Warszawa upplever fjärrvärmen en relativt stark konkurrens från naturgas som det av historiska skäl finns möjlighet att använda sig av. Cirka 68 procent av värmeförsörjningen i Warszawa sker genom fjärrvärme. Naturgasen står för cirka 31 procent av värmeförsörjningen och individuell koleldning för ca 1 procent. Konkurrensituationen gentemot gasen är reell genom att lägenhetsinnehavarna i flerbostadshus har möjlighet till individuell gaseldning. Gasen tar numera marknadsandelar från fjärrvärmen. Det kan förekomma att det föreskrivs att ett visst område skall försörjas genom en viss värmeform, t.ex. fjärrvärme. Med detta följer en anslutningsskyldighet för konsumenten och ett anslutningstvång för leverantören.

De stora distributionsföretagen ägs av i huvudsak kommunerna eller av privata investerare. De mellanstora företagen är delvis av kommunägda och delvis privatägda medan de minsta företagen har ett mixat ägande.

Före 1998 baserades fjärrvärmetarifferna inte på värmekonsumtionen. Fjärrvärmekonsumtionerna betalade därmed endast omkring 10–30 procent av kostnaderna medan resten subventionerades av stat och kommun.

Den nya energilagen innebär att fjärrvärmetarifferna ska täcka skäliga kostnader (justified costs) för verksamheten samt skydda konsumenterna mot för snabba och oskäliga prishöjningar. Tarifferna är tudelade vilket innebär att olika tariffer gäller för produktions respektive distributionsledet. Tarifferna bestäms av Energiregleringsmyndigheten (URE) enligt en relativt komplicerad beräkningsmodell. Modellen ger möjlighet att ta hänsyn till bl.a. effektivitets- och investeringsförhållanden. Den tariff som URE beslutar att producent resp. distributör får ta ut vid försäljning av fjärrvärme kan bestämmas till ett positivt eller ett negativt tal i för-

¹⁶ Avsnittet bygger på uppgifter från studiebesök vid EW S. A. (Warszawas fjärrvärmenätbolag) den 2003-11-11.

hållande till vad som gällde under föregående år, dvs. den kan innebära såväl en höjning som en sänkning.

Om konsumenten/kunden av fjärrvärme inte är nöjd så kan vederbörande klaga, men inte påverka sin situation. Vill kunden påverka sin situation så är den bästa metoden att gå över till annat uppvärmningsalternativ.

Litauen¹⁷

Ungefär 75 procent av hushållen i Litauen får sin värme från ett fjärrvärmesystem. Den totala kapaciteten i landets fjärrvärmesystem är 10500 MW och den totala längden på distributionsnäten uppgår till omkring 2400 km. Värmedistributionsföretagen i Litauen sysselsätter ungefär 7600 personer och mer än 1,5 miljoner hushåll får sin värme från deras produktion. Ungefär 70 procent av den producerade värmen i fjärrvärmesystemen går till flerbostadshus.

Sedan 1990 har regering och parlamentet i Litauen initierat policyreformer inom energisektorn. Den viktigaste reformen har varit övergången till marknadsekonomi och omstruktureringen av de legala och institutionella systemen.

Den grundläggande regleringen av energisektorn har redan antagits. I maj 2002 antogs en reviderad energilag. Lagen anger bland annat de grundläggande principerna för energisektorns utveckling, prissättning och statlig kontroll. Lagen anger också hur Litauens nationella energistrategi bör utvecklas och uppnås. Den tredje versionen av den nationella energistrategin antogs i oktober 2002. Ett antal strategiska mål har också satts upp för energisektorn i Litauen. Målsättningen för fjärrvärmesektorn är en ökad effektivitet i fjärrvärmesystemen.

Parlamentet har även antagit fem sektorsspecifika lagar inom energiområdet. En av dessa är Lagen om värmesektorn som trädde i kraft den 1 juli 2003. (Övriga sektorsspecifika lagar är Lagen om elektricitet, Lagen om Naturgas, Lagen om kärnkraft, Lagen om statliga oljereserver och oljeprodukter.) De sektorsspecifika lagarna reglerar de specifika förhållandena inom de olika sektorerna samt förhållandet mellan företag och kunder. Lagarna åtföljs av ett antal

¹⁷ IEA konferens i Prag, februari 2004, "District Heating Policy in Transition Economies, www.iea.org

förordningar vars syften är att lägga fast olika regleringar, bestämmelser och normer i detalj.

Parallellt med utvecklingen av den legala grunden har en omstrukturering av energisektorn ägt rum de senaste åren. Det tidigare el- och fjärrvärmemonopolet JSC "Lietuvos Energija" omorganiserades genom att fjärrvärmerörelsen separerades och delades upp i sex regionala bolag som flyttades ut på kommunerna. Tidigare ingick alltså alla fjärrvärmesystem i ett enda statligt bolag eller verk. De efterföljande åren efter separationen delades de regionala värmedistributionsföretagen upp i lokala företag och år 2001 återstod bara ett regionalt bolag i Litauen. 13 värmedistributionsföretag har också hyrts ut till privata företag.

I enlighet med den nya Värmelagen ska beslut om värmesektorns utveckling baseras på tre kriterier. Effektivitet i produktion, transmission och distribution av värme, säkerhet och pålitlighet av fjärrvärmeleveranser, överensstämmelse med miljömässiga krav.

Värme och hetvattenproduktion baseras på konkurrens mellan värmeproducenter och kommunerna gynnar konkurrens genom underhåll och skötsel av värme och hetvattensystem. Kommunerna ska driva värmesektorn i överensstämmelse med de särskilda kommunala värmeplanerna, vars främsta målsättning är att vara i överensstämmelse med den nationella energistrategin samt att konsumenternas efterfrågan på värme ska tillfredsställas till lägsta kostnad.

Fjärrvärmens ägande och legala situation i USA¹⁸

Det finns ingen federal lag som styr fjärrvärmerna i USA. Fjärrvärme har ansetts utgöra ett naturligt monopol och därför sorterats under samma typ av regleringar som andra nätverkstjänster. För att skydda mot missbruk och oskälig prisättning har två regleringsmodeller utvecklats. Antingen kontrolleras nyttigheten genom offentligt ägande på kommunal eller federal nivå eller så tillåts nyttigheten fungera som ett privat företag, vanligtvis aktieföretag, men då med en strikt och vanligtvis statlig reglering.

Fjärrvärmesystem har växt fram under båda dessa modeller. I de stora städerna i östra USA (New York, Boston och Philadelphia) har systemen ofta varit en del av det lokala privatägda och reglerade

¹⁸ Avsnittet bygger på Gochenour, C. (2001) samt referat från intervju med IDEA 2004-03-02.

elbolaget. I stora drag innebar regleringen att priserna fick sättas så att aktieägarna kunde ges en skäligen vinst. Vinsten baserades på det investerade kapitalet i systemet, "rate base". Investeringar utöver den s.k. "rate base" var tvunget att motiveras med att de skulle resultera i lägre driftkostnader och förbättrad service till kunderna. Detta för att förhindra att pris urgröpning och omotiverad expansion av systemet.

Regleringen fungerade någorlunda väl medan systemen fortfarande var unga och fortfarande expanderade. Men regleringen har sannolikt inte varit tillräckligt flexibel för att ta hänsyn till förändrade villkor och uppmuntra till teknisk utveckling vilket lett till föråldrade och tekniskt ineffektiva system.

Omregleringen av gas och elmarknaden fick dock en viss inverkan på fjärrvärme- och fjärrkylasystemen. Tidigare var systemen i huvudsak ägda av stora lokala samhällsnyttiga elbolag, som antingen var offentligt ägda eller ägda av privata reglerade företag. Några av dessa äger fortfarande sina system och ser dem som möjligheter att behålla sina kunder gentemot konkurrerande el och gasdistributörer, men i de flesta fall har elbolagen sålt sina fjärrvärme- och fjärrkylasystemen till oberoende vinstdrivande företag. Båda dessa utvecklingar har lett till nytt intresse för fjärrvärme och en effektivisering av systemen. Förekomsten av privata ägande har också inneburit en avsevärd återhämtning av industrin. I vissa fall har de nya ägarna lyckats förhandla med den lokala regleraren om att häva eller lätta på den rådande prisregleringen. Huvudargumentet här är att förekomsten av konkurrenskraftiga individuella uppvärmningssystem förhindrar monopolprissättning.

En vanlig variant är att fjärrvärmeföretaget får någon form av "franchise" med rättighet att ha fjärrvärmeledningar i gatan (servitut). För denna rättighet betala fjärrvärmeföretaget en avgift till staden. Avgiftsmodellen varierar. Avgiften kan vara en fast avgift, överenskommen eller baserad på en procentsats av omsättning eller vinst. Avgiften innebär emellertid inte att fjärrvärmeföretaget fått monopol på fjärrvärme i området.

Det finns ingen anslutningsplikt till fjärrvärme men ej heller tvång för fjärrvärmeföretaget att leverera värme även om fjärrvärme finns i området. I många fall är det möjligt att lämna fjärrvärmen. Uppsägningstiden varierar då mellan 30–60 dagar. I andra fall finns ett långtidskontrakt. Fjärrkyla baseras emellertid ofta på långsiktiga kontrakt om 20 år. Detta är många gånger ett önskemål från

kunderna. Fjärrvärmekontrakten arkiveras ofta hos en Public Utility Commission eller motsvarande översynsmyndighet.

De flesta kunderna utgörs av kommersiella fastigheter. I städer som New York, på Manhattan, finns dock ett stort antal bostadsfastigheter som är anslutna till fjärrvärme. Genom att flertalet kunder är kommersiella företag finns det en stor förståelse för centraliserad produktion i ett fjärrvärmeföretag.

Det finns olika företagsmodeller beroende på lokala förutsättningar. Vanligtvis är det samma ägare av både nät och produktion. Det finns såväl privata som offentligt ägda fjärrvärmeföretag. En del av de offentligt ägda företagen ses som ineffektiva och har dåligt rykte hos kunderna. Företagen är kommunala eller privata. De privata kan vara av typ "For Profit" eller "Non Profit". De har alla en avkastningsbegränsning på i allmänhet ca 11–12 % (assets). Den verkliga avkastningen är emellertid i många fjärrvärmeföretag för låg. Detta innebär att ägarna får tillskjuta kapital för att företaget skall kunna genomföra större investeringar.

District Energy St. Paul är ett "Non Profit" företag. Staden St. Paul äger ingenting av företaget men tillsätter 3 ledamöter av 7 i företagsstyrelsen. Konsumenterna tillsätter 3 ledamöter. Den sjunde ledamoten är en expert som kan vara t.ex. en professor från ett universitet. Konsumentrepresentanterna väljs i allmänna val bland kunderna (fastighetsägarna) på förslag till fjärrvärmeföretaget från olika kundgrupper. Ofta sitter en hyresgäst i styrelsen. Företaget har en form utav franchise med staden och betalar t.ex. fjärrvärmeföretaget 8,7 % av omsättningen i avgift till staden vilket är högt.

Fjärrvärmerna "slås" ofta mot naturgasen. Konkurrensen är hård om varje kund. Naturgasen har en dominerande ställning i USA. Det finns ca 5 olika kundkategorier. Inom samma kundkategori är gaspriset samma. Genom att emissioner från små pannor är oreglerade blir konkurrensen hård. I nordöstra USA kommer konkurrensen från individuell uppvärmning med olja och naturgas som har 40 % marknadsandel vardera. I Kalifornien konkurrerar fjärrvärmerna mot naturgas och el. Gaspriset har ökat dramatiskt under senaste året varför intresset för fjärrvärme växt.

Det är vanligt med olika fjärrvärmepreiser och kontrakt. Kontraktet kan vara "long-term" t.ex. på 10–20 år med index. Bränslepriset har dock direkt genomslag på fjärrvärmepreiset. En annan modell är ett konsortium av kunder som gör ekonomiska analyser och fastlägger priset. En tredje modell kan vara att en Public Utility

Commission som fastlägger priset. Genom att konkurrensen är så hård från alternativen till fjärrvärme upplevs det nuvarande prisregleringssystemet som helt obehövligt. På marknaden finns ett otal alternativ till fjärrvärme.

I en del kommuner finns en Public Utility Commission där företagets underlag granskas. Det finns vissa möjligheter till revision. Vid avslag finns det inga möjligheter att höja fjärrvärmepriset. Ett höjt eller sänkt bränslepris slår dock automatiskt igenom. En hyresgäst måste enligt sitt hyreskontrakt då med automatik betala ett höjt fjärrvärmepris. I St. Paul beviljar eller avslår stadsfullmäktige prishöjningar. Om Stadsfullmäktige beviljar en prishöjning kan kunderna alltid klaga hos sin lokala politiker i Stadsfullmäktige. Detta är effektivt och medför ett högt politikertryck.

Tabell 4. Jämförelse av öst- och västeuropeiska fjärrvärmesystem

	Östeuropa	Västeuropa
Ägande	I huvudsak offentligt men privata inslag börjar förekomma	Kommun eller privat
Företagsstruktur	– Två eller flerdelad företagsstruktur. – Kraftvärme ofta i eget företag – Distribution och nätverksverksamhet ofta i egna bolag.	– Produktion, transmission och distribution vanligtvis i ett företag. – Fjärrvärme och elproduktion ofta i samma företag
Reglering	– För det mesta hanterade som naturliga monopol. – Offentlig reglering	– Ibland hanterad som naturligt monopol.
Tariffstruktur	Mot kostnadsbaserade tariffer, men subventionsgraden fortfarande hög	Tvådelad och kostnadsbaserad.
Finansiering	– Offentliga medel – Lån från utvecklingsbanker	– Egna medel – Lånat kapital

Källa: Gochenour, C. (2001).

Sammanfattning och slutsats

Olika länder har valt olika former för att reglera fjärrvärmeverksamhet. I många länder betraktas fjärrvärme som ett naturligt monopol och fjärrvärmeföretagen får inte gå med vinst. Priserna bestäms av en statlig myndighet eller av kommunen. Detta är en vanlig modell i de f.d. planekonomierna men den finns även

Danmark. I andra länder, exempelvis i USA, kan fjärrvärmeföretag tillåtas göra vinst men storleken på denna och även de priser fjärrvärmeföretagen tar ut måste ofta godkännas av någon myndighet.. Ett annat alternativ är en s k avkastningsreglering. Avkastningen maximeras. Det finns även länder där fjärrvärme inte regleras annat än genom den nationella konkurrenslagstiftningen, t.ex. i Sverige, Finland, Tyskland, eller Österrike. I dessa länder kan fjärrvärmeföretagen ta ut vilka priser de vill och det kan vara svårt att pröva om detta pris är skäligt. En viktig skillnad mellan Sverige och dessa länder är emellertid att konkurrerande alternativ till fjärrvärme inte "skattas bort" i omvärlden (inte beskattas på samma sätt). Det finns ofta en hård konkurrens mellan individuell uppvärmning med t.ex. naturgas eller el och fjärrvärme. Den s.k. "gröna skatteväxlingen" i Sverige har genom upprepade höjda energi och kol-dioxidskatter på villaolja och höjd elskatt för individuell uppvärmning försämrat konkurrensen mellan individuell uppvärmning och fjärrvärme.

Det finns även olika modeller för hur verksamheten bedrivs. I västeuropa och USA har vanligtvis både produktion, transmission och distribution bedrivits i samma företag medan verksamheten i de f.d. planekonomierna vanligen varit uppdelat på två eller flera företag.

Källor

- Andersson, S. & Werner, S. (2003), "Fjärrvärme i Sverige 2001: En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar", FVB Sverige AB, Västerås.
- Euroheat & Power (2003a), "District Heat in Europe – Country by Country/ 2003 Survey", Euroheat & Power, Brussels.
- Euroheat & Power (2003b), "Findings of the DHC sector – challenges and opportunities in CEE countries", part of the OPET CHP/DHC cluster project financed under FP5, november 2003.
- Euroheat & Power: The International Association for District Heating, District Cooling and Combined Heat and Power, hemsida: <http://www.euroheat.org/>.
- Gochenour, C (2001), "District Energy Trends, Issues, and Opportunities: The Role of the World Bank", Worldbank technical paper no. 493.
- IEA:s workshop "District Heating Policy in Transition Economies" 23–24 februari 2004, <http://www.iea.org/Textbase/work/workshopdetail.asp?id=182>, 2004-04-26.
- Intervju 2004-03-02, med International District Energy Association (IDEA) som är branschorganisationen för fjärrvärme, fjärrkyla och kraftvärme i USA.
- Statskontoret (2003), "Effektivare tillsyn över energimarknaderna", rapport 2003:27.
- Studiebesök 2003-11-05, Centralkommunernas Transmissionselskab I/S och Energitilsynet, Köpenhamn.
- Studiebesök 2003-11-11, EW S.A samt möte med SPEC (Warszawas fjärrvärmenäbholag) och URE (Energiregleringsmyndigheten), Warszawa.
- Studiebesök 2004-01-22, Helsingfors Energi samt möte med Finska fjärrvärmeföreningen, Handels- och industriministeriet, Konkurrensverket och Konsumentverket, Helsingfors.
- Werner, S. (2003), "The Position of District Heating in the World and the Corresponding Use of Renewables", Department of Energy Systems Technology, Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden.

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.

37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisshandling. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.
75. Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete. Ju.
76. Godstransporter – noder och länkar i samspel. N.
77. Snö, mörker och kyla. Fö.
78. Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. M.
79. Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram. Ju.
80. Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. Ju.
81. Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. Ju.
82. Sluta strunta i EU – EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. SB.
83. Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
84. SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. N.
85. Genomförande av direktivet om information och samråd. N.
86. Var går gränsen? S.

87. Ny reglering för transporter av farligt gods. Fö.
88. Tobakskontroll i internationellt perspektiv. S.
89. Verksamheten vid IMEGO AB. U.
90. Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. Ku.
91. Reformerad hyressättning. Ju.
92. En samlad järnvägslagstiftning. + Bilagedel. N.
93. Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. Fi.
94. K-märkt.
Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. K.
95. PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. Fi.
96. Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. Fi.
97. Att lyfta matematiken – intresse, lärande, kompetens. U.
98. För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. U.
99. Kärnavfall – demokrati och vetenskap. M.
100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. Fi.
101. Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. Fi.
102. Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen. N.
103. LSS – Särskilt personligt stöd. + Lättläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
104. Att lära för hållbar utveckling. U.
105. Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. S.
106. Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. Ku.
107. Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. Fi.
108. Personskyddet för den centrala statsledningen. Ju.
109. Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. N.
110. Gränskontrollag – effektivare gränskontroll. Ju.
111. Ny vallag. Ju.
112. Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna. Band I–III. Ju.
113. Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder. N.
114. Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m. Ju.
115. Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i skolans pedagogiska arbete. U.
116. Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan. U.
117. Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC. N.
118. Beviljats men inte fått. + Lättläst sammanfattning, Daisy och kassett. S.
119. Hållbara laster. Konsumtion för en ljusare framtid. Jo.
120. KÄRNAVFALL
Tillbakablick och framtidsperspektiv i KASAM:s verksamhet.
Rapport från ett seminarium tillägnat Camilla Odhnoff.
Stockholm 22 oktober 2002. M.
121. Slag i luften.
En utredning om myndigheter, mansvåld, och makt. N.
122. Ingripanden mot unga lagöverträdare. Ju.
123. Ett nationellt register över yrkesutövare av alternativ- eller komplementärmedicin. S.
124. Utredning rörande organisation av ett Östersjöcentrum. UD.
125. Betalningsansvaret för kärnavfallet. + Underlagsrapporter. M.
126. Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv. N.
127. Försäkringskassan. S.
128. En lag om Sveriges indelning i län och landsting. Fi.
129. El- och naturgasmärknaderna. Energimärknader i utveckling. + Bilagedel med rapporter. N.
130. Svensk kod för bolagsstyrning. Ju.

131. Konkurrensbrott.
En lagstiftningsmodell. N.
132. Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid
oklar identitet och resväg. UD.
133. Introduktion av förnybara fordons-
bränslen. M.
134. Krishantering och civilt försvar i
kommuner och landsting. Fö.
135. Inlandet har möjligheter. N.
136. Skäligt pris på fjärrvärme. N.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Sluta strunta i EU

- EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. [82]

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]

Översyn av personuppgiftslagen. [6]

Ledningsrätt. [7]

Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]

Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]

Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]

Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]

Nationaldagen – ny helgdag. [45]

Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]

Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]

Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]

Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]

Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]

Kvinnors organisering. [59]

En översyn av Brottsövermyndigheten. [61]

Insyn och sekretess

- i statliga företag
- i internationellt samarbete. [75]

Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal?

Förslag till nationellt utvärderingsprogram. [79]

Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. [80]

Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. [81]

Reformerad hyressättning. [91]

Personskyddet för den centrala statsledningen. [108]

Gränskontroll
– effektivare gränskontroll. [110]

Ny vallag. [111]

Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna. Band I–III. [112]

Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandlägningsfrågor m.m. [114]

Ingripanden mot unga lagöverträdare. [122]

Svensk kod för bolagsstyrning. [130]

Utrikesdepartementet

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]

Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]

Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]
Utredning rörande organisation av ett Östersjöcentrum. [124]
Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg. [132]

Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]
Försvarshögskolan. En översyn. [58]
Snö, mörker och kyla. [77]
Ny reglering för transporter av farligt gods. [87]
Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting. [134]

Socialdepartementet

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
Genetik, integritet och etik. [20]
Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]
Sammanhållen hemvård. [68]
Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]
Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [83]
Var går gränsen? [86]
Tobakskontroll i internationellt perspektiv. [88]
LSS – Särskilt personligt stöd. + Lättläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [103]
Utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet. [105]
Beviljats men inte fått. + Lättläst sammanfattning, Daisy och kasset. [118]

Ett nationellt register över yrkesutövare av alternativ- eller komplementär medicin. [123]
Försäkringskassan. [127]

Finansdepartementet

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]
Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
Långtidsutredningen 2003/04. [19]
Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]
Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
Reformerade egendomsskatter. [36]
Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]
E-tjänster för alla. [56]
Skatt på väg. [63]
En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]
Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]
Marknadsmisbruk. [69]
Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]
Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]
Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. [93]
PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. [95]
Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. [96]
Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. [100]
Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. [101]

Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. [107]
En lag om Sveriges indelning i län och landsting. [128]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd
– en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]
Folkbildning i brytningstid
– en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]
Utan timplan – med målen i sikte. [35]
Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. [42]
Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]
Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]
Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]
Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]
Verksamheten vid IMEGO AB. [89]
Att lyfta matematiken
– intresse, lärande, kompetens. [97]
För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. [98]
Att lära för hållbar utveckling. [104]
Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [115]
Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan. [116]

Jordbruksdepartementet

Utsädeskontroll i förändring. [72]
Hållbara laster. Konsumtion för en ljusare framtid. [119]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]

Digital Radio. [16]
Nytt regelverk för marksänd digital-TV. [39]
Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. [90]
K-märkt.
Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. [94]
Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. [106]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]
Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation. [38]
Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens provningsorganisation. [40]
Allmänna vattentjänster. [64]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]
Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. [78]
Kärnavfall – demokrati och vetenskap. [99]
KÄRNAVFALL
Tillbakablick och framtidsperspektiv i KASAM:s verksamhet.
Rapport från ett seminarium tillägnat Camilla Odhnoff.
Stockholm 22 oktober 2002. [120]
Betalningsansvaret för kärnavfallet.
+ Underlagsrapporter. [125]
Introduktion av förnybara fordonsbränslen. [133]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]
Samhällets behov av betaltjänster. [52]

Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. [62]

Godstransporter – noder och länkar i samspel. [76]

SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. [84]

Genomförande av direktivet om information och samråd. [85]

En samlad järnvägslagstiftning.
+ Bilagedel. [92]

Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen. [102]

Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. [109]

Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder. [113]

Nytt nationellt kunskapscentrum.
Ombildning av RKC. [117]

Slag i luften.
En utredning om myndigheter, manskvald, och makt. [121]

Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv. [126]

El- och naturgasmärnaderna.
Energimärnader i utveckling.
+ Bilagedel med rapporter. [129]

Konkurrensbrott.
En lagstiftningsmodell. [131]

Inlandet har möjligheter. [135]

Skäligt pris på fjärrvärme. [136]