

Skäligt pris på fjärrvärme

Delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:136

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22293-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 12 december 2002 bemyndigades statsrådet Leif Pagrotsky att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig 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, genomföra den kompletterande analys på el- och värmeområdet som riksdagen tillkännagivit när det gäller åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrenssatt 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.

Från och med den 17 februari 2003 förordnades professorn och verkställande direktören Bengt Owe Birgersson att vara särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades den 15 april 2003 ämnesrådet Bengt Agartz och som experter förordnades samma dag förbundsjuristen Katarina Abrahamsson, verkställande direktören Lars Andersson, energichefen Lennart Berndtsson, civilekonomen Peter Dahl, analytikern Göran Ek, kanslirådet Sven-Olov Ericson, departementssekreteraren Karin Sjöberg, departementssekreteraren Elin Kronqvist, civilingenjören Rogert Leckström, bergsingenjören Birgitta Lindblad, ämnesrådet Lars Lundholm, avdelningsrådet Per Arne Sundbom, departementssekreteraren Erik Thornström, departementssekreteraren Cecilia Vestman, adjungerade professorn Sven Werner och kommunikationsstrategen Anders Ydstedt.

Cecilia Vestman entledigades med verkan fr.o.m. den 2 juni 2003. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Helena Linde till expert i utredningen från samma datum. Elin Kronqvist entledigades med verkan fr.o.m. den 19 augusti 2003 och fr.o.m. samma datum förordnades ämnesrådet Conny Hägg. Karin Sjöberg entledigades med verkan från den 7 september 2004 och ämnes-sakkunnige Carin Wahren förordnades från samma datum till expert i utredningen.

Som huvudsekreterare förordnades den 2 juni 2003 civilingenjören Göran Lagerstedt. Vidare förordnades den 12 juli 2003 hovrättsassessorn Patrik Håkansson och den 1 september samma år civilekonomen Marika Kurlberg till sekreterare. Den 1 oktober 2003 förordnades även departementssekreteraren Anneli Josefsson som sekreterare. Marika Kurlberg entledigades med verkan från den 1 november 2003. Anneli Josefsson entledigades med verkan från den 1 augusti 2004. Den 9 augusti 2004 förordnades nationalekonomen Natacha Wirdemark och den 8 oktober 2004 förordnades rättssakkunnige Johan Svensson som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03).

Enligt direktivet skulle utredningen delredovisa sitt arbete senast den 30 juni 2003 och slutredovisa detsamma den 30 juni 2004. Den 12 juni 2003 beviljades utredningen förlängd tid för delredovisningen till och med den 31 oktober 2003.

Den 30 oktober 2003 beviljades utredningen ytterligare förlängd tid att delredovisa sitt arbete till den 1 december 2003. Utredningen överlämnade delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” (SOU 2003:115) den 1 december 2003.

Genom regeringsbeslut den 12 juni 2003 (dir. 2003:77) beslutades om tilläggsdirektiv i vilka utredaren uppdrogs att närmare utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem samt, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan beivras. Denna del av uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2004.

Den 11 september 2003 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2003:102). I samband därmed utsträcktes också slutredovisningen av utredningens uppdrag till den 30 september 2004.

Den 6 maj 2004 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir 2004:58). Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget 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. Detta uppdrag skall redovisas senast den 31 mars 2005.

Den 23 september 2004 beslutade regeringen (dir. 2004:130) om ytterligare förlängd tid till den 31 december 2004 med att redovisa huvuduppdraget.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet "Skäligt pris på fjärrvärme" (SOU 2004:136).

Experter och sakkunnig i utredningen har aktivt deltagit i arbetet med detta betänkande. Detta innebär inte att experter i alla delar står bakom de slutsatser som redovisas i betänkandet. Jag är ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller.

Experterna Lars Andersson, Peter Dahl, Göran Ek, Rogert Leckström, Birgitta Lindblad, Per Arne Sundbom och Anders Ydstedt har avgett särskilda yttranden.

Stockholm i december 2004

Bengt Owe Birgersson

/Göran Lagerstedt

Patrik Håkansson

Anneli Josefsson

Johan Svensson

Natacha Wirdemark

Innehåll

Förkortningar och ordförklaringar	13
Sammanfattning	15
Summary	23
Författningsförslag	31
1 Inledning.....	33
1.1 Utredningens direktiv.....	33
1.2 Utredningens arbete	35
1.3 Framställningar	37
1.4 Betänkandets innehåll.....	37
2 Utgångspunkter – bakgrund.....	39
2.1 Regerings- och riksdagsbeslut.....	39
2.2 Offentliga utredningar.....	40
3 Fjärrvärme i framtiden – ett tryggt, prisvärt och miljömässigt bra alternativ på värmemarknaden	45
3.1 Fjärrvärmens i energipolitiken.....	45
3.2 Fjärrvärmens i framtiden.....	46
3.3 Kundperspektivet.....	48
3.4 Omvärlden.....	49

4	Kundernas tillit till fjärrvärmerna	51
4.1	På vilket sätt är fjärrvärmerna konkurrensutsatt?	51
4.2	Värmemarknaden i dag.....	54
4.3	Byte av uppvärmningsalternativ	58
4.4	Strukturomvandling på marknaden.....	59
4.5	Priset på fjärrvärme – priskonstruktion och utveckling	65
4.6	Avtalsstruktur på den svenska fjärrvärmemarknaden.....	90
4.6.1	Hur ser kundernas situation ut?	94
4.6.2	Kunders förhandlingssituation.....	97
4.6.3	Kunders övriga synpunkter på fjärrvärmerna.....	98
5	Olika sätt att påverka en marknadssituation.....	101
5.1	Åtgärder för att motverka oskäligen prissättning	101
5.2	Konkurrenslagstiftning och prisinformation	102
5.3	Ökad transparens och särredovisning.....	109
5.4	Andra strukturella förändringar	111
5.5	Prisreglering.....	111
5.5.1	Kostnadstäckningsmodeller	113
5.5.2	Pristaksreglering.....	115
5.5.3	Vinstdelningsmodeller (sliding scale).....	118
5.5.4	Normbaserade modeller	119
5.5.5	Menyer av regleringsalternativ	121
5.6	Hur mycket reglering?	122
5.6.1	Ex ante- och ex post-reglering	122
5.6.2	Delegering	123
5.6.3	Incitament	123
5.7	Sammanfattning.....	124
6	Åtgärder för ett förstärkt kundskydd.....	127
6.1	Ett åtgärdspaket för ökad kundtrygghet	127
6.2	Ökad transparens och nyckeltalsredovisningar.....	133

6.2.1	Ökad åtskillnad och transparens	133
6.2.2	Publicering av nyckeltal.....	138
6.3	Avtalsvillkor i ett fjärrvärmeförhållande	144
6.3.1	Utarbetande av ett normalavtal.....	145
6.3.2	Vem skall ansvara för utarbetandet?.....	152
6.3.3	Hur görs avtalet tillämpligt i avtalsrelationen?	154
6.3.4	Bör det införas kundskydd i avtalsrelationen utöver ett normalavtal?.....	155
6.4	Förhandlingsrätt för kund.....	158
6.4.1	Vilka villkor skall omfattas av förhandlingsrätten?.....	158
6.4.2	Vad innebär förfarandet?.....	162
6.4.3	För vem och när står rätten till förhandling öppen?	163
6.4.4	Hur skall rätten till förhandling genomföras?	165
6.4.5	Insyn i förhandlingsresultaten	166
6.4.6	Sanktioner	166
6.4.7	Vad händer om förhandlingarna misslyckas?.....	167
6.4.8	Avslutande tankar	168
6.5	Twistlösningsmöjlighet utöver medling.....	169
6.5.1	Vad skall prövas i en instans för klagomål?.....	170
6.5.2	Vilka regler aktualiseras vid en prövning?.....	170
6.5.3	Kan prövning ske redan i dag?	172
6.5.4	Överväganden i behovsfrågan.....	176
6.6	Hur skall en medlings- och prövningsinstans utformas?	178
6.6.1	Förhandlingsordningens slutinstans	179
6.6.2	Övrig tvistlösning på fjärrvärmeområdet.....	184
6.6.3	Organisationsfrågor.....	190
6.6.4	Förfarandefrågor m.m.	193
6.7	En modell för att analysera fjärrvärmepriser till stöd för bl.a. Fjärrvärmenämnden	196
6.7.1	Varför måttstockskonkurrens?.....	197
6.7.2	Priser och prisförändringar	199
6.7.3	Produktivitet och kostnadseffektivitetsmått	200
6.7.4	Avkastningskrav och risk	200
6.8	Översiktligt förslag till innehållet i en fjärrvärmelag.....	201
6.8.1	Ny fjärrvärmelag.....	202

6.8.2	Lagens innehåll.....	202
7	Fjärrkyla och fjärrånga.....	205
7.1	Behovet av kyla i Sverige.....	205
7.2	Fjärrkyla.....	206
7.3	Marknaden för fjärrkyla.....	207
7.4	Överväganden om fjärrkyla	208
7.5	Fjärrånga	208
8	Tillsynsfrågor m.m.	211
8.1	Vem skall utöva tillsynen enligt fjärrvärmelagen?.....	211
8.2	Vad skall tillsynen omfatta?.....	212
8.3	Vilka medel för tillsynens bedrivande bör förekomma?	213
8.4	Andra uppgifter för en på området ansvarig myndighet.....	214
9	Olovliga åtkomster av värmeenergi	215
9.1	Bakgrund till utredningens uppdrag	215
9.2	Leveranser av värmeenergi m.m.	216
9.3	Olika typer av åtkomster av värmeenergi m.m.....	218
9.4	Är olovliga värmeenergiåtkomster straffbara i dag?	220
9.5	Finns det skäl att införa en speciell kriminalisering av olovliga värmeenergiåtkomster?	224
10	Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag	229
10.1	Små företags villkor.....	229
10.1.1	Konsekvenser av regleringen om särredovisning	230
10.1.2	Konsekvenser av regleringen om juridisk och funktionell åtskillnad	231
10.1.3	Konsekvenser av regleringen om nyckeltalsredovisning	235

10.1.4	Konsekvenser av regleringen om avtalsvillkor.....	235
10.1.5	Konsekvenser av regleringen om förhandlingsrätt för kund.....	235
10.1.6	Konsekvenser av regleringen om medling och tvistlösning.....	238
10.1.7	Konsekvenser av regleringen om olovlig värmeenergiavledning.....	240
10.1.8	Sammanfattande bedömning.....	240
10.2	Konsekvenser för det allmänna.....	241
10.2.1	Tillsynsmyndigheten.....	241
10.2.2	Konsumentverket.....	245
10.2.3	De allmänna domstolarna m.m.....	246
10.2.4	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	246
10.3	Övriga konsekvenser.....	246
11	Finansiering.....	247
11.1	Finansiering av tillsynsfunktionen.....	247
11.2	Finansiering av tvistlösningsfunktionen.....	249
11.2.1	Ansökningsavgift för tvistlösning.....	249
11.2.2	Annan finansiering av tvistlösningsfunktionen.....	250
12	Författningskommentar.....	253
	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	253
	Särskilda yttranden.....	257
	Referenser.....	267
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv och tilläggsdirektiv.....	279
Bilaga 2	Fjärrvärmeföretagen och ägandet – en rapport av EKAN-gruppen för Avgiftsgruppen och Fjärrvärmeutredningen.....	299
Bilaga 3	Djupintervjuer med fastighetsägare och kommuner – en kvalitativ studie av SCB.....	319
Bilaga 4	Fjärrvärme i omvärlden.....	341

Förkortningar och ordförklaringar

bet.	betänkande
CAPM	Capital Asset Pricing Model. Etablerad modell som används för att beräkna alternativ kostnad för kapital.
dir.	kommittédirektiv
DoU	Drift och underhåll.
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning, numera Europeiska unionens officiella tidning (EUT)
EU	Europeiska Unionen
Geotermi	Läran om temperaturförhållanden i jorden. Av betydelse för uppvärmning genom geotermisk energi, såsom bergvärme.
GW	Förkortning för gigawatt. En gigawatt är en miljon kilowatt (kW)
GWh	Förkortning för gigawattimmar. Enhet för energi. En gigawattimme är en miljon kilowattimmar.
Kraftvärmeverk	Energianläggning i vilken värme produceras med samtidig generering av el
kWh	Kilowattimme. Enhet för energi. En kilowattimme är tusen wattimmar.
kW	Kilowatt. Enhet för effekt. Effekt är energi per tidsenhet. En kilowatt är ettusen watt (W).

MW	Megawatt. Enhet för effekt. En megawatt är tusen kilowatt (kW)
MWh	Megawattimme. Enhet för energi. En megawattimme är tusen kilowattimmar
NNR	Näringslivets Regelnämnd
NU	Näringsutskottet
prop.	regeringens proposition
Priselasticitet	Procentuell förändring av efterfrågad eller utbud- den kvantitet till följd av procentuell förändring av pris.
PRV	Patent- och registreringsverket
rskr.	riksdagens skrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SNI	Svensk Näringsgrenindelning
SOU	Statens offentliga utredningar
Termodynamik	Läran om värmets natur och dess omvandling till andra energiformer.
TW	Terawatt. Enhet för effekt. En terawatt är en miljard kilowatt
TWh	Terawattimme. Enhet för energi. En terawatt- imme är en miljard kilowattimmar
W	Förkortning för watt. Enhet för effekt. Effekt är energi per tidsenhet.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. Används för beräkningar av alternativ kostnad för en investering jämfört med en annan investering med liknande risknivå. WACC är diskonterings- räntan som används.
Värmeverk	Energianläggning där värme produceras, vanligen till fjärrvärmenät

Sammanfattning

Bakgrund

Fjärrvärmen har byggts ut kraftigt under senare år och är den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus och kommersiella lokaler i våra tätorter. Också antalet småhus som värms med fjärrvärme ökar stadigt. Detta är en positiv utveckling eftersom fjärrvärme innebär en effektiv, säker, resurssnål och flexibel lösning med möjligheter att utnyttja tillgängliga bibränslen, avfallsbränslen samt industriell spillvärme. Fjärrvärmen har också en viktig roll att spela i energi- och klimatpolitiken genom att öppna möjligheten till samtidig produktion av el och värme i hög-effektiva kraftvärmeverk och därmed ett väsentligt effektivare nyttjande av de bränslen som används.

Den kritik som vuxit fram under senare år mot fjärrvärmeföretagens starka ställning i relation till sina kunder och konsumenter riskerar att förhindra och försena en fortsatt utveckling av denna för samhället angelägna uppvärmningsform. I debatten anförs att fjärrvärmeföretagen i praktiken intar en monopolställning och därför har möjligheter att själva besluta om den framtida prisutvecklingen utan att kunderna har möjlighet att reagera annat än med de mycket kostnadskrävande investeringar som är förenade med byte till annan uppvärmningsform. Ett bristande förtroende för den framtida prisutvecklingen av fjärrvärmen kan leda till att de kunder som har alternativ väljer dessa, även om de i dag är ekonomiskt sämre, enbart för att känna att de har eget inflytande över pris och andra viktiga egenskaper.

Uppdraget

Jag har, i den del som nu redovisas, haft i uppdrag att belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig prissättning på fjärrvärme samt utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem.

I uppdraget har ingått att analysera behovet av pristillsyn på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms nödvändigt, föreslå hur ett regelverk och en tillsynsmodell för fjärrvärmemarknaden lämpligen kan utformas. En utgångspunkt för detta arbete har varit motsvarande regelverk för el- och naturgasmarknaderna. Jag har även studerat andra system för tillsyn, t.ex. prisjämförelser, pristaks- och indexreglering.

Mål med förslagen

Målet med de förslag som lämnas i detta delbetänkande är i huvudsak att förbättra kundernas situation så att de kan känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen. Om kunderna har förutsättningar att bedöma hur effektivt och rationellt fjärrvärmeföretaget driver sin verksamhet och samtidigt har inflytande över pris och andra viktiga förhållanden, bör den fortsatta utvecklingen av fjärrvärmerna även ge som resultat positiva miljöeffekter för samhället.

Ett paket av åtgärder för ökad kundtrygghet

Särredovisning av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet

För att åstadkomma ökad kundtrygghet föreslogs i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115, att de företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall vara skyldiga att ekonomiskt särredovisa denna skilt från annan verksamhet som kan förekomma i företaget. Jag vidhåller detta förslag och föreslår att det även skall gälla fjärrkyleverksamhet. Kravet på att särredovisa fjärrvärme- och fjärrkyleverksamheten är generellt och innebär att denna skall redovisas på ett sätt som gör det möjligt att kontrollera de affärshändelser och dispositioner som skett inom verksamheten.

Åtskillnad mellan fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet

I det tidigare delbetänkandet föreslogs att fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet inte skall få bedrivas i samma bolag (juridisk åtskillnad). Inte heller får sådana verksamheter bedrivas i bolag med gemensam styrelsemajoritet eller verkställande direktör (funktionell åtskillnad). Om hälften av styrelseledamöterna har sådana dubbla funktioner gäller samma förbud för styrelsens ordförande. Jag vidhåller även dessa förslag och föreslår att det även skall gälla fjärrkyleverksamhet.

Redovisning av nyckeltal i verksamheten

Jag föreslår att det krav på ekonomisk särredovisning som föreslagits i delbetänkandet skall kompletteras med ett krav på berörda företag att till Statens energimyndighet (Energimyndigheten) också årligen leverera ett antal nyckeltal som speglar verksamheten i företaget och relationen mellan kostnader och pris. Dessa uppgifter skall samlas i en databas som skall vara tillgänglig för alla. Därmed skapas förutsättningar för att det ska växa fram en slags måttstockskonkurrens mellan olika fjärrvärmeproducenter. Samtidigt bör förutsättningarna förbättras för en samsyn mellan kunder och företag beträffande förutsättningarna för verksamheten. Förslaget avses medföra att det blir svårare för leverantörsföretagen att motivera priser som uppfattas som omotiverat höga.

Avtalsvillkor

Jag föreslår att den ökade transparens och de förbättrade möjligheterna att bedöma företagets prestationer som följer av förslagen om särredovisning och nyckeltalsredovisning skall kompletteras med ytterligare åtgärder som stärker kundernas situation. För att uppnå ett avtalsrättsligt grundskydd för fjärrvärme- och fjärrkylekunderna genom att oskäligen avtalsvillkor m.m. utmönstras föreslår jag att avtalsvillkor för leverans av fjärrvärme och fjärrkyla skall utarbetas genom Energimyndighetens och Konsumentverkets försorg efter samråd med berörda branscher. Det framarbetade normalavtalet förutsätts komma att utnyttjas om inte av alla så av flertalet företag. Normalavtalet skall innehålla de bestämmelser som är

nödvändiga för att främst enskilda konsumenter ska ges en tillfredsställande avtalsituation.

Rätt till förhandling

Vissa villkor är av särskild betydelse för fjärrvärmekunderna. För att ytterligare stärka kundernas position och öka möjligheterna för dem att påverka sin avtalsituation föreslår jag att en fjärrvärmekund skall ha rätt att på begäran få förhandla med fjärrvärmeföretaget i samband med anslutning till ett befintligt fjärrvärmenät samt vid ensidiga villkorsändringar under löpande avtalstid. De avtalsvillkor som omfattas av förhandlingsskyldigheten är pris, anslutningens kapacitet och de övriga villkor som ensidigt kan ändras av leverantören. Denna rätt skall även gälla för fjärrkylekunder.

Förhandlingsrätten motsvaras av en skyldighet för fjärrvärmeför- och fjärrkyleföretagen att på kundens begäran ingå i förhandlingar med god vilja. Förhandlingsrätten bör framgå av ovannämnda normalavtal, men skall också ges i lag.

Medlings- och tvistlösningsmekanism

Fjärrvärmekunderna står till stor del i en styrkemässigt och informationsmässigt svagare position än sin avtalskontrahent. För att kundernas påverkansmöjlighet inte endast skall bli formell och för att öka kundernas förtroende för fjärrvärmeför- och fjärrkyleleverantörernas verksamhet skall det inrättas en möjlighet att få prövat förhandlings- och avtalstvister av en tredje och neutral part.

För det fall att en förhandling som initierats i anledning av rätten till förhandling inte leder till en överenskommelse mellan parterna, föreslår jag att en för ändamålet nyinrättad nämnd inom Energimyndigheten, på begäran av någon part, skall kunna medla i förhandlingstvisten. Denna nämnd – Fjärrvärmenämnden – skall enligt mitt förslag också ha till uppgift att hantera övriga tvister som kunder eller konsumenter väljer att hänskjuta till den. Nämnden skall i form av rekommendationer meddela beslut om hur en tvist bör lösas. Rekommendationerna skall göras offentliga.

Jag föreslår vidare att nämnden vid avgörande av ett ärende skall bestå av en opartisk ordförande med domarerfarenhet, en likaledes oberoende teknisk expert samt två särskilda ledamöter, varav den

ena ska ha erfarenhet från fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet i ett producentperspektiv och den andre från ett kundperspektiv. Det bör ankomma på regeringen att utse nämndens ledamöter. De särskilda ledamöterna skall enligt mitt förslag nomineras av de organisationer som företräder flertalet kunder, konsumenter och företag på de aktuella områdena.

Modell för att analysera fjärrvärmepriser

Genom den föreslagna medlings- och tvistlösningordningen kommer Fjärrvärmenämnden att ha till uppgift att pröva även prisfrågor. Till stöd för Fjärrvärmenämnden i detta arbete föreslår jag att Energimyndigheten skall ges i uppdrag att utveckla en modell för bedömning av kostnader och priser. En sådan modell skapar, med utnyttjande av den föreslagna databasen med nyckeltal, också förutsättningar för den nämnda måttstockskonkurrensen.

Andra system för pristillsyn

I detta betänkande redovisas en genomgång av olika tillgängliga metoder för prisreglering. Min bedömning är att varje form av prisreglering innebär en avvägning mellan målet att kunden betalar ett så lågt pris som möjligt och de incitament som krävs från investerare för att skapa en positiv dynamik och utveckling inom den aktuella branschen. Valet av regleringsmetod beror på vilken egenskap som bör ha prioritet. Oavsett vilken prisregleringsmetod som bedöms mest lämplig är den förenad med ett antal inte obetydliga problem som kan få återverkningar på fjärrvärmens utveckling. Det är därför min slutsats att det av såväl teoretiska som praktiska skäl är angeläget att så långt det är möjligt undvika att falla tillbaka på metoder av detta slag.

Det är min uppfattning att det föreslagna paketet av åtgärder på ett påtagligt sätt kommer förbättra fjärrvärmekundernas situation och därmed undanröja de farhågor som skulle kunna leda till en sämre utveckling för fjärrvärmen och fjärrkylan i framtiden. Under utredningsarbetets gång har också fjärrvärmebranschen, i samarbete med sina kunder i den s.k. Värmemarknadskommittén, utvecklat ett motsvarande paket av åtgärder för att kvalitetsdeklarerera fjärrvärmeföretag.

Mot bakgrund av fjärrvärmebranschens utlovade självreglering och de förväntade positiva effekterna av de i betänkandet föreslagna åtgärderna föreslår jag inte nu en mer traditionell prisreglering.

En fjärrvärmelag

De olika åtgärder för ett förbättrat kundskydd som jag föreslår i detta delbetänkande skall samlas i en särskild fjärrvärmelag. I betänkandet redovisas strukturen i en sådan lag. Ett färdigt författningsförslag kommer att presenteras i utredningens slutbetänkande som redovisas under våren 2005.

Kriminalisering av s.k. värmestöld m.m.

Gällande strafflagstiftning omhändertar stora delar av de förfaranden som vidtas för att förbikoppla mätutrustning i ett fjärrvärme- eller fjärrkylesystem. Det föreligger dock 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 anses råda viss osäkerhet om alla tillvägagångssätt kan föranleda straffansvar. Jag föreslår därför att det införs en särskild straffbestämmelse i brottsbalken som tar sikte på olovliga avledningar av värmeenergi ur eller till ett fjärrvärme- respektive ett fjärrkylesystem. Brottet olovlig avledning av värmeenergi 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.

Tillsyn

Förslagen i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115, samt i detta betänkande syftar till att säkerställa fjärrvärme- och fjärrkylekundernas trygghet och förtroende för sina uppvärmnings- respektive avkylningsformer. För att detta syfte skall kunna uppnås måste det finnas en fungerande tillsynsverksamhet med möjligheter till kontroll av att de regler som förslagen föranleder efterlevs och sanktionsmöjligheter för det fall att så inte sker. Jag föreslår därför att det införs regler om tillsyn som i huvudsak motsvarar de som gäller enligt ellagen (1997:857) och som omfattas av vårt tidigare förslag. Dessa regler skall ingå i den nya fjärrvärmelag som jag föreslår.

Jag föreslår vidare att en myndighet skall utses att utöva den tillsyn som krävs för att kontrollera att 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 emellertid att denna tillsynsuppgift läggs på Energimyndigheten.

Konsekvenser

De uppgifter som följer av mina förslag kommer att medföra kostnader för staten. Kostnaden för den statliga tillsynsuppgift som förslagen innebär föreslår jag skall finansieras genom uttag av en tillsynsavgift från den som utövar fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet. Avgiftens storlek skall relateras till mängden såld eller mottagen värmeenergi.

Den tvistlösande verksamhet som jag föreslår skall ske i Energimyndighetens regi skall finansieras ur det resurstillskott som Energimyndigheten tilldelats i senaste budgetpropositionen för sin verksamhet på bl.a. fjärrvärmeområdet.

Mina förslag kommer även att medföra kostnader för fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen. Jag bedömer att kravet på särredovisning och nyckeltalsredovisning samt tvistlösningsfunktionen innebär en relativt måttlig börda för berörda verksamhetsutövare. Däremot kan kravet på juridisk och funktionell åtskillnad och på förhandlingsrätt för kund medföra vissa kostnader. Kostnaderna är dock inte av sådan karaktär att de, mot bakgrund av antalet berörda

företag och strukturen av dessa, i sig leder till utslagning eller sammanslagning av mindre företag ej heller andra besvärande konsekvenser. Jag har därför inte funnit skäl att införa några undantagsbestämmelser för mindre företag.

Summary

Background

District heating has expanded greatly in recent years and is the dominant form of heating for multi-family apartment buildings and commercial premises in our urban areas. The number of detached houses heated by district heating is also increasing steadily. This is a positive trend, since district heating is an efficient, reliable, economical and flexible solution offering the options of utilising available biofuels, waste fuels and industrial waste heat. District heating also has an important role to play in Sweden's energy and climate policy by allowing the possibility of simultaneous production of electricity and heat in highly efficient CHP (combined heat and power) plants and thereby a much more efficient utilisation of fuels.

There is a risk that the criticism that has emerged in recent years towards the strong position of the district heating companies in relation to their customers will delay or prevent the further development of this socially beneficial form of heating. It is claimed in the public debate that the district heating companies have in practice a monopoly, enabling them to control prices without any other alternative for the customers to respond than the very costly investments associated with switching to another form of heating. If customers lose confidence in their ability to influence the future price trend for district heating, those who have alternatives may choose them even though they are economically inferior today merely because they feel they have more influence over price and other important factors over those alternatives.

The assignment

My assignment has been to shed light on the competitive situation of district heating on the heating markets, to propose measures to improve protection of the consumer against unfair pricing of district heating, and to examine the need for and ways to criminalise bypassing of heat meters in district heating systems.

The assignment has included analysing the need for price supervision on the district heating market and, if this is deemed necessary, to propose a regulatory framework and supervision model for the district heating market. A point of departure for this work has been equivalent regulatory frameworks for the electricity and natural gas markets. I have also studied other systems for supervision, such as price comparisons, and price ceilings and index regulation.

Goal of the proposals

The primary goal of the proposals presented in this interim report is to improve the customers' situation so that they can feel more secure in their contractual relationship with the district heating companies. If customers are given an opportunity to judge how efficiently and economically the district heating company conducts its operations and at the same time have an influence over price and other important parameters, the continued development of district heating should also have positive environmental effects for society.

A package of measures for increased customer security

Unbundling of the accounts of district heating and cooling operations

In order to increase customer security, the interim report "Enhancing the security of district heating consumers – Greater transparency and separation of electricity and district heating operations" (SOU 2003:115) proposed that the companies that conduct district heating operations should be obligated to keep the accounts for these operations separate from those for other operations in the company. I support this proposal and propose that it should also apply to district cooling operations. The requirement concerning separate (unbundled) accounts for district heating and cooling

operations is general and means that these operations should be accounted for in such a way that all business transactions and allocations within the operations can be traced and verified.

Separation of district heating and electricity market operations

It was proposed in the previous interim report that district heating operations and electricity market operations should not be allowed to be conducted in the same company (legal separation). Nor should such operations be conducted in companies with a common board majority or managing director (functional separation). If half of the board members do have such double functions, the same prohibition should apply to the chairman of the board. I support this proposal as well and propose that it should also apply to district cooling operations.

Reporting of key figures in the operation

I propose that the requirement on unbundling of the accounts that has been proposed in the interim report be supplemented with a requirement that concerned companies should submit annually to the Swedish Energy Agency (Energimyndigheten) including a number of key figures that reflect the company's operations and the relationship between costs and price. These figures should be collected in a database to be made available to all. This would provide a benchmark for entailing yardstick competition between different district heating producers. At the same time, it should improve the chances of reaching a consensus between customers and companies regarding the terms of the business. The proposal is intended to make it more difficult for the suppliers to justify prices that are perceived as being unreasonably high.

Contract terms

I propose that the increased transparency and improved opportunities for judging the companies' performance, that follow from the proposals for unbundled accounts and key figure reporting, should be supplemented with additional measures that strengthen the customers' situation. In order to provide basic contractual

protection for district heating and cooling customers by phasing out unreasonable contract terms etc., I propose that contract terms for delivery of district heating and cooling be worked out by the Swedish Energy Agency and the Swedish Consumer Agency (Konsumentsverket) after consultation with the concerned sectors. The resultant standard contract is expected to be utilised if not by all then by most of the companies. The standard contract should contain the provisions necessary to give private consumers in particular a satisfactory contractual situation.

Right to negotiation

Certain terms are of particular importance for district heating customers. In order to further strengthen the customers' position and give them greater opportunities to influence their contractual situation, I propose that a district heating customer should be entitled to negotiate with the district heating company at the time of his connection to an existing district heating network and in conjunction with unilateral changes in terms during the current contractual period. The contract terms covered by the negotiation obligation are price, connection capacity and whatever other terms may be unilaterally changed by the supplier. This right should also exist for district cooling customers.

The right to negotiation is matched by an obligation on the part of the district heating and cooling companies to enter into negotiations with good will at the customer's request. The right to negotiation should be provided for in the above-mentioned standard contract, but should also be guaranteed by law.

Mechanism for mediation and dispute settlement

District heating customers are to a great extent in a weaker position in terms of power and information than their contractual counterpart. In order to ensure that the customers' influence is more than just formal and to give the customers greater confidence in the district heating and cooling suppliers' operations, an opportunity should be provided to submit negotiation and contractual disputes to a third, neutral party for settlement.

In the event a negotiation initiated by reason of the right to negotiation does not result in an agreement between the parties, I propose that a board created for this purpose within the Swedish Energy Agency should, at the request of either party, be empowered to mediate in the negotiation dispute. This board – called the District Heating Board (Fjärrvärmenämnden) – will, according to my proposal, also deal with other disputes referred to them by customers or consumers. The Board will hand down decisions on how a dispute should be solved in the form of recommendations. The recommendations will be made public.

I further proposed that when assigned to settle a case, the Board should consist of an impartial chairman with experience as a judge, one impartial technical expert and two special members, one of whom should have experience from district heating or cooling operations from a producer perspective and the other from a customer perspective. The Government should appoint the members of the Board. The special members will, according to my proposal, be nominated by the organisations that represent a majority of the customers, consumers and companies in the areas in question.

Model for analysing district heating prices

Through the proposed mechanism for mediation and dispute settlement, the District Heating Board will be empowered to adjudicate price issues as well. To support the District Heating Board in this work, I propose that the Swedish Energy Agency be assigned the task of developing a model for judging costs and prices. When used together with the proposed database with key figures, such a model also provides a means for the aforementioned benchmarking for yardstick competition.

Other systems for price supervision

A review of different available methods for price regulation is also presented in this report. It is my judgement that every form of price regulation entails a trade-off between the goal that the customer should pay as low a price as possible and the incentive required for investors to create a positive dynamic and stimulate development in the sector in question. The choice of regulation

method depends on which aspect is given priority. Regardless of which price regulation method is deemed to be most suitable, it will be associated with a number of problems that could have repercussions on the development of district heating. It is therefore my conclusion that it is urgent for both theoretical and practical reasons to avoid wherever possible resorting to methods of this kind.

It is my opinion that the proposed package of measures will significantly improve the district heating customers' situation and thereby eliminate the fears that could lead to a less favourable development of district heating and cooling in the future. During the course of the investigation, the district heating sector has, in cooperation with its customers in the so-called Heating Market Committee, developed an equivalent package of measures for quality rating of district heating companies.

In view of the district heating sector's promised self-regulation and the expected positive effects of the measures proposed in the report, I do not propose more traditional price regulation at this time.

A District Heating Act

The various measures that I propose in this interim report for improving customer protection will be gathered in a special District Heating Act (fjärrvärmelag). The structure of such an Act is presented in the report. A final draft of this statute will be presented in the Commission's final report, which will be submitted in the spring of 2005.

Criminalisation of heat theft etc.

The current penal code covers most of the methods that are used to bypass metering equipment in a district heating or cooling system. However, there are certain difficulties involved in classifying a crime aimed at accessing the thermal energy and not just involving the physical measures required for such access. Some uncertainty must be considered to exist as to whether all procedures should give rise to criminal liability. I therefore propose that a special penalty provision be introduced in the Swedish Penal Code (brottsbal-

ken) aimed at illicit diversions of thermal energy from a district heating or cooling system. The crime of illicit diversion of thermal energy should be subdivided into three degrees by introducing a special scale for crimes of the normal degree and crimes of a felonious nature. Misdemeanours should not give rise to criminal liability.

Supervision

The proposals in the interim report “Enhancing the security of district heating consumers – Greater transparency and separation of electricity and district heating operations” (SOU 2003:115) and in this report are aimed at guaranteeing district heating and cooling customers’ security and confidence in their heating and cooling services. In order for this purpose to be achieved, it is necessary to have effective supervision with means to verify compliance with the rules stemming from the proposals and sanctions that can be imposed in the event of non-compliance. I therefore propose that rules of supervision be introduced that are roughly equivalent to those imposed by the Swedish Electricity Act (ellagen) and that follow from our previous proposal. These rules will be included in the new District Heating Act, which I propose.

I further propose that an authority be appointed to exercise the supervision that is required to verify that the proposed measures for increased customer security are implemented. It should be up to the Government to determine which authority is to exercise supervision in the district heating and cooling field. However, I recommend that this supervisory task be assigned to the Swedish Energy Agency.

Consequences

The measures that follow from my proposals will entail official costs. I propose that the cost for supervision entailed by the proposals be financed by imposition of a supervisory charge on enterprises conducting district heating or cooling operations. The size of the charge should be proportional to the quantity of thermal energy sold or received.

The dispute settlement service that I propose should be provided under the auspices of the Swedish Energy Agency and should be financed from the resources allocated to the Swedish Energy Agency in the latest budget bill for its activities in e.g. the district heating field.

My proposals will also give rise to costs for the district heating and cooling companies. It is my judgement that the requirement on unbundled accounting and reporting of key figures, as well as the dispute settlement mechanism, entail a relatively modest burden for concerned district heating and cooling operators. The requirement on legal and functional separation and on the customer's right of negotiation may, however, entail certain costs. However, the costs are not of such a nature that, considering the number of affected companies and their structure, they would in themselves lead to the elimination or consolidation of small enterprises, nor to other adverse consequences. I have therefore not found reason to recommend any exemptions for small enterprises.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 8 kap. 12 § skall ha följande lydelse,
dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 8 kap. 10 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

10 a §

Avleder någon olovligen värmeenergi ur ett försörjningsnät för värme eller till ett försörjningsnät för kyla, döms för olovlig värmeenergiavledning 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.

12 §

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel *eller* olovlig kraftavledning, så ock för stämpling till eller underlåtenhet att avslöja

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig kraftavledning *eller olovlig värmeenergiavledning*, så ock för stämpling till

rån eller grovt rån dömes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Skulle tillgrepp av fortskaffningsmedel, om brottet fullbordats, hava varit att anse som ringa, må dock ej dömas till ansvar som nu sagts.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Statsmakterna har i ökad grad följt utvecklingen på fjärrvärme-marknaden sedan 1996 i syfte att uppmärksamma ett eventuellt behov av åtgärder för att marknaden inte fungerar på avsett sätt. De uppföljningar som har genomförts har visat att kundernas, speciellt konsumenternas, ställning är svag i förhållande till fjärrvärmeföretagen och att konkurrensen behöver stimuleras på fjärrvärmemarknaden. Vidare har det framkommit att betydande strukturförändringar har skett på fjärrvärmemarknaden sedan 1996. Ägandet av fjärrvärmeföretagen har i ökad utsträckning övergått till nationellt och internationellt verksamma integrerade energikoncerner på bekostnad av huvudsakligen det kommunala ägandet. Statsmakterna har också kunnat konstatera att fjärrvärmeverksamhet i allt högre grad bedrivs med ökade avkastningskrav, oavsett ägare. Det förekommer en stor prisspridning mellan de olika fjärrvärmeföretagen och prissättningen på fjärrvärmen bestäms i högre utsträckning än tidigare efter kostnad för alternativa uppvärmningsformer.

Såväl riksdagen som regeringen har funnit att den fria prissättningen av fjärrvärme innebär risker för oskäligen prishöjningar för fjärrvärmekonsumenter, att det är befogat att eftersträva en ökad pristransparens i syfte att uppnå en ökad genomlysning av prissättningen på värmemarknaden och att det föreligger ett behov av ytterligare utredning rörande bl.a. konkurrenssituationen på värmemarknaden och åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme (se bl.a. prop. 2001/02:56, bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180).

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 12 december 2002 (dir. 2002:160) att tillsätta en särskild utredare med uppgift att bl.a.

- belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, och föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig 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 konkurrensutsatt 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 skulle enligt regeringens beslut delredovisas senast den 30 juni 2003 och vara avslutat senast den 30 juni 2004. I delredovisningen skulle utredaren genomföra den kompletterande analys som riksdagen tillkännagivit avseende åtskillnad mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180).

Genom regeringsbeslut den 12 juni 2003 (dir. 2003:77) beviljades utredaren förlängd tid till den 31 oktober 2003 med att delredovisa uppdraget. Vidare beslutades om tilläggsdirektiv, i vilka utredaren uppdras att närmare utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem samt, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan beivras. Denna del av uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2004.

Den 11 september 2003 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2003:102). Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme utifrån det regelverk som i dag finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Uppdraget skulle i sistnämnda del redovisas senast den 30 september 2004. Med anledning av detta tilläggsuppdrag utsträcktes också slutredovisningen av utredningens uppdrag i dess helhet till den 30 september 2004.

Den 30 oktober 2003 beslutade regeringen (dir. 2003:138) om ytterligare förlängd tid till den 1 december 2003 med att delredo-

visa uppdraget om åtskillnad mellan fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet för att i tiden samordna utredningens och El- och gasmarknadsutredningens (N 2003:04) redovisning av den frågan.

Den 6 maj 2004 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2004:58). Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget 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 (kraftvärmedirektivet) skall genomföras i Sverige. Uppdraget skall i denna del redovisas senast den 31 mars 2005.

Den 23 september 2004 beslutade regeringen (dir. 2004:130) om ytterligare förlängd tid till den 31 december 2004 med att redovisa huvuduppdraget.

1.2 Utredningens arbete

Det ursprungliga direktivet till utredningen är fokuserat på frågan om konkurrenssituationen för fjärrvärmerna på värmemarknaderna, kundernas skydd mot oskälig prissättning på fjärrvärme samt frågan om det är möjligt att med hjälp av s.k. tredjepartstillträde (TPA) öka konkurrensen och därmed prispressen på fjärrvärme.

Den första frågan – att bättre skydda konsumenterna mot oskälig prissättning – motiverade förslagen i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115. De förslag som utredningen lade fram däri syftade till att öka transparensen på fjärrvärmeområdet genom ökad åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet samt ökade krav på ekonomisk särredovisning av fjärrvärmeverksamheten.

I detta betänkande följs dessa förslag upp med ytterligare förslag som syftar till en ökad transparens och förbättrade möjligheter för fjärrvärmekunder att få inflytande över prissättningen på fjärrvärmerna.

Till frågan om TPA återkommer utredningen i slutbetänkandet, som skall innehålla en redovisning av hur kraftvärmedirektivet skall genomföras i svensk lagstiftning. Utredningen har uppdragit åt ÄF-Energi & Miljö AB att analysera de tekniska möjligheterna att öppna fjärrvärmenäten för fullständig TPA. Utredningen har även

uppmärksammat frågan om möjligheterna att utnyttja industriell spillvärme och spillvärme från kunder i större utsträckning än idag.

Även om det finns ett samband mellan konkurrenssituationen på fjärrvärmemarknaden och möjligheterna att införa TPA bedömer utredaren inte att en sådan reform i dagsläget skulle leda till ett minskat behov av andra åtgärder för att förbättra kundtryggheten. Den ökade konkurrens som skulle kunna åstadkommas i vissa fjärrvärmenät genom en ordning som möjliggör för flera aktörer att agera i samma nät, bör liksom frågan om spillvärmeleverantörernas möjligheter att få leverera värme till slutkund, prövas i anslutning till de bedömningar som skall göras av hur värmeunderlaget för kraftvärme skall kunna utnyttjas optimalt i framtiden. Enligt tilläggsdirektivet dir. 2004:58 skall detta redovisas senast den 31 mars 2005. I det betänkandet avser utredningen att även ta ställning till TPA, den närmare utformningen av en särskild fjärrvärmelag samt behovet av koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar.

Utredningen har under hand, i nu aktuella frågor, haft kontakter och samråd med Va-lagsutredningen (M 2002:02), El- och gasmarknadsutredningen (N 2003:04) samt BRAS-utredningen (Fi 2003:06).

Utredningen har i arbetet bl.a. beaktat de av Statens energimyndighet (Energimyndigheten) utarbetade rapporterna "Fjärrvärmen på värmemarknaderna", "Värme i Sverige 2001", "Värme i Sverige 2002", "Värme i Sverige 2003" och "Värme i Sverige 2004".

Under utredningens gång har kontakter tagits med bl.a. branschorganisationen Svensk Fjärrvärme och ett antal av dess medlemmar, Svenskt Näringsliv och ett antal av dess medlemmar, Näringslivets Regelnämnd (NNR) samt Energimyndigheten. Vidare har studiebesök gjorts på Eskilstuna Energi och Miljö AB, Bristaverket Fortum AB, Sydkraft Östvärme i Norrköping, Centralkommunernas Transmissionsselskab I/S och Energitilsynet i Köpenhamn, El- och värmeproduktionsföretaget EW i Warszawa (där även fjärrvärmetransmissionsföretaget SPEC och regleryndigheten URE närvarade), Helsingfors Energi (där även Finska Fjärrvärmeföreningen, Handels- och Industriministeriet, Konkurrensverket och Konsumentverket närvarade) Water UK (branschorganisationen för vattenindustrin i England och Wales), Dr Simon Cowan på Oxford University, Energy Watch (konsumentorganisation) i London samt Consumer and Competition Policy Directorate, Department of Trade and Industry (DTI) i London.

Utredaren har uppvaktats av ett antal fjärrvärmekunder, spillvärmeleverantörer, industrier och konsulter som framfört synpunkter på situationen på värmemarknaden.

Utredningens experter och sakkunnig har under arbetets bedrivande bistått med värdefulla synpunkter och material i frågan.

Under denna andra del av arbetet har utredningen haft åtta sammanträden och ett tvådagarsinternat.

1.3 Framställningar

Genom beslut av chefen för Näringsdepartementet har följande framställningar överlämnats till Fjärrvärmeutredningen:

- AB Stockholmskem, skrivelse angående skatteväxling och priser på fjärrvärme.
- Fastighetsägarna Syd, skrivelse angående monopolpriserna på fjärrvärme.

Till Fjärrvärmeutredningen har vidare ett antal skrivelser från myndigheter, organisationer och enskilda kommit in.

1.4 Betänkandets innehåll

Jag begränsar mitt arbete i nu aktuell del till de frågeställningar som aktualiserats dels genom näringsutskottets yttrande (bet. 2001/02:NU9) med anledning av regeringens förslag om åtskillnadsreglering i prop. 2001/02:56, dels genom regeringens direktiv till utredningen såvitt avser skydd mot oskäligen prissättning och tilläggsdirektivet angående förbikoppling av värmemätare.

För att kunna sätta in fjärrvärmeverksamheten i sitt sammanhang finns det anledning att ge en kortfattad beskrivning av fjärrvärmeområdet samt hur verksamheten fungerar och är organiserad i Sverige och i omvärlden. I det tredje kapitlet ger jag därför en kortare beskrivande bakgrund över bl.a. vad fjärrvärme är, hur fjärrvärmesystemet är uppbyggt och fjärrvärmens roll i energipolitiken. Det fjärde kapitlet innehåller en beskrivning av kundernas inställning till fjärrvärmen. Utredningen behandlar också inläsningseffekter, strukturomvandlingen på fjärrvärmeområdet och hur avtalen ser ut mellan kund och leverantör. I det femte kapitlet redovisas olika tänkbara sätt att stärka kundförtroendet eller

påverka en marknadssituation. Sjätte kapitlet innehåller utredarens överväganden och förslag i dessa delar. Utredningen behandlar i det sjunde kapitlet fjärrkyla och fjärrånga. I det åttonde kapitlet behandlas tillsynsfrågor. I det nionde kapitlet redovisas utredningens tilläggsuppdrag angående förbikoppling av värmemätare. Betänkandets tionde kapitel innehåller konsekvensanalyser av utredningens förslag och det elfte kapitlet behandlar finansiering av utredningens förslag i form av avgifter på fjärrvärmen. Slutligen redovisas i det tolfte kapitlet kommentarer till de författningsförslag som lämnats i detta arbete. Till betänkandet är fogat särskilda yttranden, fyra bilagor och en referenslista.

Bakgrundsmaterial utgör rapporter från bl.a. Energimyndigheten och konsultuppdrag till Statistiska Centralbyrån (SCB) och konsultföretaget EKAN Analys AB.

2 Utgångspunkter – bakgrund

2.1 Regerings- och riksdagsbeslut

Under första hälften av 1990-talet blev elmarknaden föremål för en större översyn vilken ledde fram till en reform av elmarknaden. Genom reformen skapades ökade förutsättningar för en konkurrensutsättning av produktionen av och handeln med el, s.k. elverksamhet. Riksdagen beslutade att sådan verksamhet som bedrevs i kommunägda eller kommunkontrollerade juridiska personer skulle undantas från de kommunala lokaliserings- och likställighetsprinciperna samt bedrivas på affärsmässig grund (4 och 5 §§ lagen [1994:618] om handel med el, m.m.).

Avsikten med att konkurrensutsätta produktionen av och handeln med el var att skapa en stärkt ställning med ökad valfrihet för elkonsumenterna och därmed förutsättningar för en effektiv elförserjning med ökad pris- och kostnadspress (prop. 1994/95:222, s. 27 och 44). Dock omfattades inte all kommunal verksamhet av kravet på bl.a. affärsmässighet. Den elverksamhet som bedrevs i kommunal förvaltningsform skulle liksom tidigare vara underkastad de kommunala självkostnads-, lokaliserings- resp. likställighetsprinciperna.

Reformen innebar också att ett undantag från de kommunala likställighets- och självkostnadsprinciperna för distribution av fjärrvärme infördes. Detta undantag för fjärrvärmen, som innebär att även kommunala fjärrvärmeföretag skall bedrivas på affärsmässig grund, syftade till att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen.

Distribution av hetvatten utgör enligt regeringen ett naturligt monopol. Regeringen har därför anfört att det finns skäl att se över konkurrenssituationen på värmemarknaden och vidta åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme (se bl.a. prop. 2001/02:56, s. 51, prop. 2002/03:1, utgiftsområde 21, s. 39, prop. 2003/04:1, utgiftsområde 21, s. 50 och prop.

2004/05:1, utgiftsområde 21, s. 45). Riksdagen har delat regeringens bedömning och konstaterat att den fria prissättningen av fjärrvärme kombinerat med förekomsten av naturliga monopol innebär risker för oskäligen prishöjningar för fjärrvärmekonsumenterna (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180).

Den 12 december 2002 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare 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 till fjärrvärmenäten samt analysera behovet av tydligare avgränsning mellan verksamhet på elmarknaden och fjärrvärmeverksamhet (dir. 2002:160).

I regeringsförklaringen hösten 2004 anförde statsministern att kundernas ställning på marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme skall stärkas.

I budgetpropositionen (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, s. 47) aktualiserade regeringen det pågående arbetet i Fjärrvärmeutredningen.

2.2 Offentliga utredningar

Ny prisinformationslag

En ny prisinformationslag (2004:347) trädde i kraft den 1 oktober 2004 (se prop. 2003/04:38, bet. 2003/04:LU21 och rskr. 2003/04:192). Den nya lagen kommer jämfört med den gamla att få ett utvidgat tillämpningsområde. Den kommer att, som tidigare, omfatta bestämda produkter i betydelsen varor och tjänster men därutöver även andra nyttigheter, med undantag för fast egendom och arbetstillfällen. Utvidgningen av lagens tillämpningsområde innebär att i stort sett samtliga produkter som tillhandahålls konsumenterna kommer att omfattas av lagens krav på prisinformation. Det medför att lagen även omfattar el och fjärrvärme. Den nya lagen är en ramlag och mer detaljerade regler kommer att finnas i föreskrifter från i första hand Konsumentverket.

Tryggare fjärrvärmekunder

I december 2003 överlämnade jag delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” (SOU 2003:115). I betänkandet föreslås att det skall införas en skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att särredovisa denna verksamhet. Syftet med detta krav är att komma till rätta med den risk för korssubventionering och prisdiskriminering som föreligger när fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden bedrivs inom samma juridiska person. För att den föreslagna juridiska åtskillnaden mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet skall genomföras i praktiken, dvs. inte endast formellt, föreslås att även en åtskillnad av ledningsfunktioner bör införas, s.k. funktionell åtskillnad. Åtskillnaden bör begränsas till situationer och funktioner där ett betydande inflytande över verksamheten i den juridiska personen kan anses föreligga. Utredningen föreslår därför att fler än hälften av styrelseledamöterna i ett fjärrvärmeföretag inte samtidigt får vara styrelseledamöter i ett och samma företag som bedriver elmarknadsverksamhet. Om hälften av styrelseledamöterna har sådana dubbla funktioner gäller samma förbud för styrelsens ordförande. En verkställande direktör i ett fjärrvärmeföretag får inte samtidigt vara verkställande direktör i ett företag som bedriver elmarknadsverksamhet.

Betänkandet har remissbehandlats. Den 14 oktober 2004 överlämnade regeringen en remiss till Lagrådet. Där föreslås att elnätverksamhet och fjärrvärmeverksamhet skall ekonomiskt redovisas var för sig och skilt från annan verksamhet. Elproduktion som skett i ett kraftvärmeverk och försäljning av denna el anses ingå i fjärrvärmeverksamheten. Vad gäller funktionell åtskillnad bedömer regeringen däremot att det nu, i avvaktan på Fjärrvärmeutredningens slutbetänkande, inte finns anledning att införa skärpta regler om åtskillnad. Regeringen avser att återkomma till frågan i samband med behandlingen av mina kommande betänkanden.

El- och naturgasmarknaderna

I december 2003 överlämnade El- och gasmarknadsutredningen sitt betänkande ”El- och naturgasmarknaderna” (SOU 2003:113). Utredningen föreslår bl.a. att en styrelseledamot, verkställande

direktör eller firmatecknare i ett nätföretag inte får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el. Betänkandet har remissbehandlats.

Den 14 oktober 2004 överlämnade regeringen till Lagrådet en remiss. Regeringen föreslår att styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett företag som bedriver nätverksamhet och vars samlade elnät har mer än 100 000 uttagspunkter inte samtidigt får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. Detsamma gäller för ett företag som ingår i en koncern vars samlade elnät har mer än 100 000 uttagspunkter. Regeringens förslag är alltså mindre ingripande än vad utredningen föreslog men är mer långtgående än vad som föreslås för fjärrvärmeverksamhet i avvaktan på mitt slutbetänkande.

Lagen om allmänna värmesystem upphävs?

I juni 2004 överlämnade Va-lagsutredningen sitt betänkande ”Allmänna vattentjänster” (SOU 2004:64). I utredningsuppdraget ingick även att utvärdera lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Denna lag är tillämplig på allmänna värmesystem, dvs. fjärrvärmearläggningar eller naturgasnät som allmänförklarats. Lagen är utformad efter förebild av va-lagen och reglerar rättsförhållandet mellan brukarna och huvudmannen för ett allmänt värmesystem. Liksom va-lagen innehåller lagen om allmänna värmesystem även regler om anläggningens beskaffenhet samt särskilda regler om prövning av tvister. En väsentlig skillnad jämfört med va-lagen är att allmänförklaring enligt lagen om allmänna värmesystem krävs oavsett vem som driver värmesystemet. Allmänförklaring krävs alltså även för värmesystem som drivs av kommunen i förvaltningsform.

Va-lagsutredningen föreslår att lagen om allmänna värmesystem skall upphävas eftersom den i väsentliga delar är oförenlig med regeringsformen och därför inte kan tillämpas med den företagsstruktur som råder på värmeområdet. Det bedöms emellertid att det kan finnas ett behov av en närmare reglering av prissättningen av kollektiva värmesystem. Detsamma gäller inrättandet av ett särskilt organ för pristillsyn och prövning av tvister som rör värmepri- ser eller rättsförhållandet i övrigt mellan leverantör och brukare.

Frågorna är redan föremål för utredning beträffande såväl fjärrvärme som naturgas. Enligt Va-lagsutredningens mening finns det skäl att överväga en samlad prövningsordning för hela värme- och energimarknaden och även va-sektorn. Om någon form av prisreglering införs, bör det utredas om avgiftsskyldighet och framför allt brukningsrätt, motsvarande vad som gäller enligt lagen om allmänna värmesystem eller på annat sätt, skall föreskrivas. Utredningens förslag har remissbehandlats.

3 Fjärrvärme i framtiden – ett tryggt, prisvärt och miljömässigt bra alternativ på värmemarknaden

3.1 Fjärrvärmerna i energipolitiken

En övergripande målsättning för den svenska energipolitiken är att skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning med låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Värmemarknaden och fjärrvärmens roll på denna är viktig för att uppnå denna målsättning.

Värmemarknaden är en heterogen marknad. Kunderna omspanner allt från småhusägare till stora fastighetsbolag och industrier. Uppvärmningsformerna kan vara elpanna, värmepump, fjärrvärme eller pannor som använder naturgas, olja samt biobränslen¹ i form av ved eller pellets. Den dominerande uppvärmningsformen i småhus är elvärme. En annan vanlig form är kombipanna som kan utnyttja såväl el som olja och fasta bränslen, t.ex. ved. I flerbostadshus och i lokaler är dock fjärrvärme den vanligaste uppvärmningsformen.

Karakteristiskt för flertalet av uppvärmningsformerna, förutom fjärrvärme, är att de innebär egen produktion av värme hos kunden. Vad som levereras är ett ”bränsle” för produktion av värmeenergi i egna anläggningar, t.ex. värmepumpar och pannor för el, olja och biobränsle. Kunden kan i princip välja vad denne vill använda bränsleleveransen till och behöver med nödvändighet inte framställa värme av den. När det gäller fjärrvärme, levereras däremot en produkt – hetvatten – utan utrustning för omvandling av energin till värme.

De olika uppvärmningsformerna har vidare varierande distributionsformer. För el, naturgas och fjärrvärme finns speciellt anlagda distributionssystem av infrastrukturell karaktär. De uppvärmningsformer som baseras på annat bränsle – t.ex. olja, kol och

¹ Biobränsle är ett bränsle som direkt eller indirekt härrör från biomassa. Bioenergi utgörs av energi från biomassa. Biomassa definieras som ett material med biologiskt ursprung. Se CEN/TC 335 sekretariat inom SIS, Technical Specification TS 14588.

biobränsle – är däremot begränsade till fysiska transporter med olika former av transportmedel.

Fjärrvärmens är mycket viktig för omställningen av energisystemet. Genom att fjärrvärmens medger en större flexibilitet i utnyttjandet av olika energikällor eller bränsleslag kan bl.a. övergången från fossila bränslen till förnybara bränslen främjas. Fjärrvärmens bidrar till renare luft och färre lokala bränsletransporter i stadsmiljön.

3.2 Fjärrvärmens i framtiden

Fjärrvärmens har byggts ut kraftigt under senare år och är den dominerande uppvärmningsformen i de flesta tätorter. Enligt Avgiftsgruppens² s.k. Nils Holgersson-undersökning för 2003, har fjärrvärme ansetts utgöra den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus i centralorten i 227 av totalt 290 kommuner. Utbyggnaden av fjärrvärmens har bidragit till ett kraftigt minskat oljeberoende, ett effektivare energiutnyttjande – speciellt vid produktion i kraftvärmeverk – en förbättrad tätortsmiljö och minskade utsläpp av koldioxid. Dessutom kan en fortsatt utbyggnad och användning av fjärrvärme även bidra till att minska användningen av elvärme. Fjärrvärmens utgör samtidigt en viktig förutsättning för utbyggnad av kraftvärmeverk.

Från ett miljöperspektiv har fjärrvärme sålunda flera betydande fördelar. Fjärrvärme innebär en effektiv, säker, resurssnål och flexibel lösning på uppvärmning med möjlighet att utnyttja tillgängliga lokala biobränslen och svåra avfallsbränslen. Den är även en förutsättning för att producera miljövänlig el i kraftvärmeverk.³

Bland de fördelar som fjärrvärmens innebär kan man räkna:

- *Fjärrvärmens utnyttjar s.k. ”besvärliga” bränslen.* Fjärrvärmens förbränningsteknik möjliggör förbränning av allt från oförädlade biobränslen till sådant som annars kan klassas som avfall. Ett exempel är trädbränsle i form av grenar och toppar som utgör rester från skogsavverkning, s.k. grot.⁴ Sådant grot hade lämnats kvar i skogen om den inte hade använts som bränsle

² Avgiftsgruppen bildad av HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Riksbyggen, SABO – de allmännyttiga bostadsföretagens organisation och Fastighetsägarna.

³ Kraftvärmeverk: En energianläggning där el och värme kan produceras samtidigt och där värmens, helt eller delvis, används i fjärrvärmeverksamhet.

⁴ Grot är en förkortning av orden ”grenar och toppar”.

för fjärrvärme. Ett annat exempel på ”besvärliga” bränslen som har använts inom fjärrvärmeproduktionen är kött- och benmjöl. Ett ytterligare exempel är brännbart avfall som annars skulle deponeras. Genom avfallsförbränning begränsas deponeringsproblematiken samtidigt som man tar tillvara energin i avfallet och avfallen koncentreras till vissa platser. I dag står avfall för cirka tio procent av fjärrvärmens bränsle.

- *Fjärrvärmen är flexibel och kan vid olika tider utnyttja olika bränslen.* Fjärrvärmebranschen strävar efter att snabbt kunna anpassa sig till rådande situation och tillgång på nya tänkbara bränslen som i många fall kan utgöra ett kvittblivningsproblem för andra branscher. Fjärrvärmen kan använda olika typer av bränslen och kan i betydande utsträckning från tid till annan anpassa användningen till viss del efter utbud och priser på marknaden.
- *Fjärrvärmen utnyttjar spillvärme från andra processer/industrier.* Genom fjärrvärmen kan den spillvärme som uppstår i andra processer, och som annars skulle gå förlorad, utnyttjas i stor utsträckning. Spillvärme kan utgöras av varmt vatten eller rökgas och kan lätt utnyttjas i ett fjärrvärmesystem. Enligt Svensk Fjärrvärme tar fjärrvärme i dag tillvara ca 5 TWh spillvärme från industrier och lika mycket från avloppsvatten via värmepumpar. Det motsvarar uppvärmning av 500 000 småhus eller uppvärmningsbehovet av tio medelstora städer av Norrköpings storlek. Potentialen för att vidare nyttja spillvärme är stor.
- *Fjärrvärmen skapar förutsättningar för utbyggnad av kraftvärme.* Eftersom el som konsumeras i Sverige på marginalen, via den s.k. Nord-poolbörsen, kan vara importerad från koldade kraftverk i grannländerna, leder en ökad produktion av kraftvärme i Sverige till mindre utsläpp av koldioxid (CO₂) från elproduktionen i andra delar av Europa⁵, oavsett vilket bränsle som används. Eftersom kraftvärme innebär samtidig produktion av el och värme, är ett fjärrvärmesystem förutsättningen för kraftvärme. Kraftvärmeverk medför ett betydligt bättre utnyttjande av bränslet jämfört med om det skulle användas i ett kondenskraftverk som enbart producerar el utan att ta tillvara värmen. Dessutom har kraftvärmeverket en verkningsgrad

⁵ Elen som konsumeras i Sverige kan vara importerad, på marginalen producerad från koldade kraftvärmeverk i grannländerna.

som är nästan dubbelt så hög som kondenskraftverket. Detta illustreras i exemplet nedan:



Källa: Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärmen och miljön".

- *Fjärrvärmen är ett miljömässigt bra alternativ till andra uppvärmningsformer.* Fjärrvärme i Sverige är en mycket koldioxidmager uppvärmningsform som använder stor andel bio-bränslen. Enbart genom att ersätta en mängd små värmepannor med fjärrvärme förbättras närmiljön. Därmed minskar också utsläppen av koldioxid, svaveldioxid, kvävedioxid och stoft. Under två decennier har fjärrvärme minskat koldioxidutsläppen från uppvärmning med ca 11 miljoner ton, vilket motsvarar 20 procent av det nuvarande utsläppet från hela det svenska samhället.⁶ Genom satsningar på utbyggnad av kraftvärmeverk, där elproduktionen kan göras särskilt effektiv, kan utsläppen av koldioxid reduceras ytterligare.

3.3 Kundperspektivet

Det finns alltså ett bredare miljö- och energipolitisk intresse av att främja utvecklingen av fjärrvärme och fjärrkyla utöver det rena kundintresset. Samhällsekonomiskt är det angeläget att utnyttja tillgängliga energiråvaror så effektivt som möjligt samtidigt som det på marginalen också är bra för miljön med en sådan utsläpps-

⁶ Informationsbroschyr "Fjärrvärmen och Miljön", Svensk Fjärrvärme.

struktur (lokalt och internationellt) som skapas av väl fungerande och rationellt skötta fjärrvärmesystem.

I detta betänkande är det dock kundperspektivet som är centralt. Det är skyddet mot oskäligen prissättning som är utredarens uppdrag att pröva i denna del. Det finns dock inte någon egentlig motsättning mellan de mer miljö- och samhällsekonomiskt motiverade argumenten för fjärrvärme och kundernas intresse av att inte betala mer än nödvändigt för detta alternativ på värmemarknaden. En effektivt bedriven fjärrvärmerörelse kommer att kunna erbjuda kunderna ett prismässigt konkurrenskraftigt alternativ till andra uppvärmningsformer på marknaden. Detta, samt att kunderna kan känna en trygghet för att de får del av framtida effektivitetsvinster m.m. i form av lägre priser, är samtidigt en förutsättning för en fortsatt utbyggnad och utveckling av fjärrvärmesystemen. Om kunderna inte har detta förtroende i tillräcklig utsträckning finns en risk för att de i stället byter till andra prismässigt likvärdiga eller dyrare och miljömässigt sämre alternativ.

3.4 Omvärlden

Utredningen har studerat fjärrvärme i omvärlden, hur verksamheten bedrivs, struktur, prissättning och hur verksamheten övervakas av myndigheter. Vi har även besökt fjärrvärmeföretag och myndigheter i Danmark, Finland och Polen. Vi har konstaterat att olika länder har valt olika former för att reglera fjärrvärmeverksamhet. Våra intryck och slutsatser redovisas utförligare i bilaga 4 och nedan lämnas en sammanfattning.

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 i 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. Det finns även länder där fjärrvärme inte regleras annat än genom den nationella konkurrenslagstiftningen, t.ex. i Sverige, Finland, Tyskland och 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 andra nyss nämnda länder är emellertid att konkurrerande alternativ till fjärrvärme inte

”skattas bort” i omvärlden. 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 höjningar av energi- och koldioxidskatten på villaolja och höjningar av elenergiskatten för individuell uppvärmning försämrat konkurrensen mellan individuell uppvärmning och fjärrvärme, vilket också varit avsikten. Denna konkurrensnackdel, som skatteväxlingen medverkat till, har emellertid samtidigt medfört att fjärrvärmeleverantörerna kunnat höja sina fjärrvärmepriser.

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 uppdelad på två eller flera företag.

4 Kundernas tillit till fjärrvärmem

4.1 På vilket sätt är fjärrvärmem konkurrensutsatt?

Den situation som år 1996 skapades med elmarknadens avreglering, innebar bl.a. att den kommunala självkostnadsprincipen slopades och ersattes med fri prissättning på fjärrvärme. Samtidigt uttalades att fjärrvärmeverksamheten fick bedrivas på affärsmässiga grunder.

Inom utredningen har uppfattningen framförts att fjärrvärmem bör ses som en egen s.k. relevant marknad, på vilken det i varje lokalt område endast finns en leverantör. En sådan monopolsituation kräver någon form av reglerad prissättning för att undvika oskäligena monopolvinster.

Det samtidigt hävdats att fjärrvärmem visserligen är dominerande i de kommuner eller tätorter där den finns utbyggd, men att det normalt sett finns alternativ för de kunder som önskar välja en annan uppvärmningsform för sina fastigheter. Särskilt i den situationen där ytterligare utbyggnad av näten är aktuell blir det tydligt att fjärrvärmem konkurrerar med andra former av uppvärmning såsom pellets och värmepumpar. Därför är det enligt detta synsätt mer relevant att betrakta samtliga uppvärmningssätt som alternativ på en gemensam värmemarknad. Det är inte möjligt för fjärrvärmemeleverantörerna att sätta priset högre än vad kunderna har att betala för alternativen. Behovet av en särskild prisreglering i en sådan situation, föreligger därför inte eftersom detta regleras av de gängse marknadskrafterna.

För att bedöma fjärrvärmem konkurrenssituation behöver en avgränsning av den relevanta marknaden göras. Det finns dock inte någon enkel lösning på hur detta bör gå till.¹

¹ Se Europeiska kommissionens tillkännagivande om definition av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT nr C 372, 9.12.1997 om hur detta kan gå till. Några exempel på hur en marknadsavgränsning kan göras finns även från Konkurrensverket, Post & Telestyrelsen (PTS) samt Kungliga Tekniska Högskolans (KTH) Institutionen för fastighetsekonomi.

En avgränsning av den relevanta marknaden sker vanligen genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden (enligt EG-kommissionens riktlinjer). Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. produkter som till följd av funktion, pris och andra egenskaper tillfredställer samma behov hos köparna. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna och där konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade.

Vid avgränsning av den relevanta marknaden görs alltså dels en avgränsning av vad som utgör den relevanta produktmarknaden (dvs. hur utbytbara produkterna är ur användningssynpunkt), dels en geografisk avgränsning av det område där villkoren för konkurrens är tillräckligt lika (även här är en bedömning av utbytbarheten central). Andra kriterium för att avgränsa marknaden geografiskt kan vara täckningsområde för ett nät eller annan infrastruktur, eller förekomsten av tillämpliga lagbestämmelser eller andra regleringsmedel.

För att bedöma utbytbarheten utgår man vanligtvis från vilka produkter som konsumenterna uppfattar som utbytbara. Detta kan exempelvis göras genom att bedöma kundernas reaktion på en hypotetisk varaktig förändring av relativpriserna, t.ex. en mindre men varaktig höjning av priset på 5–10 procent *ceteris paribus* (dvs. alternativens priser hålls konstant). Om sådan mindre priset förändring leder till att kunderna byter produkt så bedöms de två produkterna vara nära substitut. (Om priset i utgångsläget är mycket lågt i förhållande till substitutet kan knappast någon bedömning göras.) Leder prisökningen inte till någon försäljningsminskning, är detta ett tecken på att produkten ifråga utgör en egen marknad. Förekomsten av höga bytes- och transaktionskostnader leder till att det behövs större priset förändringar än 10 procent för att byten skall ske.

Vilka produkter som kan ersätta varandra beror också på konsumentens situation och värderingar. Det finns också produkter som konsumenten har svårt att helt avstå från, t.ex. bostad.

Enligt utredarens uppfattning kan det mot bakgrund av det ovan refererade synsättet finnas stöd för båda de uppfattningar som framförts från kund- respektive producenthåll i frågan om det är mest korrekt att tala om en värmemarknad eller en fjärrvärmemarknad. Verkligheten är komplicerad och situationen ser olika ut beroende på vilken situation som sätts i fokus. Endast när kun-

derna har att välja mellan en framtida anslutning till fjärrvärmen och en annan uppvärmningsform (i de situationer där det av geografisk och planmässiga förhållanden är möjligt att välja en individuell uppvärmning av fastigheten), finns en fullständig valfrihet. I många delar av våra tätorter är detta dock inte praktiskt möjligt utan fastighetsägarna är i realiteten hänvisade till fjärrvärmen som enda alternativ.

Den fastighetsägare som redan under den kommunala självkostnadsperioden anslöt sin fastighet till fjärrvärmen befinner sig i motsvarande situation, och kan i många fall drabbas av stora ekonomiska och praktiska problem vid en eventuell övergång till en annan uppvärmningsform. Stora fastighetsägare upplever därför ofta att de befinner sig i en monopolsituation även om de teoretiskt skulle ha möjlighet att lämna fjärrvärmesystemet.

Fjärrvärmemarknaden kan sålunda ses från två olika perspektiv, beroende på vilken situation som kunden befinner sig i. Kunden kan stå inför valet av uppvärmningsform p.g.a. nyinvestering eller reinvestering eller befinna sig i en situation där han redan har en uppvärmningsform och inte är *tvungen* att byta, dvs. inte är tvungen att *ny-* eller *reinvestera*.

Fjärrvärmemarknaden kan därför ses som en relevant produktmarknad på vilken fjärrvärmen inte konkurrerar med andra uppvärmningsalternativ när kunden befinner sig i situationen att denne redan är ansluten till fjärrvärmenätet. Denna situation ger fjärrvärmeleverantörer en monopolställning eftersom det inom varje lokalt område endast finns en leverantör.² Fjärrvärmenäten omfattar en viss region eller visst område och det finns ingen "överlappning" mellan olika nät, där två fjärrvärmekulvertar från två olika företag går till en och samma kund.³

Om man däremot ser på situationen när kunderna befinner sig inför valet av uppvärmningsalternativ, t.ex. p.g.a. nyinvestering eller reinvestering, då kan fjärrvärme vara ett alternativ bland andra. Det kan vara då relevant att tala om en gemensam värmemarknad.

I likhet med många andra produktmarknader, finns det inga empiriska undersökningar av förändringar i efterfrågan av fjärrvärme, efter gjorda (varaktiga) höjningar av fjärrvärmepriser (*ceteris paribus* priset på alternativen), som skulle tyda på att marknaden

² Fjärrvärmesystem är normalt geografiskt begränsade till ett område (stad/region), och verkar då på en lokal (*fjärr-*)*värmemarknad*. I ett fjärrvärmenät finns normalt bara en säljare och många köpare.

³ Med undantag av Karolinska Sjukhuset i Stockholm som är kund både hos NorrEnergi och Fortum.

avgränsas enligt den definition av relevant marknad som nämnts tidigare.⁴ Inte heller finns det empiriska analyser av korspriselasticitet⁵ mellan fjärrvärme och de alternativa uppvärmningsformerna, något som i sin tur skulle visa om uppvärmningsalternativen är substitut mot varandra, och därför kan sägas utgöra en gemensam värmemarknad. De förslag till åtgärder som presenteras i kapitel 6 bygger därför på det resonemang som förts ovan och innebär att konkurrenssituationen ur kundens perspektiv bedöms se olika ut beroende på var fastigheten är belägen samt i vilken investerings-situation som kunden befinner sig. De förslag till åtgärder som presenteras i kapitel 6 utgår från detta synsätt.

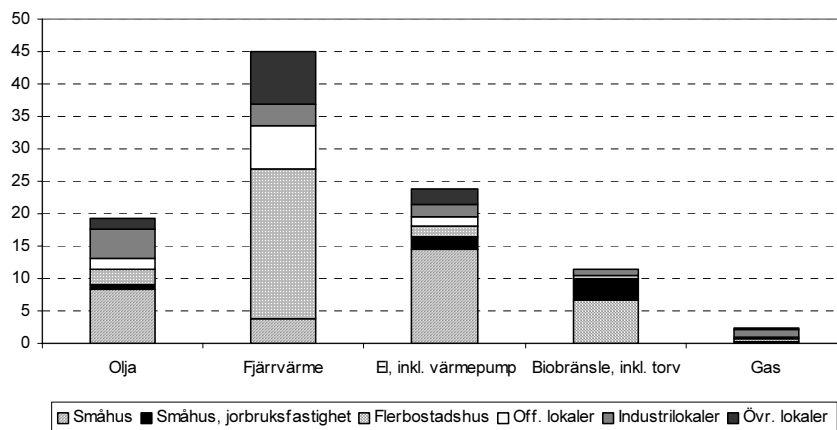
4.2 Värmemarknaden i dag

Fjärrvärme är det vanligaste alternativet för uppvärmning av bostäder och lokaler med en andel av total energianvändning på något under 50 procent. Vilka uppvärmningsalternativ som används varierar dock mellan kommuner, olika typer av fastigheter och beroende på var i kommunen fastigheten är belägen (centralt eller i ytterområden).

⁴ Se Europeiska kommissionens tillkännagivande om definition av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT nr C372,9.12.1997.

⁵ Egenpriselasticiteten för en produkt A är ett mått på hur mycket efterfrågan på A påverkas av en viss procentuell förändring av priset på A. *Korspriselasticiteten* mellan produkterna A och B är ett mått på hur mycket efterfrågan på A påverkas av en viss procentuell förändring av priset på B.

Figur 4.1. Total energianvändning för uppvärmning av olika fastigheter år 2002 fördelad på energislag, TWh

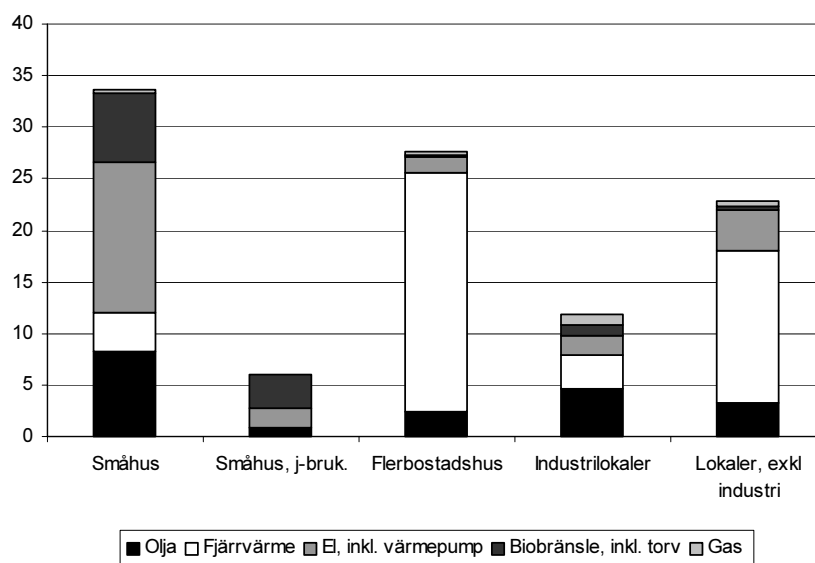


Källa: SCB, SM 16. Energianvändning i TWh.

Elvärme är fortfarande det vanligaste uppvärmningsalternativet när det gäller småhus (ca 36 procent) medan fjärrvärme är vanligast i flerbostadshus (ca 77 procent) och lokaler (ca 58 procent). Användningen av värmepumpar har dock ökat både för småhus, flerbostadshus och lokaler under senare år.

En jämförelse mellan de olika alternativ som finns i de olika kundgrupperna – dvs. småhus, småhus på jordbruksfastighet, flerbostadshus, industrilokaler samt lokaler exklusive industrilokaler – visar att småhuskunderna har störst valfrihet.

Figur 4.2. Total energianvändning för uppvärmning år 2002 fördelad efter fastighetstyp, TWh



Källa: SCB, SM 16.

SCB har för utredningens räkning tagit fram andelar för olika uppvärmningsalternativ beroende på om fastigheten är centralt belägen i en tätort eller inte.⁶ Oavsett fastighetstyp är andelen fjärrvärme i de centrala delarna av landets tätorter ca 70 procent, att jämföra med 40 procent i ytterområdena. Andelen fjärrvärme ökar för alla typer av fastigheter om de är centralt belägna. För småhusen ökar andelen fjärrvärme från 8 till 17 procent och för flerbostadshusen från 72 till 82 procent, se tabell 4.1 nedan. Detta är dock ett genomsnitt för landets alla tätorter. Studerar man istället enbart större kommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö och Örebro) är andelen fjärrvärme för centralt belägna flerbostadshus omkring 85 procent.

Beslutet om uppvärmningsform sker normalt vid nyproduktion och vid ersättning av anläggningar som blivit så nedslitna att det ur ett ekonomiskt perspektiv är bättre att byta ut dem än att underhålla. En anläggning kan dock ersättas tidigare om kostnaden för

⁶ SCB datautdrag levererad som excel-fil: uppvärmning, flik tätortskommuner och storstadskommuner.

den årliga driften ändrats och gjort anläggningen dyrare relativt andra lösningar, dvs. om prisrelationerna har förändrats.

För att ett byte ska ske behöver skillnaden i driftskostnad vara så stor att den även kan finansiera investeringen i den alternativa tekniken. Skillnaden måste dessutom bedömas vara varaktig, vilket kan vara ett problem på ett område inom vilket förutsättningarna bl.a. av energipolitiska skäl kan komma att förändras.

Tabell 4.1. Uppvärmda ytor för år 2002 fördelade på befintlig värmekälla, typ av byggnad och i vilken typ av bebyggelse byggnaden ligger

Befintlig värmekälla	Ytor i procent av total yta för resp. typ av byggnad och typ av bebyggelse								
	Småhus			Flerbostadshus			Lokaler		
	Stads-kärna	Tätort	Lands-bygd	Stads-kärna	Tätort	Lands-bygd	Stads-kärna	Tätort	Lands-bygd
Enbart el (d)	15	19	9	1	3	*)	2	5	14
Enbart el (v)	19	17	8	1	2	*)	1	5	6
Enbart olja	5	6	3	3	5	*)	4	9	12
Enbart biobränsle	*)	1	10	*)	2	*)	*)	*)	4
Enbart fjärrvärme, närvärme	17	8	*)	82	72	22	74	55	31
Olja + biobränsle	*)	5	9						
Olja + biobränsle + el	10	8	8						
Olja + el	10	7	2	1	2	11	2	5	8
El + biobränsle	7	15	40						
Komb. med värmepump	9	10	9	7	10	13	7	7	10
Övrigt	7	4	1	4	4	13	10	13	15
<i>Totalt</i>	<i>99</i>	<i>100</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>	<i>59</i>	<i>100</i>	<i>99</i>	<i>100</i>

*) alltför osäker uppgift för att redovisas, innebär att kolumnen totalt ej adderar upp till 100 procent.

Källa: SCB data utdrag. Typ av bebyggelse enligt SCB:s definition.

Fastighetens lokalisering kan också vara av stor betydelse för valet av uppvärmningssystem, vilket också framgår av redogörelsen ovan. Framför allt är det bebyggelsens struktur, avstånd till bränsleleverantörer, nätavgift, marktyp och fjärrvärmepris som avgör vilket alternativ som är det mest ekonomiskt lönsamma. Alla alternativ är

förknippade med viss osäkerhet med avseende på ett flertal faktorer (bl.a. framtida priser, skatter etc.) vilket gör investeringsbeslut svåra att ta.

Några direkta tester av hur stor prisförändring som krävs för att ett byte av uppvärmningsform ska ske har inte gjorts. Däremot har jämförelser av kostnader för olika uppvärmningsalternativ gjorts bl.a. av Avgiftsgruppen⁷ och Energimyndigheten.

4.3 Byte av uppvärmningsalternativ

Utredningen har genomfört en begränsad intervjuundersökning för att utröna hur kunderna ser på fjärrvärm samt vilka avtalsituationer som finns i dag. I samband med undersökningen ställdes också frågor rörande kundernas benägenhet att överväga andra uppvärmningsalternativ.

Av undersökningen framgår att ett stort antal kunder anser att de i praktiken har små möjligheter att välja en alternativ uppvärmningsform när de väl anslutit sig till fjärrvärme.⁸

Argument mot andra uppvärmningsformer är t.ex. att:

- det är för kostsamt att installera nya skorstenar,
- det inte finns något fysiskt utrymme för panncentral, bergvärmepumpsanläggning, etc.,
- kommunal energi- eller miljöpolitik försvårar bygglov och andra tillstånd,
- boende blir störda av alla lastbilstransporter av bränsle om man går över till pannor eldade med pellets eller olja,
- kommunala kunder kan ha svårigheter att säga upp avtal med en kommunal leverantör av kommunalpolitiska skäl och
- energiskattepolitiken motverkar byte till el- och olja som alternativ.

SCB redovisar hur många småhusägare som bytt eller ändrat uppvärmningsalternativ de senaste åren. Omkring 10 procent av hela småhusbeståndet har bytt uppvärmningssystem någon gång de senaste 10 åren. Ju äldre huset är desto vanligare är det att man har bytt uppvärmningssystem. Om man ser på samband mellan husets

⁷ Avgiftsgruppen bildad av HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, SABO och Fastighetsägarna.

⁸ Detta har framkommit av den intervjuundersökning som utredaren gjort i samband med undersökningen av hur avtalsstrukturen på marknaden såg ut. För närmare detaljer om intervjuretatsat, se punkt 4.6. "Avtalsstruktur på den svenska fjärrvärmemarknaden".

ålder och ålder på uppvärmningssystemet, verkar det som om det är vanligast med ett byte när det gamla systemet tjänat ut. De vanligaste bytena är från el eller olja till värmepump, pellets eller fjärrvärme. Det går inte att säga att byten sker oftare i vissa områden än i andra. Det finns inte heller några stora skillnader i uppvärmningsalternativ mellan olika regioner.

Någon motsvarande statistik rörande byten mellan olika uppvärmningsalternativ för flerbostadshus och lokaler finns inte. Utredaren har därför uppdragit åt SCB att genomföra en intervjuundersökning med 30 fastighetsägare och kommuner för att försöka få en bild av hur dessa ser på möjligheterna att byta uppvärmningsform. Även enligt denna undersökning tycks det vara så att i den mån byten sker, så är det till fjärrvärme fastighetsägarna byter. Fjärrvärme anses vara ett miljövänligt och smidigt uppvärmningsalternativ. Skulle priset på fjärrvärme höjas väsentligt anser de flesta fastighetsägare ändå att de inte har något annat realistiskt uppvärmningsalternativ. Det enda möjliga alternativ som nämns är en egen närvärmeanläggning, men någon återgång till olja eller eluppvärmning upplevs inte som aktuellt. Det sista beror till stor del på den s.k. gröna skatteväxlingen som för vissa bränslen innebär högre energiskatter och därmed prishöjningar på olja och el.

4.4 Strukturomvandling på marknaden

Fjärrvärm levererades ursprungligen i stort sett alltid av kommunalt energiverk. Sedan elmarknadsreformen 1996 har därefter betydande strukturförändringar skett på marknaden där i dag såväl kommunala förvaltningar som kommunala, statliga och privatägda företag uppträder som fjärrvärmeproducenter.

Ägarförhållande på fjärrvärmemarknaden

Enligt en studie genomförd av ECON⁹ finns det idag ca 222 företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Av dessa bedriver ca hälften enbart fjärrvärmeverksamhet. I övriga företag (108 stycken) finns dessutom annan verksamhet såsom elhandel, elproduktion, elnät eller verksamhet utanför energisektorn. Verksamhet utanför

⁹ ECON Analys AB i Sverige (ECON) har på vårt och El- och gasmarknadsutredningens uppdrag studerat gemensamma ledningsfunktioner i energisektorn: "Vissa strukturfrågor i fjärrvärmesektorn." ECON har i sin tur använt SCB:s företagsregister.

energisektorn kan t.ex. vara insamling av avfall och uthyrning av lokaler. Av dessa 108 företag äger 28 kraftvärmeverk.

Nedan redovisas de olika kombinationer av verksamheter som förekommer i fjärrvärmeföretagen.

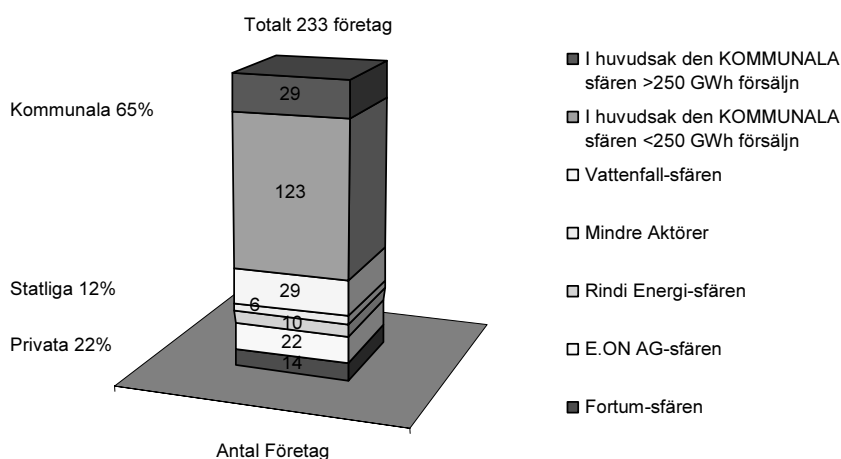
Tabell 4.2. Fjärrvärmeföretagens verksamhetskombinationer, september 2003

Verksamhetskombination	Antal företag	Andel i procent
Enbart fjärrvärme	114	51
Fjärrvärme och elproduktion	26	12
Fjärrvärme, elproduktion och verksamhet utanför energisektorn	15	6
Fjärrvärme och elhandel	19	9
Fjärrvärme och elnät	24	11
Fjärrvärme och verksamhet utanför energisektorn	24	11
Summa företag/procent	222	100

Källa: ECON, "Vissa strukturfrågor i fjärrvärmesektorn" höst 2003.

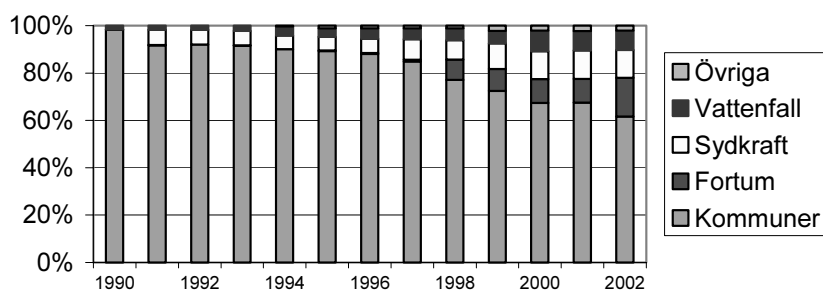
Större delen av fjärrvärmeföretagen är kommunägda företag. Resten består av statsägda företag samt ett mindre antal företag i privat ägo. EKAN-gruppen har i sin rapport "Fjärrvärmeföretagen och Ägandet", samlat fjärrvärmeföretagen i fem sfärer eller aktörer: Fortum Värme AB, E.ON AG (ägare av Sydkraft och Graninge Värme AB), Vattenfall AB (ägd av Staten), samt ett antal mindre privata aktörer där de dominerande är Rindi Energi AB och Energisystem i Sverige AB. Av det totala antalet företag är 15 procent i utländsk ägo: Fortum (Finland) och E.ON AG (Tyskland).

Figur 4.3. Antal Företag per sfär, 2002



Källa: data från EKAN-gruppen.

Figur 4.4. Ägarandelar på den svenska fjärrvärmemarknaden 1996–2002



Källa: "Fjärrvärme i Sverige 2001", FVB¹⁰ Sverige AB, oktober 2003.

En jämförelse mellan dagens situation och situationen 1990 visar att det kommunala ägandet minskat betydligt. Kommunala fjärrvärmeföretag och förvaltningar stod 1990 för 98,2 procent av leveranserna. De enda icke-kommunala företagen på marknaden var

¹⁰ I FVB:s rapport "Fjärrvärme i Sverige 2001" har upphovsmännen valt att definiera ägarstrukturen utifrån företagets andel av fjärrvärmeleveranserna. Författarna har valt att inkludera 160 fjärrvärmeföretag som är medlemmar i Svensk Fjärrvärme (totalt sett finns det ca 200 fjärrvärmeföretag på marknaden inkluderat icke-medlemmar i Svensk Fjärrvärme).

Vattenfall och Sydkraft som då stod för endast 1,6 respektive 0,2 procent av leveranserna.

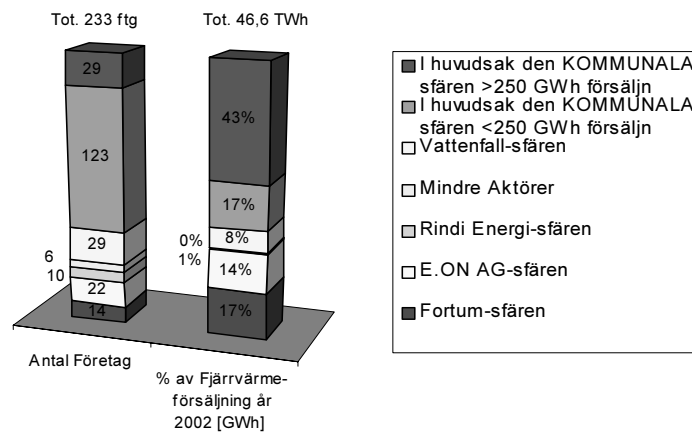
Marknadsandelar av fjärrvärmeleveranser

Figur 4.5 nedan visar att de kommunala företagen fortfarande har störst andel av fjärrvärmeleveranserna och att dessa koncentreras till de företag som levererar mer än 250 GWh/år. 29 företag (12 procent av företagen) stod för ca 43 procent av fjärrvärmeleveranserna.

Därefter följer två privata sfärer: Fortums och E.ON AG:s sfärer, där 36 företag (15 procent av företagen) står för 31 procent av fjärrvärmeleveranserna; och Staten via Vattenfall-sfären, där 29 företag ingår (12 procent av företagen), som täcker 8 procent av leveranserna.

Marknaden i övrigt består av 123 små kommunalägda företag (53 procent av företagen) som täcker 17 procent av fjärrvärmeleveranserna samt ett antal små privata aktörer (16 företag med knappt en procent av leveranserna).

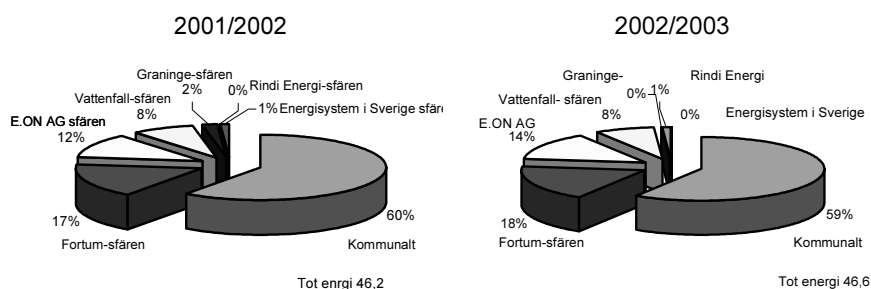
Figur 4.5. Antal aktörer vs marknadsandel, 2002



Källa: data från EKAN-gruppen.

I en annan studie – ”Fjärrvärmeföretagen och Ägandet” av EKAN-gruppen¹¹ – redovisas att under perioden 2002/2003 svarade de kommunalt ägda företagen för den största andelen av leveranserna med 59 procent av fjärrvärmeförsäljningen. De övriga aktörerna Fortum, E.ON AG¹² och Vattenfall svarade för en sammanlagd andel av 40 procent samt den mindre privata aktören Rindi Energi för 1 procent av de totala fjärrvärmeleveranserna. Jämfört med föregående period (2001/2002) innebar förändringen av leveransandelar en förflyttning från den kommunala till den privata sidan, samtidigt som två mindre aktörer hade minskat sin närvaro (Gränige numera del av E.ON AG via Sydkraft, och Energisystem i Sverige som genomgår en rekonstruktion).

Figur 4.6. Fjärrvärmeförsäljning uppdelad per respektive sfär



* Gränige sfären är från 2003 ägd av Sydkraft som ingår i E.ON AG-sfären.

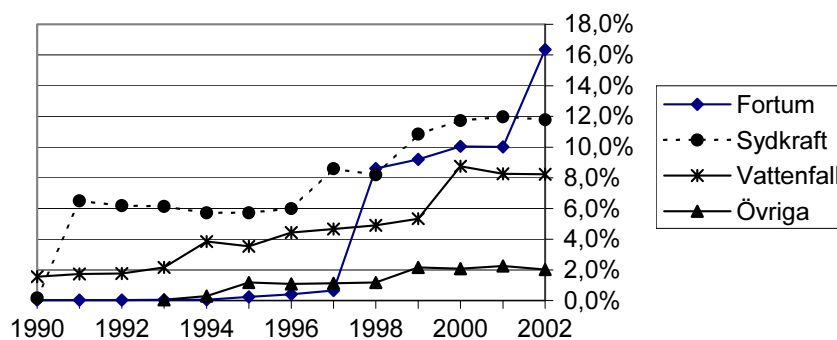
Källa: EKAN-gruppen

Om utvecklingen av marknadsandelen av fjärrvärmeleveranser för de privata företagen beaktas separat, är det tydligt att Fortum ökat mest efter regelförändringarna 1996. Detta framgår nedan av deras snabbare tillväxttakt sedan 1997.

¹¹ EKAN-gruppen har på uppdrag av Avgiftsgruppen (HSB, Riksbyggen, SABO, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen) och utredaren, i deras rapport ”Fjärrvärmeföretagen och Ägandet” (maj 2004) studerat prisutvecklingen för fjärrvärme vid olika ägarstrukturer och efter en ägarförändring.

¹² Äger Sydkraft och Gränige AB.

Figur 4.7. Privata och andra icke-kommunala ägarförändringar på den svenska fjärrvärmemarknaden 1996–2002



Källa: "Fjärrvärme i Sverige 2001", FVB Sverige AB, oktober 2003.

Eftersom både Fortum-sfären och E.ON AG-sfären ägs av utländska aktörer, samtidigt som de har stärkt sin position på marknaden, kan man också konstatera att utländskt ägda företag svarar för en allt större del av landets fjärrvärmeförsäljning. De har ökat sin marknadsandel från ca 29 procent till 32 procent av leveranserna mellan de två mättillfällena.

Olika förutsättningar och avkastningskrav

Innan avregleringen på elmarknaden 1996 omfattades kommunala fjärrvärmeföretag av självkostnads- och likställighetsprincipen enligt kommunallagen (1991:900). Självkostnadsprincipen innebar att priset skulle sättas så att det motsvarade kostnaderna. Likställighetsprincipen innebar att samma pris skulle gälla för alla inom en kundkategori om kostnaden för produkten var densamma.

I ellagen (1997:857) föreskrivs att kommunala fjärrvärmeföretag skall bedrivas affärsmässigt. Den kommunala självkostnadsprincipen ersattes av en ordning som förutsatte en utveckling mot marknadsanpassade priser för värmeleveranserna. Detta innebar samtidigt att kommunerna fick ökade incitament för att medverka i de strukturförändringar på energimarknaderna, som resulterat i den sjunkande marknadsandelen för de kommunala företagen.

Några exempel på kommunala energikoncerner som övergått till privat ägo på senare tid är energikoncernerna inom kommunerna

Lidingö, Upplands Väsby, Sigtuna, Mora, Norrköping, Järfälla, Kalmar. De stora ägarförändringar som har ägt rum inom de sfärer av privata aktörer de senaste åren är i huvudsak: E.ON AG:s köp av Sydkraft (under 2000), Fortums köp av Birka Värme (under 2002) och Sydkrafts engagemang som majoritetsägare i Graninge (under 2003).

Även de kommunägda fjärrvärmebolagen förutsätts, som framgått, driva sin verksamhet affärsmässigt. I det avseendet finns det sålunda ingen skillnad mellan kommunägda, statliga och privatägda aktörer på fjärrvärmemarknaden. En viktig skillnad kvarstår dock mellan kommunägda, statliga och privat ägda företag på denna marknad (liksom på andra marknader där företag med dessa olika ägarkategorier är verksamma). I de kommunägda företagen utkräver medborgarna i princip ansvar för företagets resultat och service, medan det i privata företag är för allmänheten mer anonyma (och i vissa fall aktiva i helt andra områden) aktieägare som svarar för denna funktion.

I ett företag som ägs av kommunen blir också målstrukturen mer komplicerad eftersom en stor del av medborgarna samtidigt är både ägare och kunder till företaget. Motsvarande samband finns inte hos privata aktörer. Det är inte orimligt att tänka sig att svårigheterna att byta den traditionella självkostnadsprissättningen mot en princip som innebär att priset sätts i relation till kundernas alternativ är större för kommunala företag än för övriga. Detta skulle i så fall kunna resultera i en lägre prisnivå i de kommunägda fjärrvärmeföretagen, i varje fall under en period efter ett sådant systemskifte som skedde 1996. Den framtida utvecklingen kan antas bli påverkad av hur den kommunala ekonomin totalt sett utvecklas.

4.5 Priset på fjärrvärme – priskonstruktion och utveckling

Utredaren har i uppdrag att föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenterna mot oskälig prissättning på fjärrvärme. Här ingår att analysera behovet av pristillsyn på fjärrvärmemarknaden och om det bedöms nödvändigt, föreslå hur ett regelverk och en tillsynsmodell lämpligen kan utformas.

Som nämndes i tidigare avsnitt, kan fjärrvärmemarknadens struktur betraktas på olika sätt. Dels genom att studera antalet företag på marknaden och ägarandelar, dels genom att se på företa-

gens andelar av den totala mängden fjärrvärmeleveranser, samt på prisets utveckling i relation till kategori av företag eller ägande.

Förändringar när det gäller ägarförhållande och marknadsandelar av fjärrvärmeleveranser har analyserats tidigare. I detta kapitel görs en översiktlig genomgång av prisutveckling och prisspridning utifrån tillgänglig statistik.

Anledningen till att ett behov av någon form av pristillsyn för fjärrvärme diskuteras har bl.a. sitt ursprung i den prisspridning som råder mellan olika fjärrvärmeföretag. Prisspridningen har väckt funderingar om företagen tar ut för höga marginaler eller har en för låg kostnadseffektivitet, vilket då skulle kunna vara ett tecken på marknadsmakt. Ytterligare en aspekt som förts fram från kundhåll är exempelvis stora prishöjningar, framför allt efter ägarbyte, där kunderna upplevt att de inte haft några möjligheter att påverka de höjningar som genomförts.

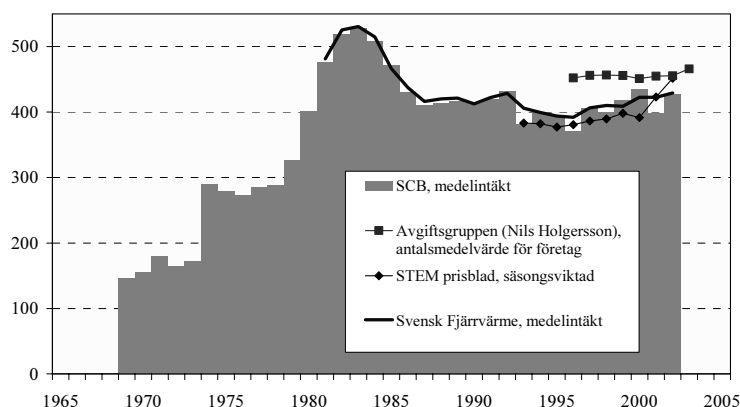
Uppgifter om fjärrvärmepriser

För att få en bra bild av utvecklingen på fjärrvärmemarknaden är det intressant att se utvecklingen av den reala prisnivån över tiden. Detta visas på figur 4.8 nedan,¹³ där det har samlats real prisstatistik avseende fjärrvärme åren 1969–2002 från olika källor (SCB, Avgiftsgruppen, Energimyndigheten och Svensk Fjärrvärme¹⁴).

¹³ FVB "Fjärrvärme i Sverige 2001", Andersson, S. och Werner, S. (2003).

¹⁴ SCB prisserie avser en viktad medelintäkt och härrör från totala intäkter dividerat med total värmeleverans, som båda hämtas från den årliga nationella fjärrvärmestatistiken. Avgiftsgruppens är ett antalsmedelvärde med avseende på fjärrvärmeföretag och kommer från Nils Holgerssonundersökningen, som årligen publiceras sedan 10 år tillbaka, men ovan återges prisserien enbart från 1996. STEM är en säsongsviktad prisserie som publiceras regelbundet från Energimyndigheten i deras Prisblad och tidigare från NUTEK och SPK. Energimyndigheten redovisar även en oviktad prisserie. Serien vid namn Svensk Fjärrvärme motsvarar det effektiva medelpris som branschföreningen Svensk Fjärrvärme årligen publicerar i sin statistikpublikation. Denna serie baseras på samma skattningsmetod som SCB-serien.

Figur 4.8. Reala medelintäkter eller priser för svensk fjärrvärme i 2003 års penningvärde, kr/MWh



Källa: "Fjärrvärme i Sverige 2001", Andersson, S. och Werner, S. (2003).

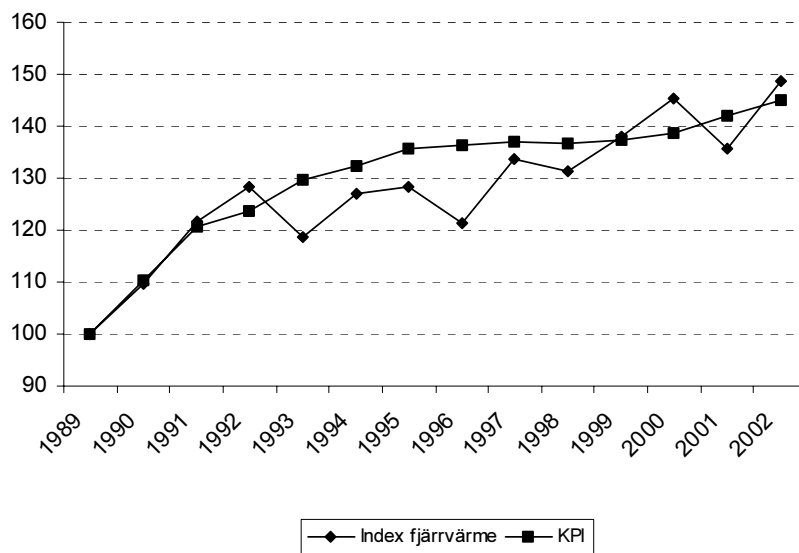
De olika prisserierna följer ganska väl varandra med undantag för prisserien från Energimyndigheten som visar en relativt kraftig ökning av medelpriset åren 2000–2002. Den stora skillnaden mellan prisserierna är annars hur de har viktats samman, vilket också avspeglar sig som nivåskillnader i figuren ovan.

Bilden visar prisutvecklingen utifrån ett historiskt perspektiv. Inledningsvis bestod bränslet i fjärrvärmesystemen främst av olja. Därav det låga priset för fjärrvärme. När oljekrisen bröt ut, i mitten av 1970- och sedan vid 1980-talet, höjdes det reala fjärrvärmepriset med en faktor fyra till ca 500 kr/MWh i mitten av 1980-talet. Under 1980-talet minskade fjärrvärmeföretagen sitt beroende av olja som bränsle genom att använda andra bränslealternativ som kol och biobränsle. I kombination med ett lägre oljepris gav det en lägre real prisnivå på ca 400 kr/MWh. Priset har därefter legat kring den nivån de senaste två decennierna.

Det är inte bara fjärrvärmeprisernas nivåer som diskuterats under senare år, utan även de relativt stora höjningar av priserna som observerats under senare år, speciellt efter avregleringen på elmarknaden 1996. Särskilt har de fall diskuterats där det handlar om stora höjningar över ett antal år. Många kunder är oroliga för att en sådan utveckling ska fortsätta.

En jämförelse av SCB:s framräknade genomsnittliga prisindex¹⁵ och KPI visar dock inte på några stora skillnader.¹⁶ Utvecklingen för det framräknade fjärrvärmeprisindexet följer ganska väl utvecklingen i konsumentprisindex (KPI). Det kan bero på att fjärrvärmesaxorna i vissa företag fortfarande indexerar mot KPI.

Figur 4.9. Utveckling av fjärrvärmesaxorna 1989–2002. 1989 = 100



Källa: SCB.

Utifrån ett genomsnittligt prisindex går det sålunda inte att se att något dramatiskt skulle ha hänt med fjärrvärmepriserna de senaste åren, dock varierar priserna kraftigt mellan olika företag.

För att rätt värdera prisnivåer och prisutveckling är det viktigt att förstå hur prismodellerna ser ut och vilka priskomponenter som påverkar prissättningen.

¹⁵ SCB samlar inte in någon egentlig prisstatistik över fjärrvärme men via uppgifter om fjärrvärmeleveranser och aggregerade intäkter kan ett genomsnittligt pris för fjärrvärmerna i Sverige räknas fram.

¹⁶ I KPI korgen 2004 stod 28,7 % som boendekostnader, där det ingår bl.a. uppvärmningskostnader som el och bränsle. Källa: SCB.

Priskonstruktioner

Fjärrvärmelieferantörernas priskonstruktioner¹⁷ kan se olika ut och innehålla ett flertal komponenter. Det är därför mer relevant att tala om prissystem eller prislister. Det vanliga är att priset på fjärrvärme innehåller en fast och en rörlig del.

Den fasta delen (abonnemangsavgiften eller effektavgiften) grundas på energileveranserna från tidigare år (t.ex. de två senaste åren med en gradtalsjustering) och den rörliga delen på energileveransen (energiavgift). Förutom dessa två komponenter finns det även ibland en rent fast avgift, som är olika hög beroende på kundkategori, och även en s.k. flödesavgift på det vatten som går genom värmeväxlaren. Antalet priskomponenter kan således vara upp till fyra stycken.

Exempel på fasta priskomponenter är årsavgift och abonnemangsavgift (som även kallas för effektavgift). Vissa leverantörer korrigerar effektavgiften efter faktiskt uttagen effekt, vilket innebär att denna kan ses som en rörlig avgift på uttag av effekt. Rörliga avgifter förekommer annars i form av energipris per kWh och flödesavgift i kronor per m³. Priset kan variera över året med ett högre energipris på vintern (säsongspris). Kvantitetsrabatter är vanliga vilket innebär att priset per energienhet minskar med ökad volym. Genom att priskonstruktionen består av flera komponenter och därmed är olinjär ger det automatiskt en kvantitetsrabatt.¹⁸

Priset på fjärrvärme är i många avtal kopplat till något eller några av de index som finns för att kompensera för inflation.

Priset kan även vara kopplat till ett visst bränsle, t.ex. pellets eller olja. Det förekommer också att priset är kopplat till en korg av olika bränslen. Bland priskomponenterna finns även en s.k. R-faktor eller reduktionsfaktor, vars syfte är att reglera priset och vara en motvikt till den multipeleffekt som kan uppstå när man använder sig av indexuppräknings.

Beskrivningen ovan är inte uttömmande men visar på den komplicerade uppbyggnad som fjärrvärmepriset kan ha. Enligt en uppsats från Handelshögskolan i Göteborg¹⁹ finns en viss trend bland företagen att förenkla priskonstruktionen genom att minska antalet komponenter. Det vanligaste är att företagen använder ett rörligt pris, men även fasta och effektbaserade priser förekommer i ganska

¹⁷ Se detaljer på utredningens egen intervjuundersökning under avsnitt 4.6.

¹⁸ Energimyndigheten (2003) samt Andersson, S och Werner, S. (2003).

¹⁹ Emanuelsson, S. och Gryte, T. (00/01) "Fjärrvärme en prissättningsstudie".

stor utsträckning. Däremot är koppling mot index och oljepris samt användning av R-faktor inte lika vanligt längre. Fjärrvärmebyrån (FVB), konstaterar i sin rapport "Fjärrvärme i Sverige 2001" att den fasta andelen av fjärrvärmepriset sjunkit de senaste åren. Från att ha utgjort omkring en tredjedel av priset i början av 1990-talet ligger den fasta andelen i dag på strax under 20 procent. Denna förändrade fördelning mellan fast och rörlig avgift speglar, enligt rapporten, kundernas önskemål om en låg fast avgift i prismodellen.

Då en hög andel av fjärrvärmeleverantörens kostnader består av kostnader för anläggningskapitalet innebär en priskonstruktion med låg andel fasta avgifter att affärsrisken ökar för leverantören. Framförallt får väderleksvariationer mellan olika år ett större genomslag med en större andel fast avgift i prismodellen.²⁰

Energimyndigheten konstaterar i sin rapport "Värme i Sverige år 2003" att det finns en motsättning mellan att ha en priskonstruktion som är kostnadsriktig och en konstruktion som är enkel och därmed lätt att förstå. För att existerande fjärrvärmekapacitet ska utnyttjas på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt bör priset bestå av flera komponenter. Detta är även rättvist mot kunderna eftersom de då betalar för den resursförbrukning som de orsakar.

Även Energimyndigheten har konstaterat att den fasta andelen av priset är låg och att de rörliga komponenterna utgör en hög andel av priset, som beräknades utgöra 87–93 procent av det totala fjärrvärmepriset dvs. en något högre procentsats än den som redovisas av FVB.

Energimyndighetens beräkningar av kostnadsstrukturen för fjärrvärme visar att de rörliga kostnaderna för fjärrvärmeföretagen utgör ungefär 40–45 procent av de totala kostnaderna. Genom att den rörliga avgiften är högre än den rörliga kostnaden menar Energimyndigheten att användningen av värme blir mindre än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Hur mycket mindre beror på priskänsligheten hos kunderna. Men även vid en låg priskänslighet innebär skillnaden mellan rörligt pris och rörlig kostnad en effektivitetsförlust genom att åtgärder som troligen inte är effektiva, t.ex. tilläggsisolering och värmeåtervinning med eldrivna värmepumpar, genomförs i hus för att minska energiförbrukningen.

²⁰ "Fjärrvärme i Sverige 2001" Andersson, S. och Werner, S., FVB(2003).

Prisspridning

En fråga som är föremål för analyser, inte minst bland fjärrvärmeföretagens kunder, är den spridning av priset som kan konstateras mellan olika kommuner och olika företag. Det är därför av intresse att granska hur prisutvecklingen har varit utifrån ett mer lokalt perspektiv, nämligen hur priserna skiljer sig åt mellan kommuner och mellan olika fjärrvärmeföretag.

För att kunna jämföra priset mellan olika kommuner och olika företag är det nödvändigt att, förutom att förstå hur de olika företagens priser är uppbyggda (priskomponenter), även beräkna en jämförbar ”typkund”. En sådan undersökning görs varje år av Avgiftsgruppen²¹ som studerar kostnadsutvecklingen för nödvändiga nyttigheter i bostadshus såsom värme, vatten och avlopp, el och renhållning. I rapporten granskas avgiftsnivåerna för dessa nyttigheter i landets samtliga kommuner. För att få jämförbarhet mellan kommuner har man valt att jämföra kostnaderna för sophämtning, vatten och avlopp, elförbrukning och uppvärmning för en bostadsfastighet av viss storlek och med en viss bestämd förbrukning av dessa nyttigheter.

Resultatet från undersökningarna visar att de lägsta kostnaderna för fjärrvärme som uppvärmningsalternativ har funnits i större städer samt i städer som etablerat sig som ”fjärrvärmestäder” och alltså har byggt ut sina nät under lång tid. De högsta kostnaderna har funnits i mindre kommuner som byggt ut sina nät under de senaste 10–15 åren.²² Denna tendens har dock brutits enligt den senaste Nils Holgersson-rapporten från 2004. Där framkommer det att i landets storstadsregioner (Stockholm, Göteborg och Malmö), är fjärrvärmepriset över medelpriset för hela landet.

²¹ Avgiftsgruppen ”Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige”. Avgiftsgruppen har bildats av HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, SABO och Fastighetsägarna. Se www.nilsholgersson.nu.

²² Avgiftsgruppen, Nils Holgersson.

Tabell 4.3. Fakta om fastigheten i Nils Holgersson-undersökningen

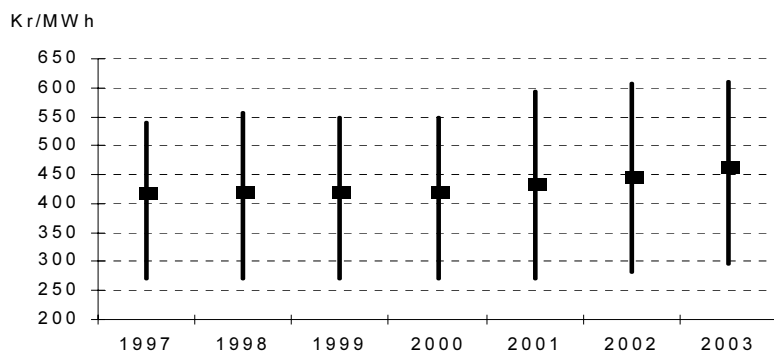
Yta	1 000 kvm
Antal lägenheter	15
Årsförbrukning:	
<i>Energi</i>	
- Fastighetsel (35A)	15 000 kWh
- Hushållsel (16A)	34 500 kWh
<i>Fjärrvärme</i>	
- Energiförbrukning	193 000 kWh
- Flöde	3 860 m ³
<i>Avfall</i>	3 st 370 liters kärl/vecka
<i>Vatten och avlopp</i>	2 000 m ³

Källa: "Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige", www.Nilsholgersson.nu.

Figur 4.10 nedan från Nils Holgersson-undersökningen, visar högsta, lägsta respektive medelpriset mätt som kr/MWh för åren 1997–2003²³. Som synes av figuren har skillnaden mellan högsta och lägsta fjärrvärmepris varit relativt konstant under de senaste åren. Däremot har medelpriset eller det genomsnittliga priset ökat något. Skillnaden mellan lägsta och högsta fjärrvärmepris är ungefär en faktor två. Vad som inte framgår av figuren är att standardavvikelsen har minskat något, dvs. det har skett en centrering av priserna kring medelpriset.

²³ Medelpriset för varje fastighetstyp är även här beräknat som ett genomsnitt av alla årliga kostnader för en fjärrvärmekund. Inräknat är fast avgift, effektagift, avgifter för flöde och energi men inte anslutningskostnader.

Figur 4.10. Spridning i fjärrvärmepriiser: högsta, lägsta och medelpriset under 1997–2003



Källa: Nilsholgersson.nu

Fjärrvärmepriisernas spridning kan jämföras med spridningen av va-taxorna, som uppgår till ungefär en faktor 5. Det kan anmärkas att ingen hänsyn har tagits till att va-verksamheten är avgiftsfinansierad i olika utsträckning, eller till spridningen i elnätsavgifter, som enligt den senaste Nils Holgersson-undersökningen uppgick till en faktor 2,6. Den större spridningen i dessa taxor kan troligtvis förklaras av att va-nät och elnät till skillnad från fjärrvärmnät även finns i glesbygd.

Typhuset i Nils Holgersson-undersökningen är något mindre än genomsnittsfastigheten för fjärrvärmerörelser. Detta innebär att medelpriset i undersökningen blir något högre än Sverigesnittet. Ytterligare en anmärkning är att fjärrvärmepriiser från olika leverantörer kan innefatta olika leveransåtaganden såsom service och drift av fjärrvärmecentraler i husen. I vissa fall äger leverantören fjärrvärmecentralen och står för dess kostnader. I andra fall ingår service och drift av fjärrvärmecentralen i fjärrvärmepriiset.

En annan källa för fjärrvärmepriiser är rapporterna från Energimyndigheten "Värme i Sverige" i vilka det, förutom Nils Holgersson-fastigheten, även redovisas beräknade uppvärmningskostnader för ytterligare två olika typer av fastigheter med olika nettobehov av värme. De övriga fastigheter som redovisas är dels en villa med ett årligt värmebehov om 20 MWh, dels ett större flerfamiljshus med ett värmebehov om 1000 MWh.

Tabell 4.4. Fjärrvärmepriiser år 2003 för tre energimängder i öre/kWh inkl. moms*

	20 MWh	193 MWh	1 000 MWh
Medelpris	62,2	57,6	55,5
Vägt medelpris	49,0	45,2	47,4
Standardavvikelse	8,5	6,6	6,5
Lägsta	38,0	37,1	34,9
Högsta	90,0	71,4	71,4
Antal uppgifter	136	131	123

* Priserna är vägda med leveranser av värme för år 2003. En uppgift per kommun.
 Källa: STEM "Värme i Sverige år 2004".

Enligt Energimyndighetens redovisning skiljer sig fjärrvärmepri-set²⁴ åt mellan de olika fastigheterna. I genomsnitt är priset för småhuset ungefär 8,2 procent högre än priset för Nils Holgersson-fastigheten samtidigt som priset för det större flerbostadshuset är 3,5 procent lägre än priset för Nils Holgersson-fastigheten. Detta indikerar att kvantitetsrabatter används.²⁵

Enligt Energimyndigheten beror prisskillnaderna mellan de olika fastigheterna bl.a. på att priset är uppdelat i en fast och en rörlig del. För de mindre kunderna utgör den fasta delen en högre andel av priset. Det medför att de mindre fastigheterna (småhusen) får ett högre genomsnittspris totalt sett. Fjärrvärmeföretagen förklarar detta med att leveranserna blir lägre i villaområden jämfört med flerbostadsområden per km kulvert vilket leder till att kostnaderna för distributionen blir högre för de mindre fastigheterna.

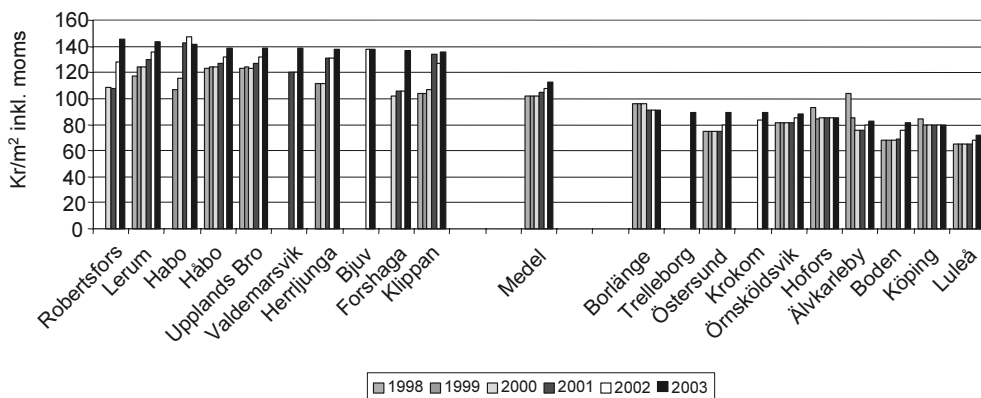
²⁴ Medelpriset för varje fastighetstyp är även här beräknat som ett genomsnitt av alla årliga kostnader för en fjärrvärmekund. Inräknat är fast avgift, effektagift, avgifter för flöde och energi men inte anslutningskostnader.

²⁵ Energimyndigheten, "Värme i Sverige 2004".

Prisutveckling i olika kommuner

I figur 4.11 visas de kommuner som har de högsta respektive lägsta priserna för fjärrvärme mätt som kr/m².

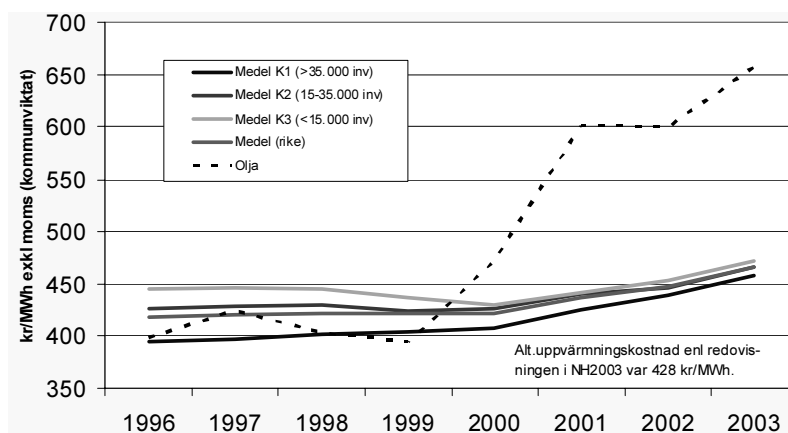
Figur 4.11. Kommuner med högsta och lägsta fjärrvärmekostnaderna samt medel för undersökningen 1998–2003



Källa: Avgiftsgruppen, Nils Holgersson.

Att fjärrvärmepriser skiljer sig mellan kommunerna framgår också av figur 4.12, som visar fjärrvärmepriset i kommuner av olika storlek. Den tidigare nämnda tendensen att större kommuner har lägre pris än mindre framgår av diagrammet. Det kan sannolikt förklaras med skalekonomier som bildas när antalet kunder ökar. Det går också att utläsa av diagrammet att priserna tenderar att konvergera kring ett (högre) medelpris

Figur 4.12. Medelvärde för fjärrvärmepriser, 1996–2003

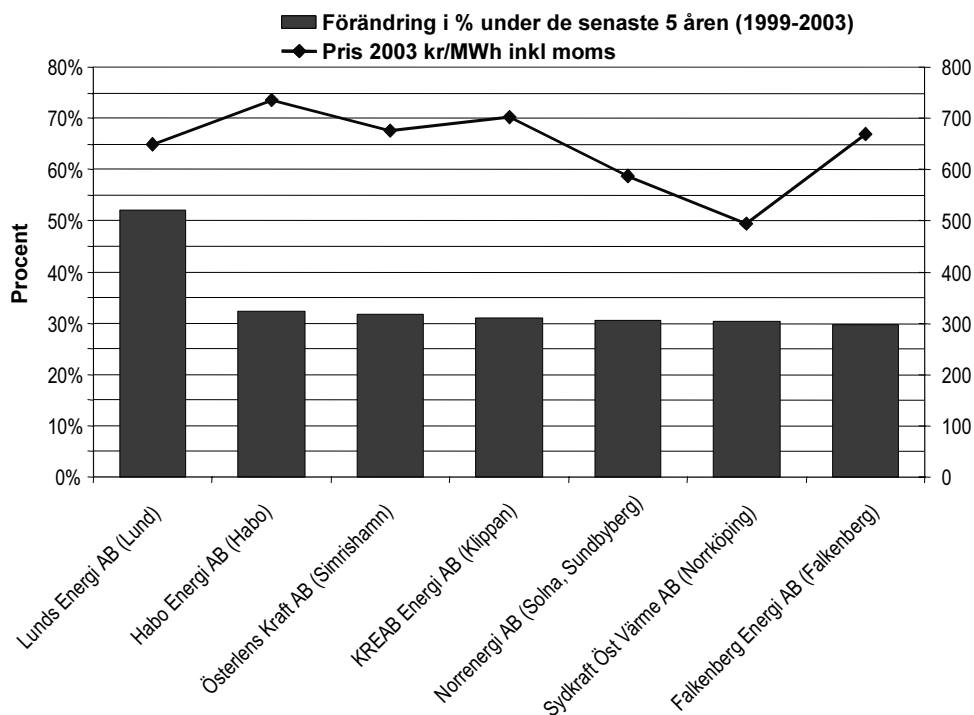


Källa: "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", EKAN-gruppen, maj 2004.

Förutom att prisspridningen mellan olika typer av kommuner är mindre i slutet av perioden, är det också noterbart att ökningen av priset är relativt större för de större kommunerna (K1).

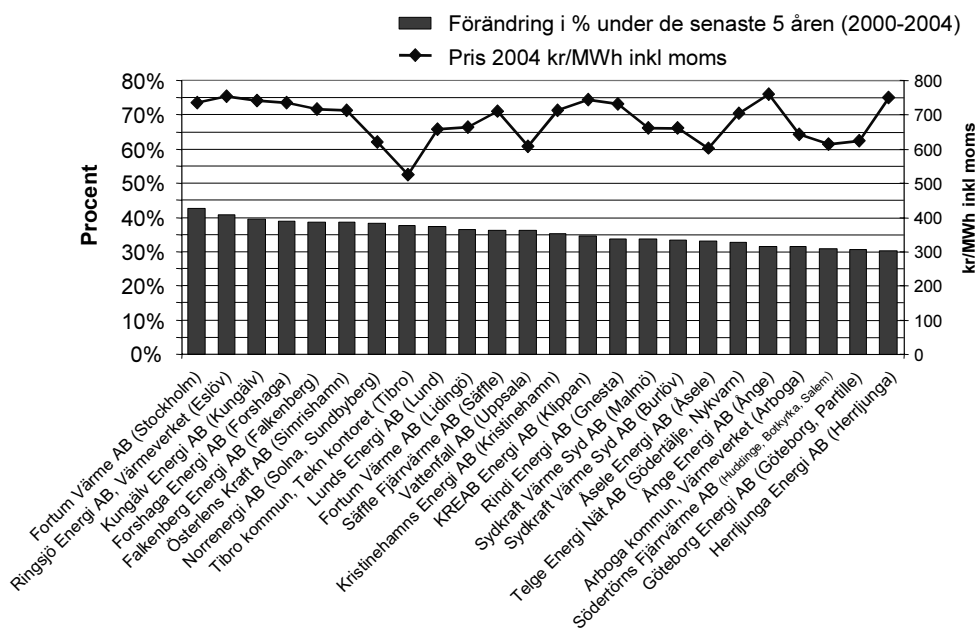
I figur 4.13.a och 4.13.b nedan visas de kommuner där, enligt Nils Holgersson-undersökningen, fjärrvärmepriset har höjts mer än 30 procent under perioden 1999–2003 och 2000–2004. Antalet företag i den kategorin under perioden 1999–2003 är sju stycken. Majoriteten av de fjärrvärmeföretag i kommuner där priserna höjts mest, hade ett pris som var lägre än rikets medelvärde 1999 (528 kr/MWh inkl. moms). Till följd av de större prishöjningarna hade flertalet av dessa fjärrvärmeföretag ett pris som låg över medelvärdet 2003 (582 kr/MWh inkl. moms). De fjärrvärmeföretag i kommuner som genomfört de största prishöjningarna har alltså gått från låga fjärrvärmepriser till relativt sett höga sådana. Under perioden 2000–2004 är det 24 fjärrvärmeföretag som höjt sina priser över 30 procent. Även här hade över hälften gått från ett fjärrvärmepris under rikets medel i början av perioden till ett fjärrvärmepris över rikets medel i slutet av perioden.

Figur 4.13.a. Procentuell prisförändring samt pris 2003 för de kommuner som höjt sina priser mest under perioden 1999–2003



Källa: www.nilsholgersson.nu

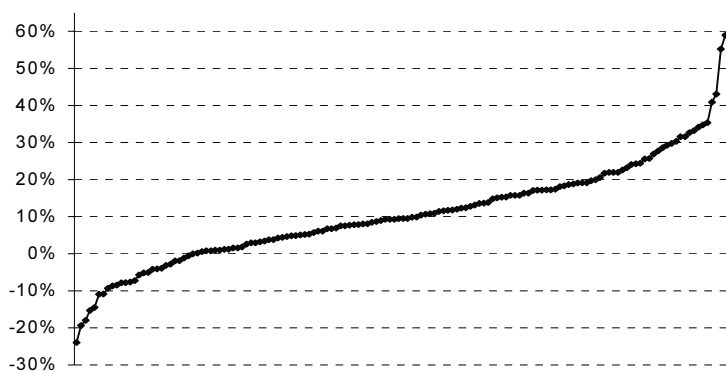
Figur 4.13.b. Procentuell prisförändring samt pris 2004 för de kommuner som höjt sina priser mest under perioden 2000–2004



Källa: www.nilsholgersson.nu

När man studerar prisutvecklingen kommunvis så framkommer en annan bild jämfört med det genomsnittliga priset för fjärrvärme. Det finns en mycket stor spridning mellan kommunerna i fråga om prisförändringar. I ett fåtal kommuner har fjärrvärmepriset höjts med närmare 50 procent under perioden 1997–2003, vilket är i paritet med prisutvecklingen på villaolja inklusive skatt. Vidare har priset i nästan hälften av de 146 kommunerna höjts med mer än genomsnittet 10,6 procent. Detta innebär att det även finns ett relativt stort antal kommuner (ca 25 stycken) där priset har minskat. Figur 4.14 nedan visar den procentuella förändringen i fjärrvärmepriset under perioden 1997–2003 för alla kommuner i undersökningen.

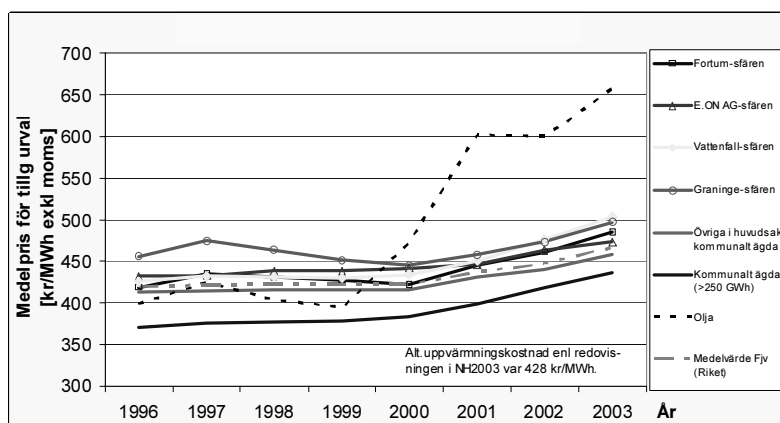
Figur 4.14. Procentuell förändring i pris 1997–2003



Källa: www.nilsholgersson.nu

Även om man delar upp fjärrvärmeföretagen i de ägarsfärer som EKAN-gruppen använt (figur 4.15) framgår tendensen att priserna konvergerar. Spridningen mellan de olika ägarsfärerna har minskat något samtidigt som det går att utläsa en tendens att priset närmar sig en högre nivå.

Figur 4.15. Fjärrvärmeprisets utveckling 1996–2003



Källa: "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", EKAN-gruppen, maj 2004.

Förklaring till skillnader i priser och prisutveckling

I en rapport från Chalmers tekniska högskola från 2001²⁶ har Andersson och Werner försökt förklara varför fjärrvärmepriset varierar så mellan olika kommuner i Sverige. Detta har gjorts genom en jämförande analys av verkliga priser, lokala förutsättningar samt kalkylmässiga beräkningar av kostnader för 160 fjärrvärmeföretag avseende år 1999. Data har hämtats från företagens årsredovisningar, Svensk fjärrvärmes medlemsstatistik, Nils Holgersson-undersökningen m.m. Nils Holgersson-priset har även justerats med hänsyn till att typhuset i Nils Holgersson-undersökningen är mindre än den genomsnittliga fastigheten för fjärrvärmeföretag.

Det främsta skälet till prisvariationen är enligt studien att fjärrvärmeföretagens ägare har olika syften med att driva fjärrvärmeföretag. Vissa kommuner har fortfarande ambitionen att erbjuda sina kunder låga fjärrvärmepriser medan i huvudsak privata fjärrvärmeleverantörer tenderar att mer ser till lönsamhets- och avkastningskrav. Enligt studien finns dock inte någon konsekvent skillnelse mellan kommunala och privata ägare i detta avseende. Även de kommunala ägarna börjar i allt större utsträckning kräva en högre avkastning från sina fjärrvärmeföretag.

Andersson och Werner har även i en rapport från 2003 följt upp resultaten från den första rapporten samt utvidgat sitt angreppssätt och genomfört en flerdimensionell prisanalys (multipel regression) för att förklara prisskillnader mellan olika kommuner eller fjärrvärmeföretag. Det man försökt förklara är skillnaden i prisnivå för ett enskilt år.

Resultatet från denna studie visar att större system och högre marknadsandel ger ett lägre pris. Dessutom bidrar en större andel bio- och avfallsbaserad värme samt spillvärme till ett lägre pris. Närvaro av kraftvärme, ett icke kommunalt ägande samt ett högre reall avkastningskrav bidrar till ett högre fjärrvärmepris. Ytterligare variabler som har en signifikant höjande effekt på prisnivån är koldioxidutsläpp samt ett mer omfattande distributionsnät. Däremot får inte faktorer som ålder på fjärrvärmesystemet, andel olja eller gas samt om fjärrvärmecentral ingår i leveransåtagandet någon signifikant inverkan på prisnivån i denna undersökning.

Enligt författarna har det skattade reala avkastningskravet en viktig funktion för att förklara variationen i pris. Om denna variabel

²⁶ Andersson, S. och Werner, S. (2001).

utesluts så sjunker förklaringsvärdet i regressionen avsevärt. Detta tyder på att ägarnas syn på avkastningen spelar stor roll för vilket pris som tas ut.

Av de rapporter som publicerats av Energimyndigheten framgår ett statistiskt signifikant samband mellan pris på fjärrvärme och om det är en kommun eller ett privat företag som är ägare till fjärrvärmerörelsen. I rapporten från 2000²⁷ konstaterar Energimyndigheten att ett kommunalt ägande minskade prisnivån med 22 kr/MWh. Även i de följande årens rapporter finns en liten men statistiskt signifikant skillnad i prisnivån mellan kommunalt respektive icke kommunalt ägande men skillnaden tenderar att minska över åren. Energimyndigheten konstaterar att detta resultat går tvärs emot de förväntningar som funnits om en ökad skillnad i priser mellan kommunala och övriga fjärrvärmeföretag.

EKAN-gruppen har i en rapport från juli 2003²⁸ och i en uppdatering av rapporten från maj 2004, studerat prisutvecklingen för fjärrvärme uppdelad på olika ägarkategorier och särskilt uppmärksammat prisutvecklingen efter en ägarförändring. Enligt den första rapporten från 2003, var det svårt att dra generella slutsatser om vad som händer med priset efter ett ägarbyte. I den andra rapporten från 2004 kan man utläsa, även om antalet ägarbyten fortfarande var lågt, en viss tendens till uppmärksammade prishöjningar efter genomförda ägarförändringar.

Resultatet från rapporten visar att i de kommuner där ett ägarbyte hade skett, hade fjärrvärmepriset ökat med 72 kr/MWh, vilket innebar ca 17 procent höjning jämfört med medelhöjningen som låg på 10 procent för perioden 1999–2003.²⁹ Men å andra sidan kunde det inte konstateras att det endast var andra företag än de kommunala som höjde sina priser mest. Tvärt om var det kommunala bolag som stod för åtta av de tio största prishöjningarna under perioden efter elmarknadens avreglering 1996–2003, (där de flesta var stora kommunala företag som levererar mer än 250 GWh). Om man i stället studerade perioden mellan 2001–2003 blev bilden annorlunda, där stod icke kommunala bolag för sju av de tio största prishöjningarna. Fyra av dessa företag hade nyligen genomfört ägarskifte från kommunalt till annat ägande.

Variationer i priser i de kommuner där priset höjts mest under perioden efter elmarknadens avreglering 1996–2003, samt för peri-

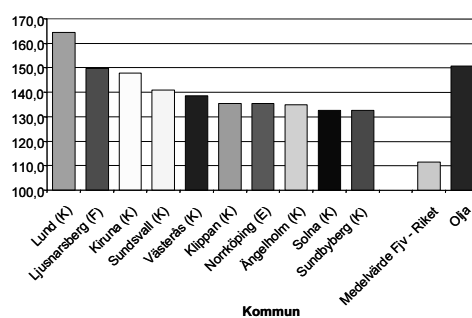
²⁷ Energimyndigheten (2000), "Fjärrvärmen på värmemarknaderna", ER 19:2000.

²⁸ EKAN-gruppen (2003), "Fjärrvärmeföretagen och ägandet".

²⁹ EKAN-gruppen, maj 2004.

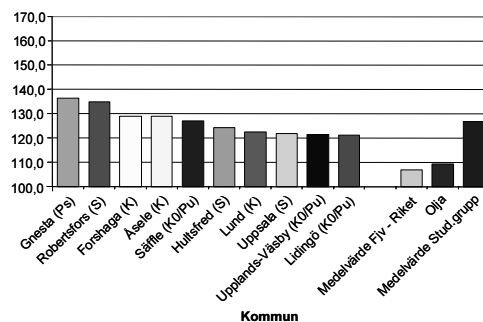
oden 2001–2003 redovisas i de två figurerna nedan som indexerade förändringar (figur 4.16.a och b). I figur 4.16.a är 1996 basår med index 100 medan i figur 4.16.b är 2001 basår med index 100. Efter kommunnamnen redovisas ägaren inom parentes. K innebär kommunal ägo, F står för Fortum Värme, E för E.ON AG (tidigare Sydkraft och Graninge).

Figur 4.16.a. De tio kommunerna med största prishöjningar 1996–2003.



Källa: "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", EKAN-gruppen, maj 2004.

Figur 4.16.b. De tio kommunerna med största prishöjningar 2001–2003.



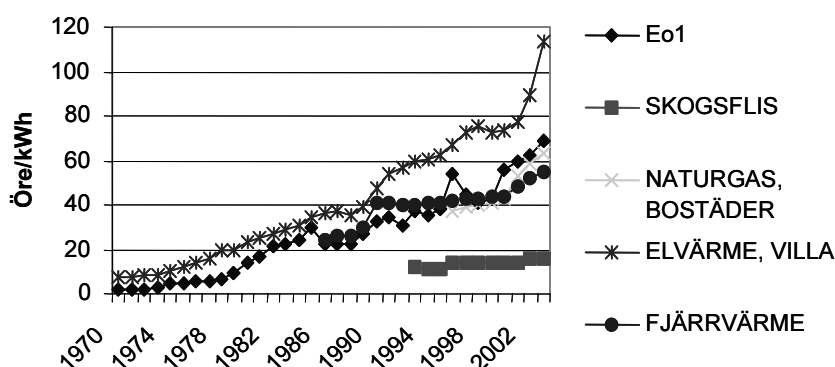
Källa: "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", EKAN-gruppen, maj 2004.

Priset för alternativen

Systemskiftet 1996 innebar som anförts att den tidigare tillämpade kommunala självkostnadsprincipen ersattes av en marknadsmässig prissättning som i huvudsak utgår från principen att sätta priset i relation till kundernas alternativkostnad för uppvärmningen. Det kan så här i efterhand ifrågasättas om konsekvenserna av denna principväxling var tillräckligt analyserad vid detta tillfälle. Det finns därför anledning att nu uppmärksamma frågan om prisutvecklingen för fjärrvärm relativt de alternativ som i vissa fall kan vara aktuella.

De alternativ till fjärrvärme som är intressant att studera är främst olja, el och bibränsle (pellets).

Figur 4.17. Löpande kommersiella energipriser i Sverige 1970–2003 (inkl. energiskatter och moms), öre/kWh



Källa: Energiläget 2004, Energimyndigheten.

Figur 4.17 ovan visar att fjärrvärmepriset per kWh har legat under eldningsolja 1 (Eo1), elvärme och naturgas men över priserna för skogsflis, som i detta fall motsvarar pellets (skogsflis i diagrammen motsvarar bibränsle). Även efter 1996 (när avregleringen på elmarknaden skedde) har energipriserna ökat Realt. Den tendensen är särskilt tydlig de senaste 4 åren. Samtidigt som KPI under perioden 1999–2003 ökat med 8 procent har Eo1 ökat med 61 procent, skogsflis ökat 10 procent, naturgas för bostäder ökat med 54 procent, elvärme ökat med 56 procent och fjärrvärme ökat 25 procent.

Prishöjningar på senare år har sin orsak i bl.a. energiskattehöjningar som skett på olika bränslen som olja och el (den s.k. gröna skatteväxlingen). Eftersom dessa skattehöjningar endast i begränsad utsträckning träffat fjärrvärmeföretagen som använder andra obeskattade bränslen, pekar prisutvecklingen på fjärrvärmerna på att företagen i ökad utsträckning övergått till att tillämpa alternativprissättning i stället för kostnadsbaserade priser.

Avgiftsgruppens Nils Holgersson-rapport har de senaste två åren följt prisförändringar för alternativ uppvärmning till fjärrvärme som visas i tabell 4.5 nedan.

Tabell 4.5. Utveckling av taxor på olika nyttigheter för en Nils Holgersson-fastighet.

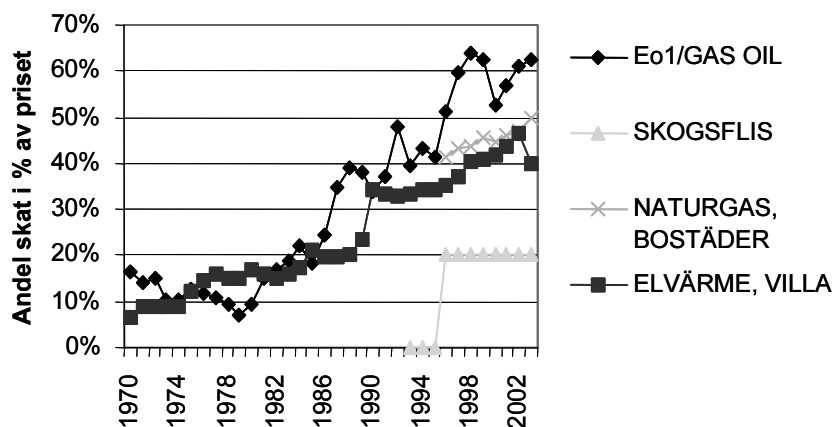
Nyttighet	2002 kr/kvm	2003 kr/kvm	2004 kr/kvm	Förändring 2002/2003	Förändring 2003/2004	Kommentar <i>Alla uppgifter inkl. moms</i>
El (total)	56,3	68,7	68,5	+21,9%	-0,3%	+21,9% mellan 2002 och 2003 för El (total); varav elhandel +36,0% och elnät +3,7%. I elhandel ingår punktskatt på el.
<i>Varav elhandel</i>	<i>31,9</i>	<i>43,4</i>	<i>40,9</i>	<i>+36,0%</i>	<i>-5,8%</i>	
<i>Varav elcert.</i>			<i>1,4</i>			
<i>Varav elnät</i>	<i>24,4</i>	<i>25,3</i>	<i>26,2</i>	<i>+3,7%</i>	<i>+3,5%</i>	
Fjärrvärme	107,8	112,5	118,1	+4,3%	+5,0%	+4,3% mellan 2002 och 2003.
Alternativ uppvärmning		103,0	89,0	iu	-13,6%	Uppgifterna är hämtade från Energimyndighetens årliga "Värme i Sverige"-rapporter.
Olja	144,8	158,6	169,3	+9,6%	+6,8%	+9,6% mellan 2002 och 2003.
KPI	271,8	279,8	279,4	+2,9%	-0,1%	Avser marsvärden av KPI (+2,9% mellan 2002 och 2003)

Källa: Avgiftsgruppen, Nils Holgersson.

Utvecklingen av skatteandelen i priset för olika bränsleslag framgår av figur 4.18 och 4.19 nedan, som visar att skattenivån har en stor betydelse för priset på olika bränslen. Skatten står för 60 procent av oljepriset, 50 procent av naturgaspriset och 40 procent av elpriset. När det gäller andra bränslen som biobränsle (pellets, skogsflis) så utgör skatteandelen 20 procent av totalpriset, vilket motsvarar momstillägget. Det sista gäller även för fjärrvärmepriset. Detta kan

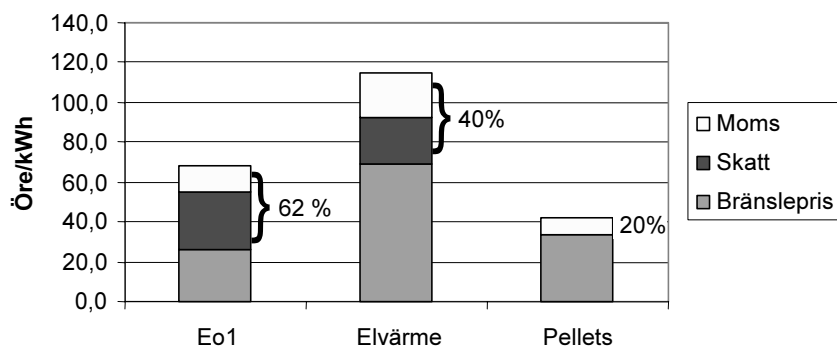
även observeras i figur 4.20.a–d, som visar pris och skatteutvecklingen för olika bränslen för perioden 1996–2003.

Figur 4.18. Skatteandelens utveckling på olika energislag i Sverige 1970–2003, procent



Källa: Energiläget 2004, Energimyndigheten.

Figur 4.19. Bränslepris för hushållskunder samt andel skatt av totala priset, 2003



Anm: För pellets är priset en genomsnittlig uppräknig, gällande ett vägt genomsnitt för bulk-, storsäcks- och småsäcksleveranser av en stor leverantör.

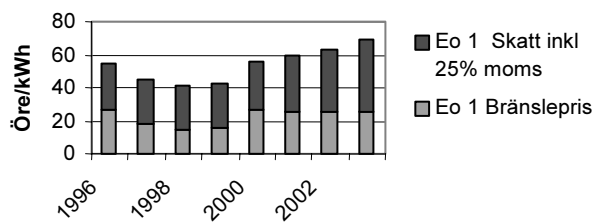
Källa: Energiläget 2004, Energimyndigheten.

I Energimyndighetens³⁰ jämförelser av fjärrvärme med andra alternativ har värmekostnaderna för ett antal olika uppvärmningsalternativ för tre olika typfastigheter³¹ jämförts. De uppvärmningsalternativ som jämförs är elpanna, värmepump, fjärrvärme, naturgas, olja samt bio/pellets. Syftet med Energimyndighetens jämförelse är att försöka beräkna om ett byte av uppvärmningsteknik kan vara lönsamt. Hypotesen är att om de årliga löpande kostnaderna för den uppvärmningsteknik som används i dag är högre än totalkostnaden (drift- och kapitalkostnaden) för en annan teknik så är ett byte lönsamt.

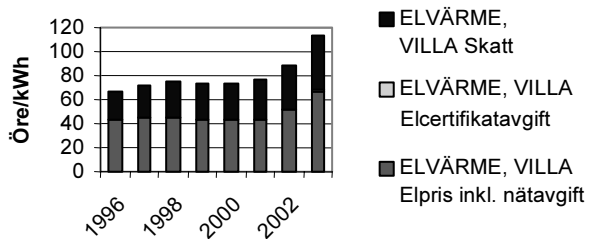
³⁰ Se Energimyndighetens rapport "Värme i Sverige 2004".

³¹ Småhus med ett värmebehov om 20 MWh, medelstor flerfamiljshus med ett värmebehov om 193 MWh samt stort flerfamiljshus med ett värmebehov om 1 000 MWh.

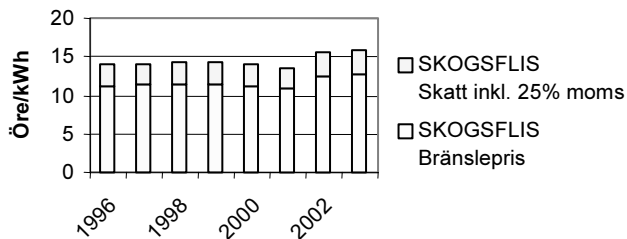
Figur 4.20.a. Eo1 pris och skattandel utveckling 1996–2003, öre/kWh



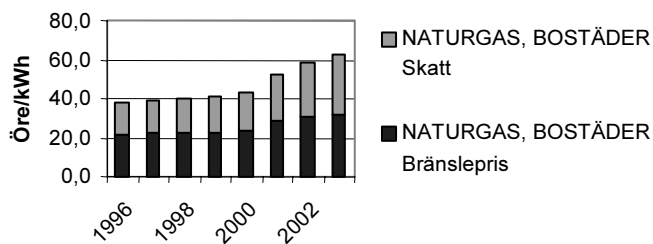
Figur 4.20.b. Elvärme villor, pris och skatteandel utveckling 1996–2003, öre/kWh



Figur 4.20.c. Skogsflis, pris och skatteandel utveckling 1996–2003, öre/kWh

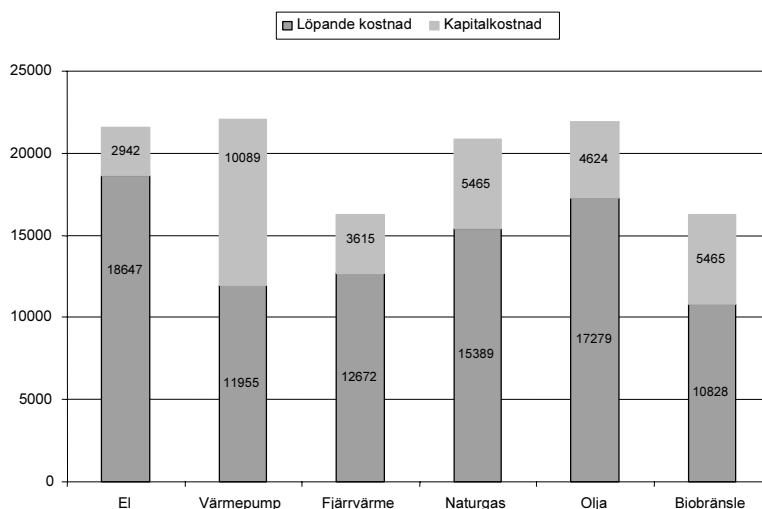


Figur 4.20.d. Naturgas bostäder, pris och skatteandel utveckling 1996–2003, öre/kWh



Källa figur 4.20.a–d: beräkningar efter data från "Energiläget 2004", Energimyndigheten.

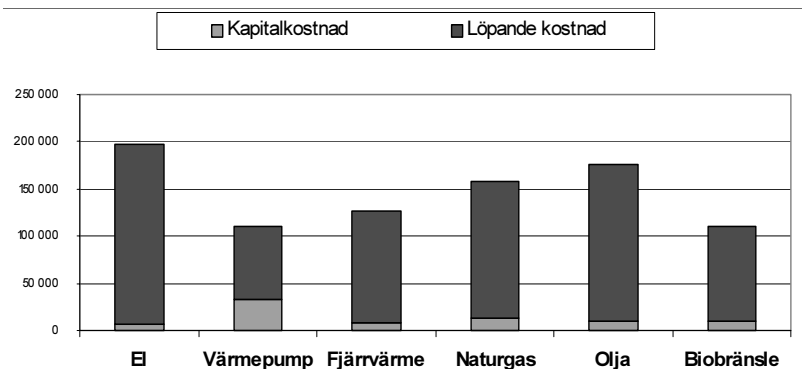
Figur 4.21. Småhus – värmekostnad vid 20 MWh/år i kronor



Källa: Energimyndighetens "Värme i Sverige år 2004 – en uppföljning av värmemarknaden med fokus på fjärrvärme".

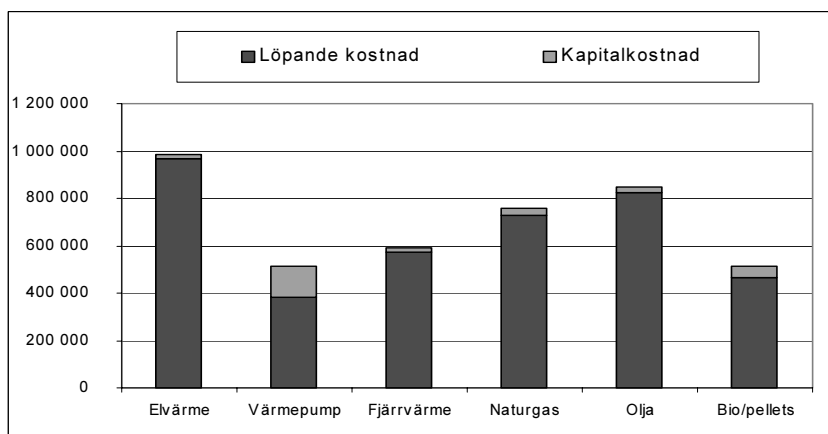
För det minsta huset är fjärrvärme det alternativ som har den lägsta totala kostnaden på i stort sett alla orter. Biobränsle har dock de lägsta driftkostnaderna. För det mellanstora huset har värmepump de lägsta driftkostnaderna, tätt följt av pellets och fjärrvärme. Men till följd av de höga investeringskostnaderna för värmepumpar är ändå inte ett byte från fjärrvärme till värmepump lönsamt i flertalet av de studerade orterna. För det största huset är värmepump det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Därefter följer biobränsle/pellets och fjärrvärme. Ett byte från fjärrvärme till värmepump i det största huset vore här ekonomiskt lönsamt i de flesta fall.

Figur 4.22. Medelstort flerfamiljshus (1) – medelvärden för årliga löpande kostnader, kapitalkostnad och totalkostnad vid 193 MWh/år



Källa: Energimyndighetens "Värme i Sverige år 2004 – en uppföljning av värmemarknaden med fokus på fjärrvärme".

Figur 4.23. Stort flerfamiljshus (2) – årliga löpande värmekostnader och årlig kapitalkostnad vid 1000 MWh/år



Källa: Energimyndighetens "Värme i Sverige år 2004 – en uppföljning av värmemarknaden med fokus på fjärrvärme".

Beräkningarna ger dock bara en ögonblicksbild. I Nils Holgersson-rapporten 2004, konstateras att alternativen bergvärmepump eller pelletspanna ger billigare värme än fjärrvärme i två tredjedelar av fjärrvärmekommunerna. Vid konkreta investeringskalkyler måste även en bedömning göras av den framtida utvecklingen av priser, skatter etc. Att byten inte sker i de fall ett byte är ekonomiskt motiverat kan ha flera orsaker. Skäl som ofta förs fram är politiska och miljömässiga restriktioner, det kan också vara tekniskt problematiskt med vissa uppvärmningsalternativ i vissa områden.

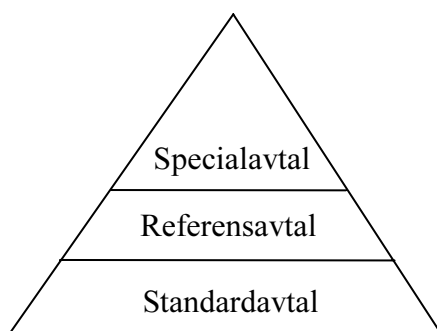
4.6 Avtalsstruktur på den svenska fjärrvärmemarknaden

För att närmare undersöka hur avtalsstrukturen på den svenska fjärrvärmemarknaden ser ut har utredningen samlat in ett antal exempel på avtal och priskonstruktioner. I undersökningen genomfördes även ett fyrtiotal intervjuer med såväl stora som små kunder och även med leverantörer. Både privata, statliga och kommunala aktörer i form av bolag och förvaltningar fanns representerade. På kundsidan har intervjuer genomförts med villaägare, bostadsrättsföreningar, privata och kommunala fastighetsförvaltare, samt företag. Vid urvalet av aktörer har viss hänsyn tagits till aktörer som i någon form inkommit med synpunkter på fjärrvärmemarknaden till olika myndigheter och intresseorganisationer. Förslag på aktörer har också kommit från experter knutna till utredningen.

Utredningen gör inte anspråk på att därmed ge en heltäckande redovisning av hur olika aktörer ser på fjärrvärmebranschen. En genomgång av de insamlade avtalen samt de genomförda intervjuerna ger emellertid en bra bild av den diskussion som föranlett den kritik som lett fram till att utredningen tillsats med direktiv att pröva olika möjligheter att förbättra kundernas situation i relation till leverantörerna.

Avtalskonstruktioner

På marknaden förekommer grovt sett tre typer av avtalskonstruktioner.



Standardavtal är vanligast förekommande och gäller för både små och stora kunder. Avtalet är ofta ett tillsvidareavtal enligt prislista, med kort uppsägningstid (ofta 3 månader). Vid anslutning kan längre standardavtal förekomma. En leverantör har t.ex. ett standardavtal på 5 år, där avtalet måste sägas upp 1 år innan avtalets utgång för att inte förnyas ytterligare 5 år.

Referensavtal är ofta tidsbestämda på längre sikt, ca 3–10 år, och gäller större kunder. Priset på fjärrvärme sätts i relation till bränslepriser (t.ex. olja, träflis), eller till index (t ex KPI, NPI).

Specialavtal används vid speciella situationer och för större kunder. Med speciella situationer avses t.ex. när en kund överlåter sekundärnät eller pannor till leverantören, när en kund producerar spillvärme till leverantören, när en kund och leverantör har ett nära samarbete kring nybyggnation i ett område, eller när en kund har stora krav på leveranssäkerhet (t.ex. sjukhus eller industrier). Avtalet är på lång sikt, ca 8–15 år, och innehåller någon typ av pris-konstruktion samt ofta ett större antal tekniska specifikationer.

Både referensavtal och specialavtal kan innehålla tilläggstjänster som t.ex. service och underhåll. Avtalen innehåller också ofta klausuler kring möjligheter till uppsägning och förlängning, samt villkor för omförhandling. Många leverantörer reglerar service och underhåll i separata avtal.

Avtalskomponenter

Standardavtal består oftast av ett leveranskontrakt, någon form av allmänna avtalsvillkor, och en prisbilaga. Det finns leverantörer som inte använder leveranskontrakt, utan kunden får fylla i ett beställningsformulär och får sedan allmänna avtalsvillkor.

Referensavtal och specialavtal består ofta av ett leveranskontrakt, allmänna avtalsvillkor och bilagor avseende pris, tekniska specifikationer och definitioner. De allmänna avtalsvillkoren används bara i den utsträckning parterna inte har avtalat annat i leveranskontraktet. Referensavtal och specialavtal är ofta sekretessbelagda. Fortum och Sydkraft har som policy att sekretessbelägga alla avtal. Nedan redovisas vad leveranskontrakt, allmänna avtalsvillkor och priskonstruktioner innebär.

- *Leveranskontraktet* kan innehålla information om t.ex. anslutningspunkt (ibland kallat leveransgräns), ansvarsfördelning för markarbete, tidpunkt för start av leverans, anslutningsavgift, effekt vid anslutning, ägarförhållande kring värmeväxlare, hur kontraktet överläts vid ägarbyte, fjärrvärmeavgifter, uppsägningstid och särskilda villkor. I och med att anslutning ofta offereras kan viss reglering av anslutningen ske i offerten. Leveranskontrakten kan i vissa fall också innehålla reglering av s.k. anslutningslån. De är en kvarleva från 1980-talet, då det var förmånligare för en fastighetsägare att ta lån för fjärrvärmeanslutningen än för leverantören. Leverantören lånade pengar av kunden och betalade av på lånet i form av annuiteter. Anslutningslån används inte idag.
- *Allmänna avtalsvillkoren* motsvarar i stor utsträckning de allmänna avtalsvillkor som Svensk Fjärrvärme tagit fram tillsammans med företrädare för de största fastighetsförvaltarna. Den senaste versionen av villkor för näringsverksamhet är från april 2002. För enskilt bruk tog Konsumentverket och Svensk Fjärrvärme 1993 fram avtalsvillkor. Enligt Svensk Fjärrvärme skall dessa uppdateras. Vissa leverantörer använder Svensk Fjärrvärmes avtalsvillkor rakt av, men det är vanligt att leverantörerna anpassar villkoren till sin verksamhet, eller inte använder den senaste versionen av Svensk Fjärrvärmes villkor.

De allmänna avtalsvillkoren som är framtagna inom VMK reglerar bl.a. leverantörens och kundens anläggningar, upplåtelse av fastighet, mätning och avläsning för debitering, betal-

ning och säkerhet, hinder för avtalets fullföljande, avstängning och avbrott samt giltighet, ändringar och tillägg. Uppsägningstiden från kundens sida är 3 månader och från leverantörens 12 månader.

- *Priskonstruktioner* ser olika ut mellan leverantörerna, och kan innehålla ett flertal komponenter som kan vara fasta eller rörliga. Exempel på fasta avgifter är årsavgift och effektagift (vissa leverantörer korrigerar effektagiften efter faktiskt uttagen effekt vilket gör att denna då kan ses som en rörlig avgift). Rörliga avgifter förekommer i form av energipris per kWh, som ibland är säsongsvarierad, och flödesavgift. Vissa leverantörer har bara en rörlig avgift, andra funderar på att erbjuda enbart en fast avgift. Vissa leverantörer prövar priskonstruktioner baserade på kundernas riskprofil. Det innebär att en kund t.ex. kan välja att binda delar av fjärrvärmepriset under en viss tid. Majoriteten av leverantörerna säljer effekt och energi och garanterar inte en viss inomhuskomfort. För att kunna leverera komfort bör leverantören känna kundens fastighet väl. Det är också en fördel om leverantören äger fjärrvärmecentralen. En kund berättade att leverantören offererat komfort till ett fast pris per kvadratmeter för en viss fastighet.

Ett flertal leverantörer har sagt att de håller på att se över sina avtal. De vill ha färre typer av avtal och förenkla hanteringen. Det är kostsamt att ha många olika typer av avtal som ska följas upp och förhandlas om. För att kund och leverantör skall ha samstämmiga förväntningar och tvister skall kunna undvikas har vissa leverantörer har också påpekat vikten av att ha tydligare avtal. Någon leverantör har uttryckt att denne inte vill ha för många avtal på lång sikt, och inte heller avtal relaterade till index. Desto kortare och mindre reglerade avtal, desto större handlingsfrihet upplever leverantören sig ha. De flesta leverantörer har uttryckt att deras målsättning är att behandla kunder inom samma kundsegment på ett likartat sätt. Att olika avtal inom kundsegmentet finns motiveras med att det finns olika förutsättningar för avtalet (t.ex. att kunden äger sekundärnät). En leverantör påpekade att de inte tänkte vänta på vad utredaren kommer fram till vad det gäller tredjepartstillträde, utan att de tecknar långsiktiga avtal om 100 procent värmeleveranser när de kan med sina större kunder.

4.6.1 Hur ser kundernas situation ut?

De flesta kunder äger sina centraler,³² men det förekommer på vissa orter (t.ex. i Göteborg) att leverantören äger centralerna. Leverantörerna äger alltid mätarna. Avläsning sker ofta på månadsbasis, ibland via fjärravläsning. Avläsning för småhuskunder förekommer ibland mer sporadiskt, t.ex. en gång i kvartalet.

Anslutning och relaterade avgifter

Anslutning regleras i offert eller i leveranskontraktet. Många leverantörer tar ut anslutningsavgifter, men det förekommer att leverantören inte gör det. Avgift tas oftast ut om det handlar om utbyggnad av nätet. Vid förtätning förekommer det att leverantören inte tar ut en avgift. Oftast offereras en anslutning. För villakunder förekommer det ibland en schablonbaserad avgift. De flesta leverantörer anser att en ny kund ska bära sina kostnader, och att befintlig kundstock inte ska "subventionera" nya kunder. Anslutningsofferten innehåller ofta en paketlösning, där kunder har möjlighet att köpa en värmeväxlare och eventuell gammal panna avlägsnas. I vissa fall kan kunderna välja om de vill betala en engångsavgift eller om de vill göra delbetalningar under en längre tid. En leverantör ger kunderna möjlighet att betala en lägre anslutningsavgift och högre rörlig avgift.

Det har framgått av diskussioner att vissa kunder kan ha svårt att förstå hur leverantören har räknat fram anslutningsavgiften som offereras. Vissa kunder, som frågat efter en mer detaljerad genomgång av avgiften, anser sig ha inte fått ett tillfredsställande svar från leverantören.

En villaägare ifrågasätter om en kommun har rätt att tvinga villaägare i ett nybyggt område att ansluta sig till ett fjärrvärmebolag. Förutom att kunden skulle tvingas in i en relation där dagens anslutningsavgift och andra avgifter anses höga, finns det stor risk för att avgifterna kommer att öka i framtiden.

Kunder och leverantörer är eniga om att kundens förhandlingsposition är som starkast vid anslutningstillfället. Kunder kan ha en riktigt bra förhandlingsposition om de är av strategisk betydelse för leverantörens planer på att bygga ut nätet.

³² I en central ingår det en värmeväxlare och andra tillbehör.

Prissättning och information om prisjusteringar

Om priset inte är reglerat i leveransavtalet, gäller de allmänna villkoren, dvs. leverantören sätter priset. De privata företagen, och många av de kommunala aktörerna, har ett marknadsmässigt synsätt och sätter fjärrvärmepriset med hänsyn till vad kundens alternativ kostar. Kommunala förvaltningar och bolag kan ha definierade avkastningskrav, men har andra målsättningar än vinstmaximering. Det finns kommunala energi- och miljöpolitiska mål som påverkar prissättning och utbyggnation. En kommunal leverantör har t.ex. fått ägardirektiv att ha Sveriges lägsta fjärrvärmesatser.

Många kunder har svårt att acceptera förändringen från den tidigare kommunala självkostnadsprincipen till en marknadsmässig prissättning. De flesta kunderna upplever att de är "helt i händerna" på fjärrvärmeleverantörerna, och att de inte har några möjligheter att påverka prissättningen på marknaden. Ett flertal kunder uttryckte att de förlorat förtroendet för sin leverantör p.g.a. omotiverat stora prishöjningar och bristen på dialog. Många kunder har uttryckt att de vill ha större transparens kring prishöjningarna. De vill också veta hur stor andel av höjningen som kan hänföras till ökade kostnader i verksamheten och skatter, och hur stor andel som är ett direkt resultat av företagets avkastningskrav. En del kommunägda företagskunder förlitar sig på att den kommunägda leverantören sätter rätt priser. Många kunder är dock oroliga för att prishöjningarna ska fortsätta i snabb takt.

Många kunder har uttryckt ett starkt missnöje över att prisökningar skett mer än en gång under ett år, och att informationen kring prisjusteringar varit bristfällig. Leverantörerna säger att de försöker att informera 1–2 månader före prisjusteringar, men håller med om att prisinformationen inte alltid fungerat så bra. Målsättningen är att de största kunderna ska få muntlig information i kombination med brev. Resterande kundkollektiv får ofta brev eller information om prisjusteringar via tidningar. Många leverantörer informerar om kommande prisjusteringar på fakturorna.

Fastighetsförvaltarna är mycket kritiska mot vissa leverantörers val av tidpunkt för prishöjningar och förekomsten av flera prishöjningar under ett år. Detta försvårar fastighetsförvaltarnas möjlighet att ta ut sina ökade fjärrvärmekostnader mot kund via hyrorna. Flera fastighetsförvaltare har försökt att föra en dialog med sin leverantör om vikten av att ha prishöjningar vid årsskiftet, och att information om denna ska ges senast i samband med fastighetsför-

valtarnas budgetarbete. Enligt fastighetsförvaltarna har vissa leverantörer tillmötesgått önskemålen, och andra inte. Leverantörerna säger själva att de eftersträvar höjningar en gång per år vid årsskiftet, och så tidig information som möjligt.

Fortum har efter diskussioner med sina större kunder kommit med ett förslag på ett tillägg till de allmänna avtalsvillkoren. Tillägget lyder:

Prisjusteringar sker normalt, om inte annat avtalats, vid årsskifte. Kunder ska senast 3 månader före prisjustering underrättas om preliminär prisnivå efter justering. Vid avisering av definitiv prislista, senast 30 dagar före prisjustering, ska tydligt framgå motiv och grunder för prisjusteringen.

En del kunder har uttryckt att de tycker att det är viktigt att kunden har valmöjligheter, t.ex. hur betalningsrutiner ska se ut och viss riskeliminering (t.ex. bundna priser eller anpassning av tariffen till kundens verksamhet).

Uppsägning

Om uppsägningstiden inte är reglerad i leveransavtalet följer den de allmänna avtalsvillkoren. Uppsägningstiden är då 3 månader för kunden och 12 månader för leverantören. Inga kunder har haft några kommentarer kring sin uppsägningstid. Leverantörerna har påpekat att det är ytterst få kunder som säger upp sina avtal. Uppsägningstiden är inte så intressant för kunderna då det är möjligheten till byte av uppvärmningsform som styr behovet av uppsägningstid. De flesta kunder upplever inte att de har några praktiska möjligheter till ett byte.

Oenigheter om avtal

Under intervjuerna framkom att ett antal kunder är oense med sina leverantörer om hur befintliga avtal skall tolkas vad gäller prissättning. En kund som har ett leveranskontrakt, men inte en bilaga med de allmänna avtalsvillkor som gällde vid avtalets ingång, hävdar att leverantörens allmänna avtalsvillkor bör gälla. Villkoren reglerade prissättningen på ett sådant sätt att leverantörens självkostnad och rimlig avkastning skulle ligga till grund för priset. Leverantören har i kundens ögon genomfört för stora prishöjningar. Andra

kunder anser att orsakerna till leverantörernas prishöjningar inte påvisas i tillräcklig utsträckning, och hänvisar till punkt 8.3 i Svensk Fjärrvärmes allmänna avtalsvillkor:

Prisändringar till följd av nya eller ändrade skatter och avgifter – som medför påvisade förändringar i kostnaderna för produktion eller distribution av fjärrvärme – får ske och kan genomföras utan föregående underrättelse.

Kunderna har valt att bestrida fakturorna och hålla inne betalning. En kund har avvikande åsikt från sin leverantör om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att omförhandling ska ske. Leverantörens tolkning kan innebära en merkostnad för kunden på omkring 100 mnkr.

En kund med specialavtal efterfrågar enklare avtalskonstruktioner. Några kunder som har samarbetsavtal med sin fjärrvärmeleverantör tycker inte att denne uppfyller sin del av samarbetet. Ibland förekommer det också att leverantör och kund har olika åsikter om vilket ansvar respektive part har för service och underhåll.

4.6.2 Kunders förhandlingssituation

De flesta kunder tycker att deras förhandlingsposition försvagas när de väl anslutits till fjärrvärme. ”Mod, kunskap och muskler” är vad som krävs enligt en kund. De flesta leverantörerna väljer att tala om att ”det krävs en motprestation från kund” för att en prishandling ska ske.

Flera leverantörer påpekar att förhandlingar inte bara behöver handla om pris, och att många kunder är mer intresserade av att förhandla om andra saker, t.ex. ett utökat antal betalningsdagar, eller att ett visst samarbete för energieffektivisering ska ingå i avtalet. De flesta kunderna tycker dock att priset är det viktigaste att förhandla om. Många leverantörer påpekar också att tarifferna är konstruerade så att en stor kund får ett lägre pris än en mindre kund. Leverantörerna anser således att kunderna redan fått en ”rabatt”.

De flesta kommunala bolagen avviker endast från sina tariffer för ett fåtal riktigt stora kunder, annars är gällande samma tariff för alla likartade kunder. Det finns dock exempel på kommunala leverantörer som inte avviker överhuvudtaget från sina fastlagda tariffer för någon kund. De privata aktörerna kan frångå sina tariffer för större kunder.

En kund tyckte att fastighetsförvaltarnas förhandlingsstyrka allmänt sett var god. Han hävdade att leverantörer inte kan sluta leverera värme till flerbostadshus enligt två tidigare domar, utan bara hota med inkasso. Kunden kan alltså hålla inne betalning tills förhandling med leverantör genomförts. En annan kund tycker att media är ett bra verktyg för att få oskäligheten i prissättningen prövad indirekt.

Flertalet fjärrvärmeleverantörer för diskussioner med sina kunder via deras kundråd. Vissa kunder uppskattar detta och upplever att det går att påverka leverantören, andra inte.

4.6.3 Kunders övriga synpunkter på fjärrvärm

Några kunder har klagat på att leverantörerna har dålig kontroll över faktureringen. Det kan handla om att fakturor skickas ut lång tid efter förbrukning, att de är felaktiga eller att samma faktura skickas ut två gånger. En kund uppskattade att leverantören fel-fakturerat denne avseende fjärrvärme och el motsvarande ett belopp på 5 mnkr under en tvåårsperiod. Hos en kund går 1,5 heltidstjänster åt till att granska fjärrvärme- och elfakturor. En kund som har en prisrabatt får denna i en klumpsumma i efterhand och har problem att allokera den till rätt central. Samma sak gäller krediteringar vid felaktigheter.

Kunderna finner ofta felaktiga fakturor i samband med att de upptäcker att underlaget (effekt, pris per kWh och förbrukning) inte överrensstämmer med de siffror som fås fram i det egna övervakningssystemet. Vissa leverantörer uppfattas som mycket tillmötesgående vid klagomål, medan andra uppfattas som arroganta.

Några kunder har kritiserat hur leverantörerna sköter och lämnar information om leveransavbrott och störningar. Kunderna upplever att de får dålig information om ett avbrott drar ut på tiden, och att de inte alltid hinner planera själva för avbrotten. Leverantörerna lämnar ingen kompensation om avbrotten tar längre tid än vad som aviserats, eller värme inte levereras vid de temperaturnivåer som avtalats. Hyresgäster kan under vissa omständigheter begära kompensation från hyresvärden om ”men i nyttjanderätten” uppstår.

Vissa kunder upplever att kontakten med leverantören har försämrats i och med ägarbyte. En kund tyckte att leverantörens beslutsmakt centraliserats och leverantören inte kände den lokala marknaden lika väl längre.

Vissa kunder har kritiserat fjärrvärmemätarna. De tycker att de inte är tillförlitliga och att mätaravläsning inte alltid fungerar som den ska. Kunder tycker inte heller att kunden ska betala för en uppskattad förbrukning om mätaren är trasig.

Vissa kunder anser att den effektklass de tilldelats historiskt inte längre är aktuell, och att de ska betala en lägre effektavgift. En kund som tog upp detta med sin leverantör fick en ändrad effektklass, men en ny prislista vilket innebar endast en marginell besparing för kunden.

Några kunder ifrågasätter att leverantörer kräver ett högre pris på fjärrvärmen om kunden tillgodoser delar av sitt värmebehov själv. Några kunder tycker inte heller att leverantören kompenserar dem för att de själva äger och står för underhåll av sekundärnät. Vissa leverantörer menar att tariffkonstruktionen tar hänsyn till detta eftersom det är större kunder som har sekundärnät och dessa betalar ett lägre pris än mindre kunder. Vissa leverantörer menar att kunden vid anslutningen fått en lägre anslutningsavgift som kompensation för nätet.

Slutsatser från intervjuundersökningen

Av de genomförda intervjuerna framgår att kunderna vill ha fjärrvärme och är nöjda med produkten. Däremot vill de ha bättre möjligheter att bedöma och påverka prissättningen och att få prisernas skälighet prövad. De redovisar dock inget intresse för en traditionell prisreglering. Sammanfattningsvis kan följande sägas om undersökningen:

- Det är svårt att få översikt av hur avtalsstrukturen ser ut. Många avtal är sekretessbelagda och både kunder och leverantörer har avstått från att svara i detalj på vissa frågor. Många kunder verkar också ha dålig kunskap om sina avtal, och det är först när de blir missnöjda som de börjar detaljgranska dem.
- Kunder vill ha fjärrvärme och är nöjda med produkten.
- Kunderna är inte nöjda med prissättningen eller leverantörernas agerande. Kunderna efterfrågar större transparens och tydlighet kring prissättningen. De vill kunna påverka priser, t.ex. genom individuella förhandlingar eller möjligheter att pröva prisets skälighet/oskälighet. Kunderna är inte intresserade av att staten sätter priserna.

- För att kunden ska ha möjlighet att förhandla krävs det att kunden har tydliga alternativ eller kan erbjuda leverantören en motprestation. Kunderna upplever att möjligheten att byta uppvärmningsform är av teoretisk karaktär. I praktiken är det svårt.

5 Olika sätt att påverka en marknadssituation

5.1 Åtgärder för att motverka oskälig prissättning

Som framgått av tidigare kapitel varierar konkurrensen mellan fjärrvärme och andra uppvärmningsalternativ beroende på vilken beslutssituation en kund befinner sig i. Om en kund skall välja uppvärmningsalternativ, vare sig det gäller en ny- eller återinvestering, finns det flera alternativ att välja mellan. Konkurrensen är då reell och kan, i den situationen vara stark, t.ex. vid valet mellan värmepump och fjärrvärme som uppvärmningsform i ett villaområde. Om kunden däremot befinner sig i den situation att denne redan valt och gjort investeringar i ett uppvärmningsalternativ och detta inte är uttjänt, så är konkurrenssituationen helt annorlunda.

På kort sikt, när en kund redan har valt fjärrvärme som uppvärmningsalternativ, fungerar inte konkurrensen mellan olika alternativ. Skälet är främst de höga byteskostnaderna och, under senare år, skattesystemets utformning som syftar till att reducera användningen av olja och el.

Enligt befintliga studier och rapporter är ett byte av uppvärmningssystem normalt sett endast ett alternativ på lång sikt.¹ Detta gäller även för fjärrvärme, vilket också den utredning som branschorganisationen Svensk Fjärrvärme låtit genomföra för utredningens räkning konstaterar. Även den intervjuundersökning som företagits inom ramen för mitt utredningsarbete visar att det är svårt för en fjärrvärmekund att påverka priset genom att förhandla med sin leverantör.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till utredningens direktiv är det angeläget att pröva vilka åtgärder som står till buds för att reglera en marknad där konkurrensen är begränsad.

Det finns olika åtgärder som kan användas för att påverka en marknadssituation. Dessa åtgärder kan ta sikte på att antingen öka

¹ Se Energimyndighetens rapporter "Värme i Sverige" samt Konkurrensverkets beslut Dnr 409/2000.

konkurrensen på marknaden eller att reglera priset för att t.ex. förhindra monopolpriser. Bland de olika marknadspåverkande mekanismer eller åtgärder som kan användas finns t.ex. följande.

- *Lagstiftning.* Genom en uppsättning av regler och lagar kan konkurrensen på en marknad stimuleras och konkurrenshinder undanröjas i syfte att uppnå effektiv konkurrens. Några lagar som verkar på generell basis, dvs. utan begränsningar till vissa marknader eller liknande, är t.ex. konkurrenslagen, prisinformationslagen och marknadsföringslagen. Även särslagstiftning, dvs. lagstiftning för ett visst marknadsområde, kan tjäna samma syfte.
- *Krav på ökad information och transparens.* En tydlig redovisning av företagets verksamhet ökar kundernas och konkurrenternas kunskap om företaget, om marknadens agerande och om företagets kostnadsförhållanden. Detta kan stimulera till ökad konkurrens och förbättra kundernas förhandlingssituation.
- *Strukturella förändringar.* Genom att underlätta strukturella förändringar på en marknad, t.ex. genom att öppna väsentlig infrastruktur för nya aktörer, koncessioner, bolagiseringar av statliga verk, privatiseringar, m.m. kan konkurrensen på marknaden påverkas.
- *Regleringsmodeller.* Med användning av olika regleringsmodeller kan beteendet hos företagen påverkas för att uppnå ett visst syfte. Det kan gälla att trygga kunderna på en marknad från oskälig prissättning, t.ex. genom reglering av prismekanismer.

5.2 Konkurrenslagstiftning och prisinformation

Bestämmelser om konkurrensfrämjande

En förutsättning för skälig prissättning av en produkt är att det råder konkurrens på den aktuella produktmarknaden. En huvuduppgift för Konkurrensverket är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. En viktig uppgift i detta arbete är att övervaka att företagen följer konkurrenslagen (1993:20) och att med stöd av konkurrenslagen pröva och ingripa mot konkurrensbegränsande beteenden.

Den nuvarande *konkurrenslagen* trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen gäller generellt och har till ändamål att undanröja och mot-

verka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Effektiv konkurrens kan enligt förarbetena anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.

Konkurrenslagen bygger på den s.k. förbudsprincipen, vilket innebär att det i lagtexten finns preciserade förbud mot förfaranden som begränsar konkurrensen. Den som bryter mot förbuden kan drabbas av sanktioner. Lagen innehåller generella förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning i 6 och 19 §§.

Förbudet mot *konkurrensbegränsande samarbete* i 6 § konkurrenslagen innebär att samarbete mellan företag inte är tillåtet om syftet eller resultatet är att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt eller om avtal mellan företagen ger ett sådant resultat. Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär bl.a. att inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs, att produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras eller att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Prissamarbete och marknadsuppdelning är alltså exempel på olagliga samarbeten.

För vissa typer av avtal gäller enligt ett antal olika förordningar undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, s.k. gruppundantag. Det är upp till de berörda företagen att själva avgöra om deras avtal strider mot konkurrenslagens förbud alternativt omfattas av ett gruppundantag.

Förbudet mot *missbruk av dominerande ställning* i 19 § konkurrenslagen innebär att ett företag inte får missbruka sin ställning till att konkurrera ut andra företag på samma marknad. Ett företag anses ha en dominerande ställning när det i hög grad kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder. Det finns ett flertal förfaranden som enligt nämnda bestämmelse kan utgöra missbruk av dominerande ställning. Lagen innehåller dock inte någon uttömmande uppräkningslista.

Av nämnda bestämmelse följer att ett dominerande företag inte får påtvinga någon oskäligen inköps- och försäljningspriser eller andra oskäligen avtalsvillkor. Inte heller får företaget begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna. Vidare är det förbjudet att idka diskriminering genom

tillämpning av olika villkor för likvärdiga transaktioner samt använda sig av kopplingsförbehåll som innebär att krav ställs på köparen att även köpa en annan produkt som inte har ett naturligt eller sakligt samband med den första varan.

Enligt 23 § konkurrenslagen får Konkurrensverket ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 6 eller 19 §§. Åläggandet kan förenas med vite. Om företaget inte rättar sig efter ett åläggande vid vite kan domstol, på talan av verket, döma ut vitet. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbuden riskerar att betala en konkurrensskadeavgift och skadestånd till de företag som drabbas.

Själva utformningen av ett åläggande beror på vilken slags överträdelse det är fråga om i det enskilda fallet. Konkurrensverket kan således i princip vidta den åtgärd som krävs för att lösa ett specifikt konkurrensproblem, förutsatt att det föreligger en överträdelse mot något av förbuden. Hur åläggandena skall utformas har inte angetts i lagen. Detta ger enligt förarbetena en möjlighet att välja det i det särskilda fallet lämpligaste åläggandet. Som en allmän princip bör gälla att åläggandet inte skall vara mer vittgående än som erfordras. Förarbetena talar om fyra kategorier av ålägganden: åläggande att upphöra att tillämpa visst avtal eller förbudet förfarande, säljåläggande, rättelseåläggande eller prisåläggande. Åläggandet får bara fylla sådana konkurrensfrämjande syften som direkt följer av förbudsreglerna och får inte användas för allmänt näringspolitiska syften. Eftersom åläggande ofta förenas med vite gäller att beslutet skall vara tillräckligt preciserat. Utvidgade ålägganden om att t.ex. vidta annan liknande åtgärd ger lagtexten inte stöd för.

Ett ingripande enligt 19 § konkurrenslagen förutsätter bl.a. att ett företag bedöms ha en dominerande ställning på en relevant marknad. Det får bedömas som troligt att fjärrvärmeleverantörer har en sådan ställning på marknaden, oavsett om den bestäms till värmemarknaden eller, som Konkurrensverket tidigare gjort, till fjärrvärmemarknaden.

I en studie² har analyserats hur konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning tillämpats på nyligen avreglerade marknader, t.ex. bank, el, flyg, försäkring, post, taxi, tele och tåg. Förfaranden som kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning delas i studien in i tre olika kategorier. I den första kategorin sorterar åtgärder som direkt gynnar det dominerande företa-

² Bergman, Mats (2003), "Missbruk av dominerande ställning på avreglerade marknader", Särtryck ur Europarättslig tidskrift, nummer 1, 2003, årgång 6.

get på kundernas bekostnad, exempelvis oskäligt höga priser (exploativt missbruk). I den andra kategorin återfinns åtgärder som i huvudsak är riktade mot det dominerande företags konkurrenter och som syftar till att missgynna dessa, exempelvis leveransvägran (exkluderande missbruk). Den tredje kategorin omfattar åtgärder som visserligen riktar sig mot konsumenterna, men där det underliggande syftet är att missgynna det dominerande företags konkurrenter, t.ex. genom underprissättning (inlåsande missbruk).

Enligt studien har förbudet mot missbruk av dominerande ställning på nyligen avreglerade marknader framför allt kommit till användning mot förfaranden som syftar till att låsa in kunderna hos det företag som är dominerande på marknaden (inlåsande missbruk)³. Tre fjärdedelar av alla ärenden rör denna typ av tillämpning.

Den andra inte lika vanliga typen av missbruksärende (ungefär 20 procent av fallen) rör situationer där det dominerande företaget nekat sina konkurrenter tillgång till produktionsresurser som betraktats som nödvändiga av konkurrenterna (exkluderande missbruk). Här finns ofta även en branschspecifik särslagstiftning vars tillämpning, liksom konkurrenslagens, syftar till att i viss mån ge konkurrenterna möjlighet att utnyttja det dominerande företags infrastruktur och övriga produktionsresurser.

Endast ett fall av s.k. exploativt missbruk noterades enligt studien. Detta rörde elleveranser till ett konkursbo där det lokala elverket sökte uppnå fördelar gentemot övriga fordringsägare genom att vägra leverera el. Ärendet rörde alltså inte missbruk i form av överprissättning.

Slutsatsen från studien är att tillämpning av konkurrenslagens förbud mot dominansmissbruk bland de studerade ärendena framför allt varit inriktat på att skydda konkurrenterna till det dominerande företaget snarare än konsumenterna. Genom att vårda konkurrensen på marknaden gynnas i slutändan konsumentintresset. Konkurrenslagstiftningen förstärker och kompletterar på så sätt den särslagstiftning som ofta finns och som ofta är inriktad på att ge konkurrerande företag möjlighet att producera genom att de får tillgång till viss infrastruktur eller produktionsresurser som det dominerande företaget förfogar över. Däremot används konkurrenslagstiftningen mycket sällan på ett sådant sätt att den direkta effekten blir ett förstärkt skydd för konsumenten. Detta trots att många av de studerade ärendena och ingreppen rör förhållanden

³ Exempel på inlåsande missbruk är underprissättning, trohetsrabatter etc.

mellan det dominerande företaget och dess kunder. I dessa senare fall tycks det som om det är svårare att tillämpa konkurrenslagen. Det bör dock inte sammanblandas med att konsumenterna inte skulle dra nytta av en förbättrad konkurrens som uppnås genom att konkurrerande företags situation förbättras gentemot ett dominerande företag.

För att Konkurrensverket ska utreda klagomål krävs normalt att det rör sig om något som i hög grad hindrar en effektiv konkurrens på den berörda varu- eller tjänstemarknaden. I Konkurrensverkets uppgifter ingår normalt inte att bedöma om ett pris är skäligt eller inte. Däremot kan Konkurrensverket ingripa mot sådan prissättning som innebär ett missbruk av dominerande ställning. Ett sådant missbruk kan, som ovan pekats på, vara att ett dominerande företag påtvingar en kund oskäliga inköps- eller försäljningsvillkor, t.ex. överprissättning. En prövning enligt konkurrenslagen måste i sådant fall bl.a. omfatta en analys som visar om priset står i rimlig relation till den berörda tjänstens ekonomiska värde. En annan fråga som aktualiseras är fastställande av relevanta marknader. Den senare delen omfattar bl.a. en analys av graden av aktuella tjänsters utbytbarhet i ett kund- och konsumentperspektiv. Det är dock mycket svårt att på detta sätt avgöra om ett pris är skäligt eller inte, varför Konkurrensverket som regel inte går vidare med sådana ärenden.⁴

Konkurrensverket framhåller att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel för att komma till rätta med oskäliga kund- eller konsumentpriser. Om Konkurrensverket beslutar att inte meddela något åläggande enligt konkurrenslagen kan berörda företag väcka talan vid Marknadsdomstolen och begära att domstolen meddelar ett åläggande, den s.k. subsidiära talerätten.

En sammanfattande bedömning blir att konkurrenslagen inte kan, i likhet med vad som gäller prisreglering på andra produktområden såsom elnät, ersätta en reglering av priset på fjärrvärme. Det är en bidragande orsak till att det inrättats speciella regleringsmyndigheter för el-, post- och telemarknaderna.

⁴ Såvitt utredningen känner till har endast ett sådant ärende förekommit de senaste åren och det gällde Telias samtrafikavgifter. Detta ärende gällde dock inte prissättning mot konsument. Se Konkurrensverkets ärende 107/95.

Bestämmelser om prisinformation

Föreskrifter om skyldighet att informera konsumenter om priser etc. finns i dag i flera olika författningar. Den centrala lagen på området är marknadsföringslagen som innehåller bestämmelser om information från näringsidkare till konsumenter vid all marknadsföring. Den huvudsakliga regleringen när det gäller produkter, dvs. varor, tjänster eller andra nyttigheter förutom fast egendom och arbetstillfälle, finns i prisinformationslagen. Därutöver finns bestämmelser om information i en mängd olika lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd etc.

Syftet med *marknadsföringslagen* är enligt 1 § att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Enligt 2 § första stycket tillämpas marknadsföringslagen när en näringsidkare marknadsför eller själv efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet. Med produkter förstås enligt 3 § varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter. Begreppet nyttigheter är vitt till sin innebörd och omfattar t.ex. elektrisk kraft, aktier och andra värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag.

I 4 § andra stycket klargörs att en näringsidkare vid marknadsföringen skall lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Underlåter en näringsidkare att göra detta kan denne åläggas att lämna informationen med stöd av 15 § första stycket. Ett åläggande kan förenas med vite. Möjligheten att meddela informationsåläggande står öppen för Konsumentombudsmannen i fall som inte är av större vikt. I övriga fall väcks talan i Marknadsdomstolen av bl.a. Konsumentombudsmannen.

Från och med den 1 oktober 2004 gäller en ny *prisinformationslag* (2004:347). Lagen ersatte den tidigare prisinformationslagen (1991:601). Syftet med den nya lagen är, precis som var fallet med den gamla, att främja en god prisinformation till konsumenterna. Prisinformationslagen är tillämplig när en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller produkter till konsumenter. Tillämpningsområdet för den nya prisinformationslagen har utvidgats i förhållande till den äldre lagen. Utöver bestämda produkter – i betydelsen varor och tjänster – omfattas nu även andra nyttigheter, med undantag för fast egendom och arbetstillfällen. En sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde innebär att i stort sett samtliga produkter som tillhandahålls konsumenter kommer att

omfattas av lagens krav på prisinformation. Det är alltså klart att även el och fjärrvärme omfattas av lagen. Dock är lagens tillämpningsområde alltjämt mer begränsat än marknadsföringslagens.

I prisinformationslagen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva om skyldighet för näringsidkare att ange jämförpris för andra produkter än varor samt att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna prisinformation och om beräkningen av pris och jämförpris.

Regeringen konstaterar i propositionen till prisinformationslagen (prop. 2003/04:38) att det på energiområdet är svårt att jämföra olika elleverantörers erbjudanden samt att många konsumenter har problem med att förstå sina elräkningar, vilket ytterligare försvårar prisjämförelser. Därför välkomnade regeringen det initiativ som då hade tagits av Konsumentverket och branschorganisationen Svensk Energi i syfte att ta fram jämförpris på el. En sådan överenskommelse om jämförpris skulle ligga helt i linje med den möjlighet lagen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att, eventuellt efter samråd med branschen, få meddela närmare föreskrifter om angivande av jämförpris vid marknadsföringen.

Svensk Fjärrvärme (tidigare Fjärrvärmeföreningen) har sedan tidigare tillsammans med Konsumentverket utformat avtal för enskilda konsumenter. Tidigare har även s.k. riktpriser funnits.

Regeringen konstaterade i förarbetena till prisinformationslagen att en väl fungerande ekonomi förutsätter starka och upplysta konsumenter som genom medvetna och rationella val av produkter utnyttjar sina möjligheter att påverka produktionen.⁵ Det är prisinformationen som underlättar för konsumenterna att göra prisjämförelser, vilket i sin tur ger konsumenterna en möjlighet att göra väl underbyggda val på en konkurrensutsatt marknad. Det får därför anses rimligt att hävda att prisinformationen i allmänhet har en konkurrensbefrämjande effekt och en återhållande verkan på prisnivån. Men det bör noteras att redovisningen av jämförpris även kan ha negativa effekter på marknader med få aktörer. På sådana marknader med offentliga jämförpriser kan näringsidkarna nämligen lättare övervaka sina konkurrenters priser och villkor och anpassa sitt eget agerande till konkurrenternas.

Sammantaget är det dock rimligt att anta att ökade möjligheter att kunna jämföra priser på fjärrvärmeområdet torde kunna tjäna

⁵ Se prop. 2003/04:38, s. 18.

som en tänkbar kundstärkande åtgärd och ett steg mot ett skydd mot oskälig prissättning på fjärrvärmen. Det bör dock noteras att denna verkan, om den uppkommer, är indirekt och som sådan ingen garant mot att oskälig prissättning förekommer.

5.3 Ökad transparens och särredovisning

Andra mekanismer som kan vara till hjälp för att motverka oskälig prissättning och stimulera konkurrensen inom en marknad, kan vara en ökad transparens för genomlysning av företagens agerande. Detta kan uppnås bl.a. genom bestämmelser om särredovisning av fjärrvärmeverksamheten, om åtskillnad – juridisk såväl som funktionell – i förhållande till främst elmarknadsverksamhet samt om tillgång till olika nyckeltal i fjärrvärmeverksamheten vilka företagen lämnar in till den på området verksamma tillsynsmyndigheten (t.ex. Energimyndigheten).

Energimyndighetens arbete för att följa utvecklingen på värmemarknaden

Genom regeringsbeslut i december 1999 fick Energimyndigheten i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket samt företrädare för bransch- och konsumentorganisationer utreda frågan om uppföljning av fjärrvärmesektorn i Sverige. Hösten år 2000 presenterade Energimyndigheten en rapport med en uppföljningsmodell och förslag på ett antal åtgärder för att förbättra konkurrensen på värmemarknaden.⁶ De åtgärder som fördes fram av Energimyndigheten i denna rapport var:

- Utökad prisinformation.
- Produktivitetmätningar och nyckeltal.
- Utredda krav på särredovisning eller juridisk separation av fjärrvärmeverksamhet som medel för ökad transparens.
- Utredda möjligheterna att införa någon form av tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten.
- Utredda möjligheterna för fjärrvärmekunder att ta upp klagomål mot priser och andra leveransvillkor.

⁶ Energimyndigheten (2000), "Fjärrvärmen på värmemarknaderna – Rapport över uppdrag att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden", ER 19:2000.

Sedan år 2000 har Energimyndigheten haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen på värmemarknaderna i Sverige i ett övergripande perspektiv. Uppföljningen tar sikte på utvecklingen med avseende på priser, konkurrensförhållanden, bränsleslag, utsläpp av koldioxid och andra miljöfarliga utsläpp från olika typer av uppvärmning. I uppdraget ingår att ta fram relevanta nyckeltal för att följa fjärrvärmens utveckling och få en bättre kunskap om produktionsförhållanden och sambandet mellan produktion och kostnader. Syftet är bland annat att ge kunderna ett bättre underlag och en bättre överblick över kostnader förknippade med olika uppvärmningsalternativ. Energimyndighetens uppföljning har redovisats ovan i avsnitt 4.5. Energimyndigheten har även i uppdrag att ta fram indikatorer som kan tjäna som underlag för uppföljning av de energipolitiska målen. Den rapport⁷ som lämnades i juni 2003 uppdaterades och vidareutvecklades under 2004, särskilt beaktades behovet av indikatorer för uppföljning av fjärrvärmemarknaden och naturgasmarknaden.

Utredningens delbetänkande och vad det innebär för Energimyndigheten

Det förslag till särredovisning och åtskillnad av fjärrvärmeverksamhet som utredningen lämnade i sitt delbetänkande i december 2003, kommer att innebära en större möjlighet för Energimyndigheten att hämta in behövlig information för att följa fjärrvärmens utveckling. Förslaget innebär också en ökad möjlighet att ta fram ett system för jämförelser (benchmarking) mellan olika fjärrvärmeföretag. I enlighet med vad som gäller för särredovisning av elnätverksamhet bör Energimyndigheten utfärda föreskrifter om hur särredovisningen ska utformas.

Regeringen beslutade i december 2004 om en ny instruktion för Energimyndigheten där myndighetens uppgifter inom energimarknadsområdet tydliggjorts. Ett tillägg har bl.a. gjorts om att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall verka för att fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras samt att myndigheten skall följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaderna.

⁷ Se www.stem.se samt Energimyndighetens rapportserie "Värme i Sverige" åren 2001–2003.

5.4 Andra strukturella förändringar

Ändringar i en marknads struktur kan få stora konsekvenser för marknadens agerande konkurrenskrafter. Till dessa ändringar räknas åtgärder som kan öppna möjligheter för nya aktörer att infinna sig på en marknad, t.ex. när det bestäms att en marknad, där det bara funnits statliga aktörer, öppnas för privatisering, eller när ett statligt monopol upphävs. Det kan också vara fråga om krav på att tillåta samtrafik i ett nät via s.k. *tredjepartstillträde* (TPA), som när telemarknaden avreglerades och Telia AB:s fasta nät gjordes tillgängligt för nya operatörer.

Andra ändringar kan också innebära minskade krav för de agerande företagen och ändra deras förutsättningar på marknaden. Ett exempel kan vara att ett statligt företag bolagiseras. Ett annat kan vara att lokaliseringsprincipen upphävs. Men det kan också vara att man höjer kraven på de befintliga aktörerna, som t.ex. med införande av koncessionsplikt.

5.5 Prisreglering

Det finns förutom ovan beskrivna åtgärder, andra mekanismer såsom olika regleringsmodeller, som kan användas för att öka konkurrenssituationen på en marknad och stärka kundtryggheten.

En marknad kännetecknas av bristande konkurrens om någon eller några enskilda aktörer kan påverka priset genom sitt sätt att agera. I sådant fall uppstår normalt inte det samhällsekonomiskt effektivaste utfallet. Dessutom uppstår en omfördelning mellan köpare och säljare genom att de priser som etableras ofta ligger över den nivå som skulle råda vid effektiv konkurrens.⁸

Detta behöver inte innebära att ett företag med marknadsmakt utnyttjar resurserna på ett ineffektivt sätt. Men bristande konkurrens innebär, särskilt om företaget är monopolist, att det yttre tvånget att löpande effektivisera produktionen saknas. Det finns en "morot" att bli mer effektiv eftersom vinsten då ökar, men det finns ingen "piska" som tvingar fram rationaliseringar om det saknas konkurrenter. Vilken effekt som är starkast är närmast en empirisk fråga, som får avgöras från fall till fall. Däremot klarar inte alltid de vanliga marknadsmekanismerna av att jämka samman

⁸ Bergman, M. (2002) "Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering" (Ds 2002:21).

företagsekonomiska och privatekonomiska mål till ett samhälls-ekonomiskt effektivt utfall. Av detta skäl går ibland staten in och försöker med hjälp av olika typer av regleringar få till det effektiva utfallet.

Ett problem i samband med prisregleringar är tillgången till information om kostnadsförhållanden i produktionen. Denna information är nästan alltid asymmetriskt fördelad mellan staten som reglerare och aktörerna på marknaden. En producent har betydligt mer kunskap om villkoren och de faktiska kostnaderna för produktionen än vad regleraren kan få. Med perfekt information om kostnads- och efterfrågeförhållanden skulle den reglerande myndigheten kunna bestämma de samhällsekonomiskt optimala priserna och kvaliteten på produkten eller tjänsten ifråga. Men då regleraren inte har den nödvändiga informationen för att bestämma den bästa lösningen, måste regleraren istället försöka ”härma” en marknad genom att utnyttja den information som är tillgänglig. Tillgången på information är därmed en nyckelfråga vid reglering.

De regleringsmodeller som är vanligast och som diskuteras nedan är i huvudsak inriktade mot en reglering av pris eller intäkt. Modellerna kan klassificeras enligt följande⁹:

- Modeller som ger kostnadstäckning och garanterad avkastning (självkostnads-, cost plus- och avkastningsreglering)
- Pristaks- eller intäktstaksmodeller som sätter en högsta tillåten nivå på priset eller intäkten
- Modeller baserade på jämförelser med andra företag eller med en beräknad norm (måttstockskonkurrens och ingenjörsmodeller)
- Hybridmodeller (varianter av ovanstående modeller såsom vinstdelning eller ”sliding scale”)

Användningen av de olika modellerna varierar mellan både bransch och land, men också över tiden. Från att avkastningsreglering och självkostnad utgjort den vanliga metoden, har en successiv övergång till andra modeller skett.

⁹ Uppdelningen bygger på NVE:s rapport 4/2004, ”Principper för reglering av nettvirksamhetens inntekter”.

5.5.1 Kostnadstäckningsmodeller

Till denna typ av modeller räknas principen om att pris är lika med självkostnad samt avkastningsreglering. Exempel på en sådan modell är den kalkylmodell som Post- och telestyrelsen (PTS) tagit fram och använt för att beräkna priser för samtrafik i det fasta tele-nätet.

I kostnadsbaserade modeller är det företagets egna historiska kostnader som styr nivån för högsta tillåtna pris eller intäkt. Regleraren kan välja att ersätta rapporterade kostnader fullt ut, ofta med ett fast påslag för att täcka fasta kostnader och samkostnader (självkostnad) eller med ytterligare påslag, såsom ersättning för eget kapital, för att även täcka återinvesteringar (cost plus). Större investeringar brukar dock kräva särskilt godkännande från regleraren.

Fördelen med att använda sig av företagets historiska kostnader som underlag för att bestämma pris eller intäkt är att man direkt tar hänsyn till företagsspecifika faktorer. Det är dock viktigt att de kostnader som används också är de som belöper på den verksamhet där pris eller intäkt ska bestämmas.

En kostnadsbaserad modell ger generellt sett en hög grad av täckning för de kostnader som företaget skaffar sig. Detta gäller även kostnader som leder till kvalitetsförbättringar av företagets produkter eller tjänster. Hel eller delvis kostnadstäckning ger dock inte någon garanti för att leveranskvaliteten styrs mot en samhälls-ekonomiskt optimal nivå.

Problem med kostnadsprissättning är att de ekonomiska incitamenten att hålla kostnaderna nere elimineras. Företag med verksamhet på flera olika marknader kan dessutom frestas att föra kostnader från oreglerade till reglerade områden (s.k. korssubventionering.)

En kostnadsbaserad modell kommer att leda till för höga priser som en följd av de låga incitamenten för effektivitet. I en kostnadsbaserad modell är det därmed nödvändigt att andra element i regleringen ger incitament till effektivitet och på så sätt lägre priser. Vid kapitaltunga verksamheter som fjärrvärme, kommer även nivån på priserna att vara beroende av ålder på anläggningen. Kunder till företag med gamla anläggningar får, allt annat lika, kortsiktigt lägre priser än kunder till företag med nyare anläggningar och därmed ett större kapitalunderlag.

Den främsta invändningen mot att utgå från företagets historiska kostnader är därför att det ger företaget incitament att ha högre kostnader än optimalt och därmed också svaga incitament för kostnadseffektivitet.

Avkastningsreglering (rate of return) är en variant av kostnadsbaserad prissättning där företag, förutom att få täckning för sina kostnader, även får tillgodoräkna sig en viss rimlig avkastning på insatt kapital. En ren avkastningsreglering kan främja en önskvärd prisstruktur. Samtidigt kan den uppmuntra till en överdriven och ineffektiv investeringsvolym genom dess starka incitament till investering. Vid en given produktionsnivå får ju företagen högre vinster absolut sett ju mer kapital som används. Avkastningen på investeringen är säkrad i regleringen och kan därmed alltid övervältras på kunderna, vilket innebär att företagen även kan få ersättning för misslyckade investeringar. Företagen möter både en låg risk och fast avkastning på sina investeringar. På så sätt ger en avkastningsreglering inte incitament till effektivisering och en kostnadseffektiv produktion.

I praktiken innebär en avkastningsreglering att man uppskattar storleken på de av företagets tillgångar som används på den reglerade marknaden. Sedan uppskattas en avkastning som appliceras på detta kapital för att beräkna vad som är en rimlig avkastning. Detta används sedan vid prövningen av om det reglerade företagets föreslagna priser innebär ett rimligt pålägg på kostnaderna. De data som används grundas ofta på reviderad bokföring och är därmed minst ett år gamla. Mellan granskningarna av priset och kapitalbalansen har företaget därmed incitament att öka sin effektivitet. Detta incitament ökar ju längre tid som går mellan granskningarna.

Även om avkastningsreglering inte garanterar en given vinst så innebär modellen större säkerhet i termer av vinstutfall än vad andra modeller medger. Då storleken på vinsten kopplas till storleken på kapitalstocken kräver modellen en relativt noggrann övervakning av kapital och kostnader för att se till att dessa inte blir för höga. Modellen kräver också att man kommer överens om hur kapitalkostnaden ska beräknas för att leda till en tillfredställande eller normal vinstnivå.

De stora skillnaderna mellan fjärrvärmeföretagens anläggningar och distributionssystem, när det gäller bl.a. ålder och typ av anläggning, kan göra det svårt att beräkna en tillfredställande avkastningsnivå som kan gälla för alla företag.

Avkastningsintervall – (*rate of return bandwidth*) – är en variant som innebär att ett intervall av tillåten avkastning fastställs av regleringsmyndigheten. I den norska regleringen av elnätsföretagen har ett sådant avkastningsintervall kombinerats med en måttstocksbasead intäktsram med företagsspecifika effektiviseringsbeting.

Avkastningsreglering var till helt nyligen den vanligaste metoden för att kontrollera nätverksföretags priser i USA. Regleringsmyndigheter världen över (även USA) överger numera dessa metoder som alltför administrativt betungande och samtidigt ineffektiva.

De kostnadsbaserade modellerna innebär att myndigheten behöver omfattande information om verksamhetens produktion och kostnader. Men även om regleringsmyndigheten lägger ned mycket arbete på att samla in information kommer bristen på information i kombination med den bevisbörda som vilar på regleringsmyndigheten att innebära stora svårigheter att få till stånd en effektiv reglering med ett samhällsekonomiskt optimalt utfall.

5.5.2 Pristaksreglering

Pristaksmodeller utvecklades som ett sätt att råda bot på problemen med de bristande incitamenten för kostnadseffektivitet som uppstod vid kostnadsbaserade modeller. Pristaksreglering betecknas därför ofta som incitamentsreglering. Till denna typ av regleringsmodeller räknas både intäktsramar och pristak där taket kan tillåtas påverkas av inflation och förväntad teknisk utveckling (t.ex. RPI-X). Pristaksreglering är mycket vanlig i Storbritannien och tillämpas framför allt på priser inom de s.k. nätverksbranscherna.

Vid ett pristak fastställs ett högsta tillåtna pris för antingen en enskild vara eller en korg av varor över en viss förutbestämd period. Företaget kan dock ta ut lägre priser. Till följd av inflationen är det i praktiken den reala prisutvecklingen som begränsas. Vid en intäktsram sätter regleraren istället ett tak på företagets intäkter.

Under den period som pris- eller intäktstaket råder, bestäms priset eller intäkten utan att beakta företagets faktiska kostnader. Genom att på detta sätt frikoppla intäkter och kostnader från varandra får företagen incitament att minska kostnaderna. En kostnadssänkning får fullt genomslag på vinsten vilket skapar incitament att hålla kostnaderna nere. Ju längre tid som går innan nästa pristak sätts desto större är styrkan i dessa incitament. Samtidigt

får även eventuella kostnadsökningar fullt genomslag på vinstnivån, vilket innebär en risk för företaget. En annan risk är att investeringarna kan komma att bli för låga.

En svårighet med pristaksreglering är hur det initiala pristaket eller intäktsnivån ska sättas när företagen tar ut olika priser. En annan svårighet är i vilken takt som priserna skall tillåtas att öka. Vanligen sätts nämligen ett pristak under en period av fem år men både längre och kortare perioder kan förekomma. Under denna period kan priset justeras i förhållande till inflationen eller genom en koppling mot lämpligt index. Någon gång behöver pristaket justeras, vilket då måste göras med utgångspunkt i den faktiska kostnadsnivån.

Vanligtvis kopplas pristaket till konsumentprisindex eller ett återförsäljningsindex som mått på inflationen (RPI) samt en okänd faktor (X) som ska spegla den del av den förväntade produktivtetsutvecklingen som ska komma kunderna till del. På så sätt fångas avvikelser från den genomsnittliga prisutvecklingen genom RPI-X. Trots transparens och självständighet innebär de initiala pristaken, längden på justeringsperioden samt svårigheten med att bestämma värdet på den okända faktorn (X) att modellen möter samma utmaningar som andra metoder. Styrkan i incitamenten hos pristaksreglering beror till avgörande del på reglerna för hur pristaken eller intäktsramen uppdateras.

Pristak kan tillämpas direkt på avgifterna på vissa tjänster hos företag som levererar flera tjänster. Det kan också bestämmas för individuella varor eller tjänster eller för en korg av varor (genomsnittspris).

Regleraren kan t.ex. sätta ett tak på ett vägt genomsnitt av företagets priser och bestämmer då inte de faktiska priserna. Det finns olika sätt att bestämma det vägda genomsnittet. Antingen kan ett maximalt vägt pris fastställas per såld enhet med ett tillägg av vikter för att bestämma förhållandet mellan priserna i de olika prisgrupperna, eller så kan en maximal genomsnittsintäkt per såld enhet läggas fast. Företagen kan då variera priserna i de olika prisgrupperna inom denna ram. Till exempel kan pristaket begränsa det viktade genomsnittet för prishöjningar för reglerade tjänster så att de inte blir större än RPI-X.

De vikter som används när man kalkylerar de genomsnittliga prishöjningarna i olika tjänster är vanligen grundade på intäktandelar för varje tjänst som utförts under föregående år. Då dessa andelar är kända för tidigare år ger de det reglerade företaget en viss

handlingsfrihet att påverka viktningen i framtiden, trots att priserna sätts under innevarande period.

En viss skillnad mellan pristak och intäktstak finns med avseende på incitamenten till att sätta effektiva priser så att utbudet blir optimalt. Med ett intäktstak saknas detta incitament eftersom taket på intäkterna är fixerat, vilket inte är fallet vid ett pristak.¹⁰

En pristaksreglering för ett genomsnitt av företagets priser (priskorg) kan ge upphov till mindre stabila priser och skillnader mellan olika kundgrupper. Olika kundgrupper kan därför uppleva stora ändringar i priserna på kort tid även under en pristaksreglering. Eftersom ett av syftena med pristaksreglering är att uppmuntra till en form av prisdifferentiering kan det vara inkonsekvent att kombinera pristaksreglering med detaljer för hur priserna bör utformas.

Om ett företag producerar en mycket homogen vara (t.ex. el eller naturgas) kan ett s.k. ”avkastnings-RPI” användas. Avkastningen definieras som de intäkter som genereras från den reglerade sektorn delat med ett mått på omsättningen inom denna sektor. Ett sådant pristak begränsar förändringen av det genomsnittliga priset för varan.

Pristaksreglering och reglering via intäktsramar ger samma incitament till ökad kostnadseffektivitet. Styrkan i incitamenten kommer att vara beroende av hur priset eller intäkten fastställs, hur lång regleringsperioden är och på reglerna för uppdatering av pristaket eller intäktsramen vid övergång mellan regleringsperioder. I analogi med detta ges incitament för investeringar i den grad som investeringar bidrar till att reducera de kostnader som ska täckas inom pristaket och i den mån de kan ge upphov till ökade intäkter i framtiden.

En pristaksreglering eller intäktsram ger i sig självt inga särskilda incitament för att säkra leverans kvalitet, utan detta beror i första hand på i hur stor grad kvalitetskostnader reflekteras i företagets intäkter eller kostnader. Det kan därför krävas att leverans kvalitet säkras med andra kompletterande åtgärder, exempelvis direktreglering såsom leveransplikt eller att explicita krav på leverans kvalitet används. Kvaliteten kan följas upp och hanteras separat, t.ex. via ersättning vid bristande kvalitet. Kvalitetsmått kan alternativt ingå vid beräkningar av det tillåtna intäktstaket, t.ex. som ett avdrag för uppmätt kvalitetsbrist.

¹⁰ ECON Analyse, ”Pristakreglering av netselskaper I praxis”, Rapport 2003-073.

Pristaket sätts ofta gentemot realiserade vinster under föregående period, vilket begränsar incitamenten för effektivitet. Empiriska studier har visat att företagen också spelar strategiska spel under pristaksreglering i förväntan om framtida justeringar av pristaken.

För kunderna kommer de starka incitament till effektivisering över tiden som en pristaksreglering medger att vara positivt och ge utslag i lägre priser. Om incitamenten förstärks med längre regleringsperioder medför dock den långa regleringsperioden att det tar längre tid innan effektiviseringsåtgärder slår igenom i lägre priser och ger vinst för kunden.

5.5.3 Vinstdelningsmodeller (sliding scale)

I praktiken har pristaksregleringen, så som den tillämpas i Storbritannien, ibland kritiserats för att den tillåter företagsledningen och aktieägarna att få en oproportionerligt stor andel av de intäkter som effektivitetsvinster ger. Incitamentet vid ett pristak uppmuntar företaget att välja effektiva produktionsmetoder. Så snart ett pristak är infört kan dock omständigheterna förändras i en riktning som gynnar företagsledningen och aktieägarna, t.ex. en oväntad teknisk utveckling som leder till kraftigt minskade produktionskostnader. I detta fall är de minskade produktionskostnaderna oberoende av företagsledningens ansträngningar.

En lösning av problemet skulle vara att tillåta anpassningar av pristaket genom att förändra värdet av faktorn X. En sådan metod kan dock medföra kritik eftersom det skulle kunna innebära en för hård reglering av företagen.

En typ av modell som ibland förespråkats för att hantera problemet är s.k. vinstdelningsmodeller eller *sliding scale regulation*. Detta är en hybrid mellan en pristaks- och en avkastningsreglering och syftet är att se till att de effektivitetsvinster som uppstår under en pristaksreglering automatiskt kommer både kunder och producer till godo. Om och när vinsterna har stigit till en viss förutbestämd nivå under något år, sänks priserna automatiskt. Nackdelen är att modellen minskar företagsledningens incitament att rationalisera eftersom effektivitetsvinsterna inte kommer företaget till godo fullt ut. Under ett pristak tillfaller ju alla effektivitetsvinster företaget till dess att pristaket justeras.

Det är i praktiken inte så stora skillnader mellan kostnadsbase-
rade modeller och pristaksmodeller. På lång sikt är båda modell-
typerna att anse som kostnadsbaserade. Den stora skillnaden
avgörs därför av regleringsperiodens längd. En kostnadsbaserad
reglering är enbart tillbakablickande, medan en pristaksreglering
även är framåtblickande. Båda varianterna kräver relativt stora
mängder information och en god branschkunnskap hos regleraren.
De måste också ofta kompletteras. En pristaksreglering kräver
dock som regel betydligt mindre information och tillsynsarbete
under den period som pristaket gäller. Det är först när pristaket
skall revideras som extra arbete måste utföras för att undersöka
kostnadsförhållandena.

5.5.4 Normbaserade modeller

Regleringsmyndighetens problem är, som tidigare påpekats, att den
har sämre kunskap än företagen om de verkliga kostnaderna för
den verksamhet den har att reglera. I normmodeller försöker man
hantera denna informationsasymmetri. Skillnaden mellan pristaks-
och normmodeller är att vid ett pristak sätts ett generellt tak lika
för alla företag, medan normmodellerna innebär att den reglerande
myndigheten kan bestämma företags-specifika normer eller tak för
priserna eller intäkterna. En pristaksmodell utgör också en norm-
baserad modell genom att den lägger fast dels ett index för att
kompensera för eventuell inflation, dels den X-faktor som säger
hur mycket priset eller intäkten skall minska med.

I en normmodell bestäms det tillåtna priset eller intäktstaket av
en kostnadsnivå som bestäms utanför det företag som ska regleras.
Det är alltså inte företagets egna faktiska historiska kostnader som
utgör normen utan en exogen bestämd kostnad, dvs. en kostnad
som företaget inte kan påverka. Normvärdena fungerar som ett
effektivitetskrav för de företag som har högre kostnader än vad
normen tillåter, men en normbaserad reglering kan också utformas
till att vara en mindre detaljerad regleringsform. Normmodeller
kan alltså både användas vid en strikt incitamentsreglering, vid
självreglering eller för benchmarking eller jämförelse av nyckeltal
och priser.

Tanken är inte att normen ska ha en 100-procentig träffsäkerhet
i förhållande till de kostnader som företagen har. Däremot bör den
vara tillräckligt träffsäker för att kunna särskilja externa händelser

som företagen inte har kontroll över. Avvikelser i förhållande till normen kan skyllas på ineffektiviteter i driften av anläggningen men också på att normen inte fångar upp externa kostnadsdrivande händelser.

En reglering som baseras på normvärden kan medföra en ökad risk för företagen. Om normvärdet inte reflekterar externa risker innebär det en ökad risk jämfört med om regleringen baserades på företagsspecifika kostnader. Vid en värdering av olika normmodeller så bör ökade incitament till effektivisering vägas mot en sådan ökad risk. I praktiken är det dock svårt att sätta normer som både är fullständigt oberoende av företagens egna kostnader och samtidigt tillräckligt träffsäkra.

Normmodeller medför i princip inte några incitament för att genomföra investeringar utöver de som följer av kostnadsminimering. En ytterligare svaghet med dessa modeller, särskilt om det råder en stark frikoppling gentemot de faktiska kostnaderna, är att de kan öka osäkerheten för avkastningen på investerat kapital, vilket kan ha en negativ inverkan på investeringsviljan. En annan svaghet är att företagen kan reducera sina kostnader genom att leverera en dålig produkt. Detta kan medföra behov av att ställa strängare krav på leveranskvalitet. Det kan ske antingen genom direktreglering eller genom att ta med kvalitetskostnader i intäktssunderlaget.

Normmodellens effektivitetsegenskaper utgör ett underlag för lägsta möjliga priser över tiden. Men detta är beroende av att normerna sätts på en realistisk nivå.

Måttstockskonkurrens eller benchmarking

Idén bakom måttstockskonkurrens är att försöka härma marknaden genom att använda information från flera liknande företag för att skapa incitamenten för varje enskilt företag att bli mest kostnadseffektivt. Detta görs genom att skapa en norm eller "best practice" som varje företag kan jämföras mot. Företagen behöver inte vara identiska, men skillnader i de utifrån relaterade (exogena) produktionsvillkor som man inte kan mäta måste vara kända.

Metoden är attraktiv på så sätt att ett företags intäkt inte bestäms av dess egna kostnader utan av marknads utförande (dvs. de andra företagen). De mest produktiva företagen sätter normen för övriga företag. Normen utgör en måttstock som såle-

des baseras på bästa utförande, ”best practice”. Exogena risker som leder till högre kostnader för branschen som helhet, kommer att slå igenom i normen och resultera i en högre tillåten intäktsram (måttstock), medan innovationer och tekniska framsteg tenderar att ge en lägre intäktsnorm (måttstock). På så sätt görs alltså den s.k. X-faktorn i pristaksregleringen mer beroende av bolagets interna handlande (X-faktorn endogeniseras).

En fördel med måttstockskonkurrens jämfört med övriga modeller är att den reducerar reglerarens informationsproblem. Men det finns också risker i och med metoden. Om antalet jämförelseobjekt är få och utsatta för samma typ av reglering så finns risk för kartellbildning. Ofta avses benchmarking som den process som syftar till att göra företagen mer effektiva genom att de kan lära sig av de mer effektiva företagen, t.ex. genom jämförelse av nyckeltal och publicera resultatet. Med måttstockskonkurrens kan även avses att regleraren använder kunskap från annan verksamhet för att reglera vad som utgör skälig ersättning eller pris.

Ingenjörers modeller – beräkning av standardkostnader

Kännetecknande för dessa modeller är att man först genom att beräkna ett virtuellt nät bestämmer den fysiska anläggningsstrukturen och dess kapacitet. Därefter kostnadsberäknas detta nät med hjälp av standardkostnader för de olika anläggningsdelarna. Syftet med dessa beräkningar är att beräkna en kapitalkostnad utifrån ett återanskaffningsvärde. Förutom kapitalkostnaden beräknas också övriga kostnader utifrån olika normer (schabloner) på drift- och underhållskostnader.

Vid användning av ingenjörersmodeller bestämmer regleraren företagets intäkter utifrån både tekniska och ekonomiska specifikationer av företagets kostnadsfunktioner.

5.5.5 Menyer av regleringsalternativ

I denna modell erbjuds de reglerade företagen ett antal olika regleringsalternativ att välja mellan. Alternativen innebär oftast en kombination av pristak- och vinstdelningsmodeller. Principen är att anpassa regleringsmekanismen närmare till de specifika förutsättningarna för varje enskilt företag, utan att regleringsmyndig-

heten känner till vilka dessa omständigheter är. Ett företag kan ha mer eller mindre goda förutsättningar för att skära ned kostnader. Genom att företagen fritt väljer det alternativ till reglering som passar dem bäst avslöjar de också en del av den informations fördel som företagen har gentemot regleraren. Valet av regleringsalternativ avslöjar deras preferenser. Detta gör att det blir en ex post-mekanism som både regleraren och kunder tenderar att föredra.¹¹

5.6 Hur mycket reglering?

Oavsett vilken modell som väljs så är informationskraven på modellen respektive modellens dynamiska incitament till produktivitetssökningar grundläggande för val av modell. Vidare behöver ett antal aspekter övervägas:

- Skall priserna godkännas i förväg av myndigheten (ex ante)?
- Delegering till de reglerade företagen (självreglering)
- Informationsbehovet för myndigheten
- Graden av incitament för effektivisering och kostnadsminimering

5.6.1 Ex ante- och ex post-reglering

Vid ex ante-reglering lämnar företagen in förslag på priser inför nästa verksamhetsperiod för godkännande innan de får tillämpas av företagen.

Ex ante-reglering innebär inte bara att regleringsmodellen bestäms i förväg, utan även att de data och den information som regleringen ska baseras på finns tillgängliga i förväg. En variant på godkännande av faktiska priser i förväg är att regleringsmyndigheten godkänner de metoder som används för att räkna fram priserna.

Ex post-reglering innebär att regleringsmodell och principer har bestämts i förväg, men att de data, villkor etc. som regleringen bygger på, observeras under den tid som regleringen löper och utvärderas efteråt. Vid en ex post-reglering övervakar regleraren priser, kostnader och produktion. Myndigheten ingriper först efteråt när missbruk uppdagas.

¹¹ Vogelsang, Ingo, "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: a 20 Year Perspective". Journal of Regulatory Economics, 2002.

5.6.2 Delegering

Regleringen kan vara mer eller mindre ingripande, dvs. den kan överlåta mer eller mindre av besluten kring vilka spelregler som ska gälla till företagen själva. Ju mer delegering desto mindre strikt blir en reglering. Man kan tänka sig att den ena änden innebär en strikt ex ante-reglering av pris och övriga villkor och i den andra enbart en möjlighet för kunder att få pris och övriga villkor skälighetsbedömda.

5.6.3 Incitament

Vilka kostnader som tillåts slå igenom kommer att vara avgörande för vilka incitament företagen har att agera kostnadseffektivt. Här finns även koppling mot riskdelning, dvs. vem som får bära risken för oväntade kostnader. Den part i avtalet mellan kund och säljare som har bäst förutsättningar att hantera risker bör ta på sig denna. Riskfördelningen mellan kund och säljare är väsentlig vid utformningen av kontrakten (avtalen).

5.7 Sammanfattning

De olika regleringsmekanismerna kan sammanfattas i följande tabell:

Tabell 5.1. Olika regleringsmodeller, för- och nackdelar

"Cost plus" och avkastningsnivå	<ul style="list-style-type: none"> • priserna bygger på faktiska kostnaderna • reglering av avkastning, med utgångspunkt från kapitalkostnad 	<ul style="list-style-type: none"> + "sund" motivering för prissättning - ingen uppmuntran till högre effektivitet - asymmetrisk information mellan företagen och regleringsorgan
Pristak (CPI-X)	<ul style="list-style-type: none"> • beräkning av ett initialt pris (olika sätt att beräknas) • definition av en årlig prisnedgång, baserad på inflation och produktivitetshöjningar • regelbundna justeringar (t.ex. vart 5:e år) 	<ul style="list-style-type: none"> + teoretiskt finns stort utrymme för prissänkningar + belönar högre effektivitet + enkel att mäta/följa - svårigheter i bedömningen av initialt pris och X-faktor
Intäktstak	<ul style="list-style-type: none"> • liknande pristak, men med intäkter som utgångspunkt: tak för möjliga intäkter 	<ul style="list-style-type: none"> + enkel att mäta/följa upp + högre effektivitet belönas - svårt/mindre attraktivt att kommunicera
Måttstockskonkurrens	<ul style="list-style-type: none"> • härmar marknaden genom att skapa en norm eller "best practice" som företagen kan jämföras mot 	<ul style="list-style-type: none"> + incitament till högre effektivitet + ingen individuell reglering krävs - svårt att applicera om stor heterogen marknad (skillnader mellan företagen) - samarbete mellan företag kan ge utrymme för felaktigheter i resultaten
Vinstdelningsmodeller ("Sliding scale")	<ul style="list-style-type: none"> • kunder delar effektiviseringsvinster med företagen • priserna justeras ned om vinsterna överstiger en viss nivå 	<ul style="list-style-type: none"> + rättvis fördelning av monopolvinster mellan företagen och kunder - minskar företagets incitament att agera kostnadseffektivt
Avkastningsmarginal	<ul style="list-style-type: none"> • tillåter avkastningskrav mellan två nivåer (max/min.) 	<ul style="list-style-type: none"> + inga extrema vinster/inga förluster - kräver konstant övervakning av vinster, och är administrativt krävande för regleraren
Menyer	<ul style="list-style-type: none"> • företagen kan välja mellan olika incitamentregleringsmekanismer • valet ofta mellan kombinationen av pristak och "sliding scale" 	<ul style="list-style-type: none"> + reglering anpassad till företag + ökad transparens beroende på företagets val - kan leda till mindre engagemang från företagen

Om vi relaterar modellerna ovan till fjärrvärmeverksamheten sammanfattas det i nedan tabell:

Tabell 5.2. Olika regleringsmodeller i fjärrvärmeverksamheten

"Cost plus" och avkastningsnivå	Kan användas för fjärrvärmeverksamhet, men uppmuntrar inte till högre effektivitet. Informationsasymmetrin gör det mindre lämpligt för nuvarande marknadssituation.
Pristak (CPI-X)	Svårighet att bedöma initial prisnivå samt X-faktor, vilket kompliceras ytterligare om det behöver räknas flera pristak beroende på fjärrvärmeföretagens storlek och förutsättningar.
Intäktstak	Samma problematik som med pristaksmodeller. Det kan kräva intäktstaksnivåer anpassade till fjärrvärmeföretaget p.g.a. heterogenitet mellan företagen?
Måttstockskonkurrens	Kan användas för att jämföra fjärrvärmeverksamheten om det tydliggörs ex ante hur olika variabler och parametrar relateras till verksamheten. Olika fjärrvärmeföretag kan vara lika effektiva även om de har olika förutsättningar och har olika storlek. Nackdelen kan vara att det ger utrymme för "tyst" samarbete.
Vinstdelningsmodeller ("Sliding scale")	Problemen uppstår som med pristaksmodeller om dessa är en del av vinstdelningsmodellen.
Avkastningsmarginal	Problemen med överinvestering blir aktuella om detta är den enda parametern som fjärrvärmeföretagen mäts emot.
Menyer	Kan vara svårt att följa upp eftersom det finns ett stort antal fjärrvärmeföretag.

Det finns flera sätt att öka konkurrensen på en marknad eller att motverka monopolprissättning i de fall det inte går att öka konkurrensen med flera producenter. Om det är "inlåsningen" till en vald teknik som är problemet, bör åtgärder för att förbättra konsumentskyddet främst inriktas mot att stärka kundens situation efter det att fjärrvärme valts som uppvärmningsform.

Däremot bör pris och villkor vid val av uppvärmningsalternativ inte vara föremål för reglering (givet att kunden har tillgång till alla alternativ). På så sätt skapas likheter med övriga uppvärmningsalternativ där kunder som t.ex. har eluppvärmning kan påverka sin situation genom att byta elleverantör.

Detta innebär alltså att anslutning till fjärrvärme inte faller under regleringen men däremot förändringar i pris, leveransvillkor etc. efter det att fjärrvärme har valts som uppvärmningsalternativ. En sådan typ av reglering finns på hyresområdet där trögheter och inlåsningseffekter också ansetts medföra svårigheter att få till stånd en fungerande konkurrens.

6 Åtgärder för ett förstärkt kundskydd

6.1 Ett åtgärdspaket för ökad kundtrygghet

Som framgått av föregående kapitel har det inom utredningen och i andra sammanhang framförts olika uppfattningar om ifall fjärrvärmeföretagen har monopol på en lokal fjärrvärmemarknad eller om det är mer korrekt att anse att de har en dominerande ställning på en värmemarknad på vilken de konkurrerar med företag som erbjuder andra metoder för värmeförsörjning, t.ex. bergvärmepumpar, eluppvärmning eller individuell olje- eller pelletseldning.

Enligt min uppfattning kan det finnas stöd för båda dessa uppfattningar. I vissa situationer t.ex. när kunden redan är ansluten till fjärrvärmenätet kan de kostnader som är förenade med byte till annan uppvärmningsform vara så stora att de upplevs som omöjliga. Inom samma nätområde kan samtidigt andra kunder som överväger att ansluta sig till fjärrvärmen ha flera olika uppvärmningsalternativ att välja mellan. Det är då inte rimligt att tala om en monopolsituation. På samma sätt kan geografiska eller stadsplanemässiga förhållanden leda till att vissa kunder i praktiken saknar alternativ medan andra som har sin fastighet belägen i andra delar av kommunen har fri möjlighet att jämföra priser och andra egenskaper hos flera alternativa system för värmeförsörjning.

I en renodlad monopolsituation är det angeläget att priset regleras. I annat fall riskerar kunderna att med för högt pris betala för att det skapas monopolvinster. Som framgår av kapitel fem finns det ett stort antal etablerade metoder för att reglera priser på monopolmarknader. Av redovisningen i det kapitlet framgår också att varje form av prisreglering innebär en avvägning mellan målet att kunden betalar ett så lågt pris som möjligt och de incitament som krävs från investerare för att skapa en positiv dynamik och utveckling inom branschen. Valet av metod beror på vilken egenskap som bör ha prioritet.

Mot bakgrund av diskussionen om fjärrvärmen är att betrakta som en monopolmarknad eller inte har jag övervägt att föreslå någon form av prisreglering av det slag som presenteras i kapitel fem. Det som då ligger närmast till hands är att reglera priset genom någon form av takpris. Detta är samtidigt komplicerat mot bakgrund av de skiftande förhållanden som råder när man inte, som på el- eller telemarknaden, kan tala om ett nationellt system. En prisreglering av fjärrvärmen med en takprismodell skulle kräva att varje fjärrvärmenät beaktades och att regleringsmyndigheten fastställde närmare 200 separata takpriser, satta med hänsyn till lokala förhållanden som fjärrvärmeföretagen inte rimligen kan påverka.

En sådan prisreglering framstår med hänsyn härtill knappast som praktiskt möjlig att genomföra. Det skulle finnas en risk för att den måste utformas så generöst visavi producenterna att den skulle komma att upplevas som meningslös. Det skulle vidare vara principiellt tveksamt att prisreglera fjärrvärmen i alla delar av nät där producenten har monopol endast i en del av det relevanta området. En prisreglering av fjärrvärmen skulle då riskera att påverka konkurrensen mellan alternativen på ett inte avsett sätt i de delar av kommunen där det i dag är mer korrekt att tala om en konkurrens mellan olika uppvärmningsalternativ.

Samtidigt som det sålunda vid en prövning framstår som såväl praktiskt som principiellt tveksamt att föreslå en renodlad prisreglering av fjärrvärmen, kvarstår det problem som föranlett regeringens direktiv till utredningen att stärka kundens ställning i relation till fjärrvärmeföretagen. Det framstår som viktigt, både av hänsyn till intresset av att undvika en oskäligen utveckling av fjärrvärmepriserna och av omsorgen om fjärrvärmens framtida utbyggnad och utveckling, att skapa förutsättningar för en bättre dialog mellan kund och producent. Inte minst den fortsatta omställningen av energisystemet med övergång från fossila till andra bränslen förutsätter en ansvarig hållning från fjärrvärmeföretagens sida för att undvika att den politiskt prioriterade skatteväxlingen leder till omotiverade höjningar av priset också på den fjärrvärme som produceras med miljömässigt önskvärda bränslen.

Det är därför angeläget att pröva alternativ till de former av prisreglering som framstår som mindre lämpliga på detta område. Det är då för fjärrvärmens fortsatta utveckling viktigt att skapa ett stärkt kundförtroende och en starkare ställning för kunderna genom ökad transparens, bättre balanserade avtalsvillkor, rätt att förhandla om pris och andra väsentliga förhållanden samt en möj-

lighet att få priset bedömt av en opartisk instans som kan ta hänsyn till de olika förhållanden som råder på olika lokala marknader.

Jag har vid en avvägning mellan att föreslå prisreglering i delar av fjärrvärmenäten och en mer flexibel regleringsstrategi kommit fram till att föreslå ett paket av åtgärder som sammantagna bör leda till en acceptabel prisutveckling och anständiga förhållanden för alla kunder och konsumenter. Paketet bygger på att samtliga aktörer känner ett ansvar för utvecklingen och är beredda att ta stor hänsyn till de förhållanden som råder för olika aktörer.

Vid valet av denna strategi har jag tagit intryck av den självreglering som pågår inom branschen genom bl.a. arbetet i den s.k. Värmemarknadskommittén.¹ I detta samarbete mellan fjärrvärmeföretagen och företrädare för ett antal stora kunder har samtidigt med utredningens arbete utvecklats en slags kvalitetsmärkning av fjärrvärmeföretag. Märkningen förutsätter att företagen redovisar sin verksamhet tydligare än i dag, tillämpar ett standardavtal som kunderna kan acceptera samt aviserar prishöjningar bättre än i dag osv. Det är min förhoppning att det bland kriterierna för denna kvalitetsmärkning också skall ingå en förpliktelse från företagets sida att följa de rekommendationer till lösning av tvistiga prisförhandlingar som den i slutet av detta kapitel föreslagna Fjärrvärmenämnden inom Energimyndigheten kommer fram till. Det bör påpekas att parterna i Värmemarknadskommittén ännu inte har beslutat att införa kvalitetsmärkningssystemet.

Jag har utformat mitt förslag till paket på ett sådant sätt att de rekommendationer som föreslås utan större materiella förändringar kan göras tvingande, om det skulle visa sig att det intresse av självreglering i branschen, som det aktuella arbetet i Värmemarknadskommittén är ett uttryck för, inte är tillräckligt starkt för att skapa den nödvändiga sammanhållningen och respekten för rekommendationerna angående normalavtal och tvistlösning. Skulle Energimyndighetens uppföljning av den fortsatta utvecklingen visa på ett behov av en skärpning av regelverket är det därför möjligt att komplettera mina förslag i denna del med stöd av den praxis som då vuxit fram inom Fjärrvärmenämnden. En närmare utveckling av mina överväganden lämnas i de följande avsnitten i detta kapitel.

¹ Värmemarknadskommittén är ett partssammansatt organ bestående av ledamöter från Svensk Fjärrvärme och dess medlemsföretag samt externa ledamöter från bostadsorganisationerna HSB Riksförbund, Riksbyggen, SABO, Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningen Riksförbundet.

Ökad åtskillnad och transparens

Ett första steg mot en tryggare kundsituation och ett ökat förtroende för fjärrvärmens som ett uppvärmningsalternativ följer av de förslag utredningen lade fram i delbetänkandet "Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet", SOU 2003:115. Av delbetänkandet följer krav på åtskillnad mellan fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet, såväl juridiskt som funktionellt. Därutöver uppställs ett krav på att fjärrvärmeverksamhet skall redovisas skilt från annan verksamhet som bedrivs inom samma juridiska person.

Ytterligare krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamheten

Den särredovisning av fjärrvärmeverksamheten som krävs enligt delbetänkandet ska kompletteras med ett antal av Energimyndigheten definierade nyckeltal. Energimyndigheten ges i uppdrag att publicera dessa nyckeltal så att det kan uppstå en slags måttstocks-konkurrens mellan företagen. Härigenom uppnås ytterligare ökad transparens och även möjlighet för kunden att jämföra de olika fjärrvärmeföretagens effektivitet.

Avtalsvillkor i ett fjärrvärmeförhållande

En åtgärd för att ge fjärrvärmekunderna en ökad trygghet är att tillse att de avtalsvillkor som förekommer i fjärrvärmebranschen, så långt det är möjligt, inte medger att fjärrvärmekunden försätts i en alltför utsatt situation. Så kan ske genom att det upprättas ett normalavtal som skall gälla i en fjärrvärmerelation. För att säkerställa en allsidig belysning bör ansvaret för att utarbeta ett normalavtal för leverans av fjärrvärme åvila ansvarig myndighet på området. Arbetet bör ske efter samråd med företrädare för kunder och leverantörer. Normalavtalet bör så långt möjligt göras tillämpligt i en avtalsrelation. Avtalsvillkor som avviker från de som normalavtalet innehåller bör alltså endast gälla i den mån parterna är överens om detta och inget annat följer av annan lagstiftning. På detta sätt ges ökade möjligheter för fjärrvärmekunderna att känna trygghet i sin avtalsrelation med sin fjärrvärmeleverantör. Skulle denna åtgärd visa sig otillräcklig får mer ingripande lagstiftning övervägas.

Förhandlingsrätt för kund

En kund skall vidare ges en möjlighet att kunna påverka avtalsinnehållet mellan denne och fjärrvärmeleverantören genom en rätt att förhandla om priset vid prisförändringar under avtalstiden. Detta kan visserligen regleras i anslutning till normalavtalet men bör, för att säkerställa en generell tillämpning, klargöras genom lagstiftning. Resultatet av förhandlingen skall dokumenteras oavsett om parterna blir överens eller inte. Det pris som den förhandlande kunden accepterar, skall vara offentligt för att skydda svaga konsumenter mot missbruk av dominerande ställning.

Medlings- och prövningsmöjlighet

Den av parterna som är missnöjd med de förhandlingar som skett med stöd av förhandlingsskyldigheten, skall kunna hänskjuta frågan för medling och, om medlingen inte leder till en överenskommelse nås mellan parterna, ett förslag till lösning. Den i en fjärrvärmeavtalsrelation som är missnöjd med pris eller andra leveransvillkor, skall kunna hänskjuta frågan för tvistlösning. Såväl kund som leverantör kan alltså initiera medlingen eller tvistlösningen.

Medlings- och tvistlösningsfunktionen skall utövas av en särskild för ändamålet inrättad nämnd inom Energimyndigheten, en Fjärrvärmenämnd. Detta är en nämnd som administrativt är kopplad till Energimyndigheten men som i övrigt är avskild från myndighetens övriga verksamhet. Härigenom uppnås vissa samordningsvinster i jämförelse med att skapa en ny myndighet.

Nämnden skall ha till uppgift att avgöra konfliktfrågorna genom beslut i form av rekommendationer. Nämnden skall som ledamöter ha lagfaren ordförande, teknisk ledamot och ett lämpligt antal intresseledamöter. Ledamöterna förordnas av regeringen, sistnämnda efter förslag från partsintressena. Vid avgörande av ärenden skall nämnden bestå av ordföranden, en teknisk ledamot (opartisk teknisk expert) och två intresseledamöter. Fjärrvärmenämndens beslut skall offentliggöras genom Energimyndighetens försorg.

Prövning av oskäligen priser

Enligt vad jag föreslagit skall kunderna ha rätt att få bl.a. skäligheten i ett avtalat pris prövad av Fjärrvärmenämnden. Vid prövningen bör allmänna civilrättsliga regler vara tillämpliga. Det innebär att avtalslagens regler om oskäligen avtalsvillkor och även de köprättsliga regelverken – i vart fall principerna bakom dem – kommer att tillämpas av nämnden vid bedömningen av det pris som bör gälla mellan parterna.

Som stöd för en bedömning av frågan om priset är oskäligt skall dock vissa grundläggande principer läggas fast i en modell. Modellen grundas på den metod som i kapitel fem kallats för måttstocks-konkurrens, där det fastställs vilka nyckeltal som skall användas. Modellen bör utarbetas av Energimyndigheten och beakta sådana faktorer som avkastning på insatt kapital, kostnader för fjärrvärme-produktionen samt utvecklingen av priset för alternativ på marknaden. Det är viktigt att en fortsatt s.k. grön skatteväxling inte indirekt tillåts slå igenom även i den fjärrvärmeproduktion som sker med av miljöskäl skattemässigt gynnade bränslen. Skulle så ske förfelas syftet med skatteväxlingen eftersom kundernas incitament för en övergång till fjärrvärme försvagas.

Att konstruera och utveckla en sådan modell är en grannliga uppgift som kräver omfattande analyser som det inte varit möjligt att genomföra inom ramen för detta utredningsarbete. Det får förutsättas att Energimyndigheten ges särskilda resurser för att efter samråd med branschen utveckla modellen.

En fjärrvärmelag

Det åtgärds paket som jag föreslår ökar transparensen i fjärrvärme-verksamheterna och ger kunden ett ökat inflytande över sin situation. Med en ordning som den jag föreslår bör det finnas ett starkt tryck på parterna att bli överens vid de prispförhandlingar som sker med normalavtalet som utgångspunkt.

I utredningens delbetänkande föreslogs, mot bakgrund av den begränsade mängd reglering som förslagen innebar, att bestämmelserna om fjärrvärmeverksamhet med fördel kunde samlas i den befintliga ellagen (1997:857). Eftersom den reglering som jag nu funnit behov av att införa medför ytterligare ett antal bestämmelser, är en sådan ordning mindre lämplig. Bestämmelserna om fjärr-

värmeverksamhet har inte sin naturliga plats i en lag om elektriska anläggningar, om handel med el i vissa fall och om elsäkerhet. Det finns därför övertygande skäl att införa en för fjärrvärmeområdet separat lagstiftning, en fjärrvärmelag. Jag förordar en sådan ordning.

Det finns skäl att anta att även de frågor om koncession, tredjepartstillträde och kraftvärme som jag kommer att fortsätta att arbeta med under våren 2005 kan komma att ge anledning till ytterligare reglering som bör ingå i den fjärrvärmelag jag förespråkar. Ett lagförslag som reglerar det jag hitintills föreslagit i utredningens två betänkanden kommer därför inte att kunna kvarstå orörd. De frågor som återstår att utreda är till sin karaktär och omfattning sådana att en reglering därav kräver en speciell utformning av fjärrvärmelagen. Om jag redan nu lägger ett lagförslag kan det alltså komma att tvingas omarbetas i stor utsträckning. Jag anser därför att det inte är lämpligt att i dagsläget lämna ett författningsförslag till fjärrvärmelagen. Ett sådant kommer i stället att presenteras i utredningens slutbetänkande i vår tillsammans med den reglering av kraftvärme, koncessionsplikt och tredjepartstillträde som jag finner behövlig.

Eftersom jag valt att tillämpa en mer flexibel regleringsstrategi som bygger på att samtliga aktörer känner ett ansvar för utvecklingen och är beredda att ta stor hänsyn till de förhållanden som råder för olika aktörer, bör en utvärdering av det föreslagna systemet äga rum inom viss tid från det att åtgärdspaketet genomförts. Jag förordar därför att tillsynsmyndigheten på området, för närvarande Energimyndigheten, ges i uppdrag att fortsatt följa utvecklingen på fjärrvärmeområdet samt göra den utvärdering som behövs av det föreslagna åtgärdspaketet.

6.2 Ökad transparens och nyckeltalsredovisningar

6.2.1 Ökad åtskillnad och transparens

Förslag: De förslag till juridisk och funktionell åtskillnad mellan elmarknads- och fjärrvärmeverksamhet som presenterades i utredningens delbetänkande ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115, bör genomföras.

Ett första steg mot en tryggare kundsituation och ett ökat förtroende för fjärrvärmen som ett uppvärmningsalternativ följer av de förslag utredningen lade fram i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”, SOU 2003:115.

På energiområdet är det relativt vanligt att en fjärrvärmeleverantör utöver fjärrvärmeverksamhet även bedriver annan verksamhet, t.ex. elnätverksamhet och produktion av och handel med el (s.k. elmarknadsverksamhet), inom samma juridiska person. Eftersom fjärrvärmeverksamheten inbegriper användning av en kostsam nätinфраstruktur utgör den i distributionsledet ett s.k. naturligt monopol. Det kan därför med visst fog hävdas att det inom området för distribution av fjärrvärme föreligger en möjlighet för fjärrvärmeleverantören att friare prissätta fjärrvärmen utifrån egna kriterier än vad som skulle vara fallet om full konkurrens skulle råda, dvs. genom monopolprissättning. De vinster som då kan uppkomma i den verksamheten kan teoretiskt, men även praktiskt, användas för att snedvrída konkurrensen på mer konkurrensutsatta produktmarknader genom bl.a. prissänkningar på en annan produkt, t.ex. elenergi.

Förslagen i delbetänkandet om krav på transparens och åtskillnad går i huvudsak ut på att förhindra att fjärrvärmekunderna till följd av korssubventionering i praktiken får finansiera annan verksamhet som bedrivs inom fjärrvärmeleverantörens företag.

Som en första åtgärd föreslog utredningen i delbetänkandet att det skall införas en skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att *särredovisa* denna verksamhet i syfte att komma till rätta med den risk för korssubventionering och prisdiskriminering som finns när fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet, t.ex. avfallsverksamhet, bedrivs inom samma juridiska person. Det skall alltså ske en redovisning av intäkter och kostnader för olika verksamheter i den juridiska personen och redovisningen skall göra det möjligt för utomstående att kontrollera de affärshändelser och dispositioner som skett inom speciellt fjärrvärmeverksamheten. Genom att försvåra korssubventionering av annan verksamhet kan kundernas förtroende för fjärrvärmen som uppvärmningsform och prissättningen därav stärkas.

Särredovisningsskyldigheten ökar transparensen i fjärrvärmeverksamheten men har också givna begränsningar. Det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten och andra att bedöma om korssubventionering i praktiken har skett. Utöver särredovisningsskyldigheten

föreslogs därför också att åtskilja fjärrvärmeverksamhet från elmarknadsverksamhet, såväl juridiskt som funktionellt.

Den *juridiska åtskillnaden* innebär att fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet inte får bedrivas i samma juridiska person. De måste framöver bedrivas i olika bolag eller andra juridiska personer. En sådan juridisk separation är inte helt okomplicerad att genomföra fullt ut i fråga om de bolag som bedriver sådana verksamheter och i dessa använder sig av kraftvärmeverk för sin energiproduktion. När verksamheterna inbegriper framställning av elenergi och värmeenergi samtidigt i en och samma process i ett kraftvärmeverk föreslog utredningen därför att produktion och försäljning av el som är att hänföra till ett eget kraftvärmeverk skall undantas från åtskillnadskravet. Merparten av elenergin går till elbörsen till ett marknadsmässigt pris. Resterande del hanteras i allmänhet genom ett närstående s.k. tradingbolag eller en tradingenhet inom företaget och även då till ett marknadsmässigt pris såvitt utredningen kunde bedöma. Sådan produktions- och försäljningsverksamhet skall anses ingå i fjärrvärmeverksamheten.

Genom den juridiska åtskillnaden uppnås en högre grad av transparens i fjärrvärmeverksamheten. Den förhindrar inte att de olika juridiska personerna på energiområdet ingår i en och samma koncern. Därmed finns möjligheter kvar att koncernbidrag lämnas. Det blir dock tydligt redovisat i vilken utsträckning så sker.

Den *funktionella åtskillnaden* innebär att även ledningsfunktionerna, t.ex. funktion som styrelseledamot eller verkställande direktör, skall skiljas åt i de juridiska personer som bedriver fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet. Det kan tänkas att även firmateknare m.fl. skall vara olika för sådana företag. En sådan utsträckning av åtskillnaden har utredningen bedömt inte stå i proportion till den effekt som kan förväntas uppkomma för fjärrvärmeföretagen i anledning av en sådan reglering. Åtskillnaden av ledningsfunktioner i aktuella juridiska personer enligt utredningens förslag är därför begränsad till situationer och funktioner där ett betydande inflytande över verksamheten i den juridiska personen kan anses föreligga. Sådant inflytande har utredningen bedömt att huvudsakligen styrelseledamöter och verkställande direktören har.

Utredningens bedömning är att det inte är rimligt att kräva att det skall ske en fullständig åtskillnad såvitt gäller styrelseledamöterna. Många i dag integrerade företag har inte sådan tillgång till kunniga och intresserade personer att en fullständig åtskillnad kan genomföras utan nämnvärda problem. Eftersom avsikten med

regleringen är att förhindra att beslut i ett fjärrvärmeföretag fattas av mer eller mindre samma styrelseledamöter som i ett juridiskt åtskilt elmarknadsföretag, har utredningen föreslagit en avgränsning till att majoriteten av styrelseledamöterna i aktuella juridiska personer inte får vara desamma. Har en styrelse jämnt antal ledamöter uppkommer ingen sådan majoritet. I sådant fall gäller att om hälften av styrelseledamöterna i ett fjärrvärmeföretag är styrelseledamöter i ett och samma energibolag i en koncern där fjärrvärmeföretaget ingår gäller åtskillnadskravet även ordföranden. Denne har ju utslagsröst i beslutsfrågor.

Den funktionella åtskillnaden innebär alltså att varken en majoritet av styrelseledamöterna eller verkställande direktören i ett fjärrvärmeföretag samtidigt får vara styrelseledamöter eller verkställande direktör i ett företag som bedriver elmarknadsverksamhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att med förslagen i utredningens delbetänkande försvåras möjligheten att korssubventionera mellan fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet, speciellt elmarknadsverksamhet.

Regeringen har låtit remissbehandla utredningens förslag i delbetänkandet. I lagrådsremissen Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m. har regeringen föreslagit bl.a. att, i enlighet med utredningens förslag, en skyldighet skall införas för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att ekonomiskt särredovisa denna verksamhet. Vid redovisning av fjärrvärmeverksamhet skall den elproduktion som skett i ett kraftvärmeverk och försäljningen av denna el anses ingå i fjärrvärmeverksamheten.

I fråga om den juridiska och funktionella åtskillnad som utredningen föreslagit har regeringen bedömt att det, i avvaktan på Fjärrvärmeutredningens slutbetänkande, inte finns anledning att införa skärpta regler om åtskillnad. Regeringen klargör dock att den avser att återkomma till frågan i samband med behandlingen av mina kommande betänkanden.

Det kan i sammanhanget noteras att regeringen i fråga om funktionell åtskillnad mellan elnätverksamhet å ena sidan och produktion av och handel med el å andra sidan, trots riskerna för korssubventionering, gör den bedömningen att nyttan av att ha fler elleverantörer med tillhörande mångfald och lokal förankring överväger effekten av ett krav på funktionell åtskillnad för de allra minsta elföretagen. Mot denna bakgrund och då det inte heller finns

underlag för att fastställa någon annan gräns än det i elmarknadsdirektivet² angivna 100 000 kunder anser regeringen att undantagsbestämmelsen i direktivet i nuläget bör utnyttjas fullt ut, dvs. för samtliga företag med mindre än 100 000 anslutna kunder.

För egen del gör jag alltså bedömningen att den merkostnad som en åtskillnad av fjärrvärme- och elmarknadsföretagens ledningar enligt mitt förslag skulle kunna orsaka, är liten i förhållande till omsättningen och rörelsekostnaderna hos de flesta av de företag som berörs av förslaget. Den eventuella merkostnad som åtskillnadskravet kan medföra torde alltså vara av underordnad betydelse jämfört med t.ex. riskkostnaden i verksamheterna.

Några synergieffekter av att ledningsfunktionerna i ett fjärrvärmeföretag är besatta med personer med motsvarande funktioner i ett elmarknadsföretag finns, utöver det fall att företaget har ett eget kraftvärmeverk, egentligen inte om man ser till den faktiska verksamheten. Några bärande skäl att bedriva fjärrvärmeverksamheten tillsammans med elmarknadsverksamhet i samma juridiska person och med samma styrelseledamöter m.m. kan jag därför inte se. Inte heller skulle bärkraftigheten i fjärrvärmeverksamheten nämnvärt komma att beröras vid genomförandet av åtskillnadskraven. Där emot kan konkurrensutsatta elmarknadsföretag komma att möta vissa sådana problem. Skulle åtskillnadskravet innebära att dessa företag slutar att bedriva elhandel till följd av den kostnadssituation som då uppkommer, kan detta också tas till intäkt för att fjärrvärmeverksamheten har subventionerat elhandelsverksamheten.

Även här är det konkurrensen på elmarknaden som hamnar i fokus. Jag delar bara delvis regeringens uppfattning att kostnaderna för det skärpta åtskillnadskravet skulle kunna få viss påverkan på vissa av de minsta elhandelsföretagen. En kostnadsökning av den storlek som kan komma i fråga som en konsekvens av mitt förslag bör inte i sig medföra strukturomvandlingar som negativt påverkar konkurrensen på den svenska elmarknaden. En avvägning mellan bevarandet av mångfalden på elhandelsområdet och fjärrvärmekundernas berättigade krav på trygghet i sin utsatta position med inlåsnings effekter leder mig till uppfattningen att det inte finns skäl att frånga den i delbetänkandet föreslagna regleringen. Jag vidhåller alltså de förslag om åtskillnad som lagts fram där.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, EUT L 176, 15.7.2003.

6.2.2 Publicering av nyckeltal

Förslag: Energimyndigheten bör ansvara för en databas med ekonomiska och andra nyckeltal som krävs för att bedöma olika företags prestationer och pris bl.a. som underlag för den bedömning av pris och andra förhållanden som kan föranleda tvister i den föreslagna Fjärrvärmenämnden. Databasen blir offentlig och därmed tillgänglig också för allmänheten, media och forskare.

Utökad uppföljning och pristillsyn

Förslagen i utredningens delbetänkande syftade bland annat till en ökad transparens vad gäller priser och kostnader samt produktionsförhållanden i övrigt som är av betydelse. Den särredovisning av fjärrvärmeverksamheten som föreslås i delbetänkandet bör dock kompletteras med riktlinjer för hur särredovisningen ska gå till.

För att det ska vara möjligt att uppnå en ökad transparens krävs förutom den traditionella ekonomiska särredovisningen, även nyckeltal och fastställda redovisningsprinciper. *Vad* företagen ska rapportera till Energimyndigheten och *hur* de inrapporterade uppgifterna ska hanteras av Energimyndigheten, är frågor som bör lösas efter samråd med berörda intressenter. Följande uppräkningslista kan dock utgöra en grund för vad som bör ingå.

- *Årsredovisningar:* Utredningens förslag om särredovisning mellan verksamheter innebär att årsredovisningslagen och bokföringslagen blir gällande för särredovisningen av fjärrvärmeverksamhet. Det finns därmed anledning att vara tydlig kring de ingångsvärden som tillgångarna får. Överlag behövs enhetlig värdering av anläggningstillgångar och enhetliga avskrivningsprinciper för att det ska vara möjligt att göra uppföljningar och jämförelser. Energimyndigheten bör därför efter samråd med branschen utfärda allmänna föreskrifter om hur särredovisningen bör gå till. Årsrapporterna som skickas till Energimyndigheten bör även bli offentliga.
- *Nyckeltalredovisning:* Energimyndigheten bör ges i uppdrag att svara för jämförelser av priser, kostnader, lönsamhet och effek-

tivitet.³ Energimyndigheten tar redan i dag fram uppgifter rörande kostnader för olika uppvärmningsalternativ för olika typ-hus. Denna redovisning bör kompletteras med en modell för ytterligare jämförelser av pris mellan olika fjärrvärmeföretag med hänsyn tagen till olikheter i effektivitet, produktivitet, lönsamhet, avkastning etc. Den metod som arbetats fram av Andersson och Werner samt Energimyndighetens egen metod för att uppskatta nätföretagens effektivitet bör kunna fungera som utgångspunkt.⁴

En mer transparent redovisning och publicering av finansiella och andra nyckeltal skapar förutsättningar för en slags måttstockskonkurrens som förbättrar kunskapen om fjärrvärmens kostnadsstruktur och förutsättningar. En ökad kunskap om företagets verksamhet bör leda till att antalet tvister angående priset inom olika områden minskar.

Vilken information bör redovisas?

Som anförts bör uppsättningen nyckeltal från den ekonomiska särredovisningen kompletteras med nyckeltal som tas fram och definieras av energimyndigheten i samråd med företrädare för branschen. I det arbete som bedrivits inom Värmemarknadskommittén finns goda exempel på hur sådana nyckeltal kan utformas. Den nyckeltalsinformation som Energimyndigheten kommer att kräva in bör omfatta följande områden:

- Effektivitet i produktion och distribution⁵
- Kostnadseffektivitet⁶
- Finansiella nyckeltal
- Kvalitet
- Priser

³ Processen, även kallad *Benchmarking*, innebär att det sker en jämförelse av en produkt eller tjänst med den bästa tillgängliga. Den har på senare år utvecklats till en managementteknik, för att jämföra hela eller delar av verksamheten i ett företag eller en myndighet med en välfungerande verksamhet representerande "best practice". Jämförelsen görs med framtagande av s.k. "nyckeltal". *Nationalencyklopedin*.

⁴ Se Andersson, Sofie och Werner, Sven, Chalmers Tekniska Högskola, Svensk fjärrvärme – ägare, priser och lönsamhet, Göteborg 2001 (Andersson, m.fl. 2001) och 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. 2003) samt www.stem.se.

⁵ Jämförelser av fysiska produktionsdata enbart.

⁶ Här kommer faktorpriserna in på använda resurser.

I det följande lämnas exempel på nyckeltal som kan vara relevanta inom dessa fem områden.

Effektivitet i produktion och distribution

När en marknad kännetecknas av hård konkurrens ökar produktiviteten successivt som en konsekvens av de förbättringar som företagen måste genomföra för att inte tvingas bort från marknaden, men också för de möjligheter det ger till större vinster för de företag som är mer effektiva än andra företag. På marknader med fungerande konkurrens finns ett permanent tryck på företagen att ständigt finna nya utrymmen för rationaliseringar och effektiviseringar i sin verksamhet.

Uppgifter som kan bedömas som relevanta som underlag för en bedömning av effektivitetsfrågor inom fjärrvärmeverksamheten varierar i viss mån mellan de olika delarna i verksamheten. De kan i huvuddrag innehålla följande.

I *produktionsledet* bör uppgifter om antalet och typerna av produktionsanläggningar med dess effekt finnas med. Det kan gälla vilka slag av pannor anläggningen innehåller, vilken effekt varje anläggning har och den totala effekten för varje företag. Vidare bör anläggningars ålder framgå t.ex. genom angivande av byggår eller idrifttagningsår. En uppgift om ansluten respektive abonnerad effekt bör också ingå då den ger en bild av hur mycket av den totala kapaciteten som används.

I *distributionsledet* är uppgifter om varje fjärrvärmesystems rörledningslängd, ålder och utnyttjandet av betydelse för produktiviteten. Även en uppgift om antalet anslutningspunkter är relevant då uppgiften ger information om täthet och användningsnivå i förhållande till distributionslängden.

Sammanfattningsvis kan uppgifterna som skall insamlas för bedömningen av effektiviteten i produktion och distribution vara följande:

<i>I produktion:</i>
Antal och typ av anläggningar.
Effekt per anläggning.
Ansluten effekt respektive abonnerad effekt.
Anläggningars ålder: idrifttagningsår.
Anläggningarnas utnyttjningstid.
Totalt producerad värme (MWh).
Totalt levererad (såld) värme (MWh).
Totalt producerad el (MWh).
<i>I distribution:</i>
Rörledningslängd i km.
Antal anslutningspunkter.
Nätets ålder: idrifttagningsår, påbyggnadsår.

Kostnadseffektivitet

Med kostnadseffektivitet mäts företagets förmåga att optimera resursanvändning för en given produktion eller vice versa. I en fjärrvärmeverksamhet innebär det att ha så låga kostnader som möjligt för den faktiska produktionen och distributionen av värme. Att följa upp fjärrvärmeföretagens kostnadseffektivitet ger kunskap om utfallet i egna och i andras fjärrvärmeområden.

Kostnadseffektivitet för en fjärrvärmeverksamhet innebär konkret förmågan att minimera driftkostnader, värmeförluster och kapitalkostnader.

Kostnaderna kan följas upp utifrån de två avgränsade steg som förekommer i produktionsprocessen, dvs. produktion och distribution av värme, och kan delas upp på följande sätt.⁷

- Kapitalkostnader i produktion och distribution.
- Drift och underhåll (DoU) i produktion och distribution.
- Administrativa kostnader (personal, exklusive DoU).
- Bränslekostnader.

Kapitalkostnader kan vara svåra att jämföra p.g.a. att företagen använder olika principer för avskrivningar. Det finns anledning att

⁷ Enligt beräkningsdefinitioner från bilaga 2 i STEM:s rapport "Värme i Sverige år 2004".

vara tydlig kring de ingångsvärden som tillgångarna får. Enhetlig värdering av anläggningstillgångar och tydliga avskrivningsprinciper krävs för att det ska vara möjligt att göra uppföljningar och jämförelser. Energimyndigheten bör som anförts ges möjligheter att utfärda allmänna föreskrifter om hur särredovisningen ska gå till och vilka principer som skall användas.

Drift- och underhållskostnader samt *administrativa kostnader* bör insamlas efter definitioner som fastställs av Energimyndigheten.

Bränslekostnader bör innefatta uppgift om bränslemix med angivande av procentuell fördelning mellan de olika slag av bränsle som använts, spillvärme från industrin samt energiinnehållet omräknat i MWh, och de totala bränslekostnaderna.

Finansiella nyckeltal

Finansiella nyckeltal är ett komplement till annan information och syftar huvudsakligen till att visa företagets finansiella status. De finansiella nyckeltalen bör omfatta:

- *Rörelsemarginal*: Uppgift om marginal och lönsamhet.
- *Avkastning på totalt kapital*: Genom uppgifter om räntabilitet eller avkastning kan information erhållas om vilken avkastningsprincip som används i verksamheten.
- *Soliditet*: Uppgiften är av betydelse då denna uppgift ger en bild av ett företags finansiella stabilitet och betalningsförmåga på lång sikt.

Dessa nyckeltal ger indikation om företagets vinstnivåer, om företagets vinst och avkastning som är av betydelse för långivarna och ägarna samt ger information om företagets långsiktiga förmåga att klara sig.

Kvalitet

Ekonomiska nyckeltal av detta slag måste beräknas med utgångspunkt i den kvalitet som levereras. Lägre kvalitet på bekostnad av besparingar bör undvikas. Det är därför viktigt att också uppmärksamma utvecklingen över tiden när det gäller kvaliteten.

Kvalitet kan vara beroende av de olika leveransåtgärder som ett fjärrvärmeföretag vidtar i sin verksamhet. Vissa kvalitetsmått kan därför vara kopplade till t.ex.:

- Antalet leveransavbrott och leveransavbrottens längd i tid
- Mängden olevererad värme i MWh till följd av ett leveransavbrott
- Fjärrvärmevattnets temperatur och temperaturavvikelser i grader Celsius
- Antalet utförda serviceåtgärder och underhåll av centraler per år
- Antalet klagomålshanteringar per år

Priser

Insamling av prisstatistik är relevant för att följa hur företagen agerar gentemot sina kunder. Priset kan jämföras mot den genomsnittliga kostnad företaget har enligt redovisade kostnadsberäkningar och även jämföras mot andra företag. Särskilt intressant blir en jämförelse med företag med liknande förhållande när det gäller mix av bränsle, storlek och kundtäthet.

Prisinsamling ger också möjlighet till jämförelse med övriga uppvärmningsalternativ.

Information i en databas

Informationen från varje fjärrvärmeföretag måste redovisas separat för enskilda fjärrvärmesystem.

Den ekonomiska särredovisningen och de nyckeltal som kopplas till denna bör kunna insamlas elektroniskt av Energimyndigheten och samlas i en offentlig databas som därmed blir tillgänglig för kunder, företag, forskare och medier. Databasen blir också en förutsättning för att myndigheten ska kunna utarbeta den särskilda modell för måttstocks konkurrens som jag föreslår ska vara tillgänglig för Fjärrvärmenämnden i dess arbete med att bedöma priser och andra frågor som kan föranleda tvister som nämnden har att hantera. Urvalet av nyckeltal och definitionen av dessa bör ske med hänsyn till detta.

6.3 Avtalsvillkor i ett fjärrvärmeförhållande

Förslag: Normalavtal för fjärrvärmelieferanser bör utarbetas av Energimyndigheten och Konsumentverket efter samråd med berörda parter. Avtalen förutsätts tillämpas efter rekommendation av branschen för att öka kundernas trygghet i avtalsrelationen.

I fjärrvärmelagen bör möjligheterna för fjärrvärmeföretagen att avbryta leveransen till konsument regleras i syfte att undvika att leveransvägran används som ett påtryckningsmedel vid tvister m.m.

Energiförsörjningen, t.ex. att tillhandahålla fjärrvärmelieferanser, utgör en för samhället nödvändig nyttighet, en s.k. samhällsomfattande tjänst. Det finns i dag endast ett fåtal hushåll och andra användare som inte är beroende av energiförsörjning i någon form. Till detta kommer att kostnaden för energiförsörjningstjänsten, speciellt när det gäller energi för uppvärmning, i ökad utsträckning och av olika skäl upptar allt större del av såväl hushållens som andra användares budget. För sådana tjänster är det särskilt viktigt att tillhandahållandet sker på skäliga villkor.

I likhet med vad som gäller på många andra områden har de avtalsvillkor som förekommer i en avtalsrelation om leverans av energi som regel utarbetats eller tillhandahållits av energileverantören eller av dennes branschorganisation. Inte sällan har de avtalsvillkor som en energileverantör använder mot sina kunder masskaraktär och liknande villkor används dessutom ofta av andra energileverantörer i deras avtalsrelationer.

Beroende på hur ett avtal har utformats finns det normalt en möjlighet för en kund på en marknad att byta avtalspart om denne är missnöjd med den förändring av priser eller andra förhållanden av betydelse för kunden som motparten aviserat med stöd av avtalsvillkor av den typ som beskrivits ovan. På fjärrvärmeområdet är detta dock, som tidigare påpekats, inte möjligt eftersom det saknas annan fjärrvärmelieferantör att vända sig till. Kunden är då hänvisad till att, på den i sammanhanget relativt korta tid som står till buds före det att villkorsändringen träder i kraft, t.ex. en prisändring, övergå till annan uppvärmningsform vilket dessutom ofta är förenat med relativt höga investeringskostnader. Fjärrvärmekunderna får bl.a. mot denna bakgrund anses mer utsatta än t.ex. kun-

derna på el- och naturgasområdena där konkurrens i vart fall föreligger i handelsledet.

Under arbetets gång har det framkommit att fjärrvärmekunderna ofta är mycket nöjda med fjärrvärmens som uppvärmningsform. Det har dock förmedlats en bild till utredningen att en inte obetydlig del av fjärrvärmekunderna, trots nöjdheten med varan eller tjänsten och dess kvalitet, känner en otrygghet i sin relation med fjärrvärmeleverantören. Otryggheten är föranledd av att kunderna, oavsett om det är fråga om näringsidkare eller enskilda, känner en underlägsenhet i den avtalsrelation de befinner sig och därför upplever sig vara utlämnade till leverantörens godtycke. Speciellt beror detta på fjärrvärmeleverantörens möjlighet att ensidigt bestämma i vissa frågor, t.ex. om priset. Utöver de åtgärder om åtskillnad och särredovisning av fjärrvärmeverksamhet som jag redogjort för ovan finns det mot denna bakgrund skäl att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas situation.

6.3.1 Utarbetande av ett normalavtal

En åtgärd för att ge fjärrvärmekunderna en ökad trygghet är att se till att de avtalsvillkor som förekommer i fjärrvärmeavtalsrelationen, så långt det är möjligt, inte medger att fjärrvärmekunden försätts i en alltför utsatt situation. Den som ingår ett leveransavtal om fjärrvärme skall alltså skyddas mot att fjärrvärmeleverantören missbrukar sin starka ställning. Skyddet bör vara riktat speciellt mot ensidiga standardavtal och oskäligt utelämnande av väsentliga rättigheter i avtalen. Vid bedömningen av ett avtalsvillkors oskälighet har det betydelse om fjärrvärmeleverantörens kund är en näringsidkare, en bostadsrättsförening eller en konsument.

Kort om avtal

Ett avtal kan beskrivas som en överenskommelse mellan två eller flera parter. Det har som grundläggande funktion att skapa trygga och rationella former för utbytet av varor, tjänster och andra nytigheter i samhället.⁸ Parterna har, till en följd av den grundläggande avtalsfrihet som gäller i Sverige, relativt stor frihet att själva

⁸ Se bl.a. Lehrberg, Bert, *Avtalsrättens grundelement*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala 2004, s. 51.

avgöra när, hur, om vad och med vem man vill ingå avtal.⁹ För att ett avtal skall kunna uppfylla sin funktion att skapa trygghet m.m. innehåller det ofta villkor som bestämmer avtalsparternas rättigheter och skyldigheter. Sådana avtalsvillkor kan vara t.ex. muntligt eller skriftligt avtalade eller framgå av omständigheterna kring avtalet.

På områden inom näringslivet är det vanligt att det upprättas s.k. standardavtal. Ett standardavtal är ett i förväg upprättat avtal som innehåller avtalsvillkor som är avsedda att senare ingå som en del i ett avtal t.ex. om produkter och att tillämpas likartat i ett större antal konkreta avtalssituationer inom en viss bransch eller i avtal av viss typ, t.ex. transportvillkor eller villkor för leverans av maskiner, energi eller konsumentvaror.¹⁰ Det finns ett stort och väldigt varierat utbud av standardavtal. När standardavtal används kompletterar det ett mer individualiserat avtal mellan parterna.

Ett standardavtal kan upprättas *ensidigt* av företrädare för endast den ena avtalsparten, s.k. ensidigt upprättade standardavtal. Denna typ av standardavtal tenderar att vara gynnsamma för det partsintresse som upprättat avtalet. Varje enskilt företag kan upprätta egna standardformulär. Inte sällan försöker dock företagen branschvis att uppnå mer enhetliga villkor, t.ex. genom näringslivets branschorganisation som rekommenderar medlemsföretagen att använda de på detta sätt upprättade branschvillkoren.

Standardavtal kan även upprättas *gemensamt* i samverkan mellan två eller flera organisationer eller företag som företräder partsintressen på säljar- respektive köparsidan. Ett sådant gemensamt upprättat standardavtal, ett s.k. agreed document, skiljer sig från standardavtal som upprättats ensidigt genom att de syftar till att uppnå ett avtal som balanserar båda parternas rättigheter och skyldigheter. På konsumentområdet saknas en naturlig företrädarorganisation. Därför fungerar Konsumentverket som konsumentföreträdare och har möjlighet att förhandla med näringslivet om utformningen av standardavtal. Ett standardavtal som tillkommit som en följd av sådana förhandlingar kan ses som en motsvarighet till agreed documents inom näringslivet.¹¹

En grundläggande avtalsrättslig regel är att det inte går att avtalsvägen förplikta någon som inte är part i ett avtal att tillämpa t.ex.

⁹ Avtalsfriheten är inte absolut utan inskränks av regler om bl.a. formkrav, ogiltighet, förbud mot viss typ av avtal, kontraheringsplikt och diskriminering.

¹⁰ Se bl.a. Bernitz, Ulf, Standardavtalsrätt, 6:e uppl., Marknadsrättsförlaget AB, Stockholm 1993, s. 12 f.

¹¹ Bernitz, a.a., s. 14.

villkoren i ett standardavtal. För att ett i förväg upprättat standardavtal skall bli bindande i ett avtalsförhållande krävs som huvudregel att det blir en del av det individuellt ingångna avtalet mellan parterna genom att de – vanligen den som tillhandahåller produkten eller tjänsten – fogar standardavtalet som bilaga till avtalshandlingen eller hänvisar till det i samband med att avtal träffas. Ibland kan dessa bestämmelser ingå i avtalet utan hänvisning till dem i samband med avtalets ingående. Så kan vara fallet om de använts i tidigare avtal mellan samma parter, s.k. partsbruk.

Kort om lagstiftning och praxis i fråga om oskäligen avtalsvillkor

Till skydd för kunder, speciellt konsumenter, som ingått ett avtal med en näringsidkare finns det viss lagstiftning. Det har utifrån denna utvecklats en praxis kring vad som skall anses utgöra oskäligen avtalsvillkor. Eftersom jag eftersträvar ett ökat kundskydd bör denna lagstiftning och praxis få genomslag i ett normalavtal. Det kan därför tjäna sitt syfte att kort beröra den lagstiftning som ligger till grund för nämnda praxis.

Det finns lagregler som gäller om inte annat har avtalats mellan parterna, s.k. dispositiva lagregler, och regler som inte parterna giltigt kan avtala bort, s.k. tvingande lagregler. Förstnämnda typ av regler kan exemplifieras med *köplagen* (1990:931) samt sistnämnda med *konsumentköplagen* (1990:932) och *konsumenttjänstlagen* (1985:716).

Ett avtalsvillkor som strider mot tvingande lagstiftning är ogiltigt enligt lagen i fråga och måste som sådant även betraktas som oskäligt. I avsaknad av tvingande lagstiftning gäller som utgångspunkt att avtalsfrihet råder och att det parterna avtalat skall gälla. Under sådana förhållanden kan avtalsvillkor komma att avvika från vad som följer av dispositiv rätt. Utrymmet för den dispositiva rätten har i konsumentförhållanden minskats genom den oftast tvingande konsumentlagstiftningen.

I konsumentförhållanden och då ett avtalsvillkor inte varit föremål för individuell förhandling kan den dispositiva rätten, trots att den bara gäller om inget annat avtalats mellan parterna, få genomslag och medföra att ett avtalsvillkor skall anses som oskäligt. Om parterna inte kan komma överens om vad som skall gälla dem emellan i en fråga kan ett sådant oskäligt avtalsvillkor i ett befintligt avtal, i princip bara angripas genom en talan vid allmän domstol om

ogiltighet eller jämkning. En sådan talan kan ta sin grund i *lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område* (avtalslagen). Avtalsvillkoret kan då upphöra att gälla mellan parterna genom att det förklaras ogiltigt eller jämkas.

Utöver nu nämnda lagstiftning finns det två huvudsakligen marknadsrättsliga regelverk av intresse i sammanhanget.

Genom *lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare* ges näringsidkare visst kollektivt skydd mot oskäliga avtalsvillkor genom möjligheten för Marknadsdomstolen att för framtiden förbjuda användningen av sådana villkor. Förbudet kan rikta sig mot näringsidkaren men även mot någon som är anställd hos näringsidkaren eller som handlar på dennes vägnar. Bedömningen av ett avtalsvilkors oskälighet skall ta sikte på om villkoret typiskt sett är otillbörligt mot sådana motparter som det är avsett att användas i förhållande till. Syftet med *lagen* är framför allt att man skall kunna ingripa mot villkor av standardkaraktär, särskilt sådana som förekommer i avtalsformulär med vidsträckt användning (prop. 1983/84:92 s. 19–21). Av förarbetena till *lagen* framgår att det inte är meningen att dessa regler skall kunna användas som ett medel för priskontroll eller för att tillförsäkra näringsidkare vissa skäliga ekonomiska marginaler (prop. 1983/84:92 s. 20). Vid bedömningen av om ett avtalsvillkor är att anse som oskäligt i en avtalsrelation mellan näringsidkare skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

I avtalsförhållandet mellan en näringsidkare och en konsument, dvs. en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, följer i stället motsvarande förbudsmöjlighet för Marknadsdomstolen av *lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden*. *Lagen* genomför rådets direktiv 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal.¹² Förbudet kan i dessa fall, utöver en näringsidkare, även rikta sig mot en sammanslutning av näringsidkare. Enligt *lagen* är ett avtalsvillkor typiskt sett oskäligt mot en konsument om det avviker från gällande dispositiva rättsregler och dessutom leder till att en orimlig obalans uppkommer i fråga om parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet. För att så skall anses vara fallet skall avvikelserna ge näringsidkaren en förmån eller beröva konsumenten en rättighet. Det skall vid oskälighetsbedömningen enligt *lagen* göras en totalbedömning av avtalets verkningar vid vilken såväl priset som

¹² Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal, EGT L 095, 21.04.1993, s. 29–34 (Celex 31993L0013).

övriga avtalsvillkor måste beaktas (se prop. 1994/95:17 s. 89 f.). En fråga om förbud får i fall som inte är av större vikt prövas även av Konsumentombudsmannen genom att den som antas ha använt ett oskäligt avtalsvillkor föreläggs förbud till godkännande omedelbart eller inom viss tid (förbudsföreläggande).

Det bör noteras att Marknadsdomstolen vid några tillfällen har ogillat en talan på den grunden att talan enbart avsåg prisets storlek.¹³ Marknadsdomstolen konstaterade att den marknadsrättsliga lagstiftningen om oskäliga avtalsvillkor har som principiell utgångspunkt att ingripande inte skall ske mot prisvillkor enbart på grund av prisets storlek. Domstolen fann mot den angivna bakgrunden att ett prisvillkor inte kan bedömas som oskäligt med hänvisning uteslutande till prisets nivå.

De aktuella avtalsvillkorlagarna ger således ett skydd mot att oskäliga avtalsvillkor används i en näringsidkares avtalsförhållande med såväl konsumenter som andra näringsidkare. Skyddet uppkommer dock normalt först i efterhand, dvs. efter att förbud mot användning av ett avtalsvillkor meddelats. Dessutom är skyddet beroende av aktivitet från i första hand Konsumentombudsmannen eller en sammanslutning av näringsidkare. Först i andra hand kan t.ex. en drabbad näringsidkare, om denne har kunskap, vilja eller ekonomiska förutsättningar för det, eller – i konsumentfallen – en sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare föra talan i Marknadsdomstolen mot avtalsvillkor som dessa anser oskäliga.

Det bör understrykas att en konsument eller en näringsidkare som redan slutit avtal och som drabbats av ett oskäligt avtalsvillkor i t.ex. ett standardformulär, inte kan få rättelse i avtalsförhållandet till stånd genom att vända sig till Konsumentombudsmannen och Marknadsdomstolen. För sådan rättelse krävs, som ovan nämnts, en civilrättslig process gentemot den näringsidkare som det oskäliga avtalsvillkoret träffats med. I förhållandet mellan en näringsidkare och en konsument kan oskäliga avtalsvillkor angripas med civilrättsliga bestämmelser, främst 36 § avtalslagen, med komplettering av civilrättsligreglering i den avtalsvillkorlag som tillämpas i konsumentförhållanden. Där anges att omständigheter som inträffat efter det att avtalet ingåtts inte får beaktas till konsumentens nackdel på så sätt att ett avtalsvillkor, som annars vore att anse som oskäligt, inte kan åsidosättas eller jämkas.

¹³ Se Marknadsdomstolens avgörande MD 1985:12 och MD 1989:8.

Avtalsvillkor med grund i lagstiftning och praxis

För att i förebyggande syfte och så långt det är möjligt utmönstra tänkbara oskäligen avtalsvillkor ur fjärrvärmeavtalen på marknaden och därmed skapa en ökad kundtrygghet utan egen betungande insats från den drabbade kundens sida, bör ett normalavtal upprättas utifrån gällande regler och praxis på området. Normalavtalet bör enligt min uppfattning gälla i en fjärrvärmerelation, om inget annat avtalats mellan parterna. Avtalsvillkoren bör bl.a. reglera leverantörens skyldigheter i form av leveransåtagande, hur mätning av förbrukning skall ske, ansvarsfrågor, giltighetstid, prisbestämmer samt förfarande för avtalets upphörande.

Det är av speciell vikt att det pris som kunden kan debiteras för en fjärrvärmeleverans klart framgår av ett avtal samt om, hur och under vilka förutsättningar eventuella prisförändringar får ske. Av villkorslistan i rådets direktiv om oskäligen villkor i konsumentavtal framgår bl.a. att ett avtalsvillkor vars mål eller konsekvens är att tillåta näringsidkaren att ensidigt ändra villkoren utan något giltigt skäl som anges i avtalet är att betrakta som oskäligt. En motsvarande princip får anses gälla enligt svensk rätt.¹⁴ Giltigt skäl kan anses föreligga exempelvis när avtalet avser löpande tillhandahållande av en produkt eller en tjänst – t.ex. elektricitet eller sophämtning – för vilken kostnaderna varierar. Däremot kan det inte anses som ett giltigt skäl exempelvis att näringsidkaren behöver höja priset för att kompensera sig för förluster i andra grenar av sin rörelse. En ytterligare förutsättning för att ett villkor som tillåter näringsidkaren att ensidigt ändra villkoren, respektive tillåter näringsidkaren att höja priset, inte skall anses som oskäligt, är att konsumenten skall kunna säga upp avtalet. Det är alltså även av vikt att det regleras i avtalet att det kan bringas att upphöra utan att de nya villkoren kommer att hinna börja tillämpas.

Redan i dag förekommer det standardiserade leveransavtal på fjärrvärmeområdet vilka tagits fram av branschorganisationen Svensk Fjärrvärme på uppdrag av eller i någon form av samverkan med kundintressena. De allmänna avtalsvillkoren för leverans av fjärrvärme tillhandahålls medlemsföretagen på Svensk Fjärrvärmes hemsida tillsammans med ett utkast till kontrakt samt tekniska bestämmelser och definitioner.

På uppdrag av Värmemarknadskommittén har Svensk Fjärrvärme (då under namnet Svenska Fjärrvärmeföreningen) låtit ta fram

¹⁴ Se bl.a. Marknadsdomstolens avgörande MD 1987:13 och MD 2004:22.

allmänna avtalsvillkor för leverans av fjärrvärme som används i näringsverksamhet (inklusive bostadsrättsföreningar m.fl.) och där kunden äger fjärrvärmecentralen.¹⁵ Framtagandet har skett i samråd med de bostadsorganisationer som ingår i Värmemarknadskommittén.

Även för leveranser av fjärrvärme för enskilt bruk, dvs. till vad som i dagligt tal kallas för konsumenter, har Svensk Fjärrvärme (också under namnet Svenska Fjärrvärmeföreningen) tillsammans med Konsumentverket utarbetat allmänna avtalsvillkor.¹⁶ Utarbetandet av dessa har alltså föregåtts av förhandlingar och lett till en överenskommelse med Konsumentverket, som har till uppgift att ta tillvara konsumenternas intressen.

Genom att kundintressena varit representerade i någon form vid utarbetandet av de allmänna avtalsvillkor som Svensk Fjärrvärme tillhandahåller på sin hemsida och då avtalsvillkoren i huvudsak behandlar de frågeställningar som ett avtal bör behandla, kan nämnda allmänna avtalsvillkor tjäna som underlag för ett arbete att ytterligare trygga kundernas ställning i avtalsituationen. Avtalsformulär som har utarbetats i samråd mellan representativa organisationer på ömse sidor får enligt uttalanden i förarbetena till avtalsvillkorlagen för näringsidkare normalt antas utgöra en godtagbar avvägning (prop. 1983/84:92 s. 21). Det anges att villkor i ett sådant formulär inte annat än i undantagsfall kan stämpas som oskäliga. Eftersom de nämnda befintliga avtalsvillkoren dock innehåller en del mindre lämpliga villkor, bör arbetet i ett första led gå ut på att uppdatera och utarbeta nya mer tidsenligt anpassade och för situationen lämpligare avtalsvillkor.

Som exempel innehåller de genom Svensk Fjärrvärme tillhandahållna allmänna avtalsvillkoren för leverans av fjärrvärme som används i näringsverksamhet mer kundvänliga skrivningar än de som gäller för leverans till konsumenter. Här kan nämnas att en kund som använder den levererade fjärrvärmerna i näringsverksamhet skall underrättas om prisförändringar minst 30 dagar före ikraftträdandet mot de 15 dagar som gäller för en konsument. En prisändring till följd av nya eller ändrade skatter och avgifter får genomföras mot en annan kund än konsument utan föregående underrättelse endast om de nya eller ändrade skatterna och avgifterna med-

¹⁵ Avtalsvillkoren har, såvitt kan utläsas, utarbetats under 2002 och finns under rubriken Bibliotek, Allmänna avtalsvillkor på Svensk Fjärrvärmes hemsida <http://www.svenskfjarrvarme.se>, i utförande av den 17 januari 2005.

¹⁶ Se föregående not. Avtalsvillkoren för konsumentförhållanden har dock utarbetats så tidigt som 1993.

för påvisade förändringar i kostnaderna för produktion eller distribution av fjärrvärmen. Detta krav på påvisade förändringar gäller inte uttryckligen för kunder som är konsumenter.

Vidare strider de av Svensk Fjärrvärme tillhandahållna allmänna avtalsvillkoren för leverans av fjärrvärme till speciellt konsument i delar mot den praxis som utvecklats på området av Marknadsdomstolen. Som exempel kan nämnas uppsägningsregler som kräver skriftlighet från kundens sida.¹⁷

Den självreglerande ordning som i dag kan sägas ha tillämpats genom Svensk Fjärrvärmes allmänna avtalsvillkor har knappast varit tillräckligt effektiv, eftersom villkor som kan leda till oskäliga resultat trots allt finns kvar. Vidare föreligger det en risk för att dessa villkor tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de drabbar den part som har en underlägsen ställning i avtalsförhållandet och denna risk kan befaras öka ju mer ansträngd den ekonomiska situationen är för fjärrvärmeföretagen.

För att ett normalavtal som det jag nu förespråkar skall få betydelse och önskad verkan, dvs. att trygga fjärrvärmekunderna i sitt avtalsförhållande med en fjärrvärmeleverantör, skall det upprättas för olika typer av kundkategorier – t.ex. näringsidkare och konsument – med beaktande av gällande bestämmelser och praxis på området samt principerna om objektivitet och icke-diskriminering.

6.3.2 Vem skall ansvara för utarbetandet?

De allmänna avtalsvillkor som tagits fram av Svensk Fjärrvärme, antingen på uppdrag av Värmemarknadskommittén eller tillsammans med Konsumentverket, utgår i viss mån från leverantörernas verksamhetsförutsättningar och är, som konstaterats, inte i tillräcklig grad uppdaterade enligt gällande bestämmelser och praxis på området. Mot bakgrund härav och av den otrygghet som i dag kan upplevas av delar av kundkollektivet, bör huvudansvaret för utarbetandet av ett normalavtal inte lämpligen läggas på en partsintressent om den önskade kundtryggheten skall uppnås. För att säkerställa även en allsidig belysning bör utarbetandet av normalavtal för leverans av fjärrvärme därför ankomma på ansvarig myndighet på området efter regeringens val. Utarbetandet bör dock ske i samverkan och efter samråd med företrädare för kunder och leverantörer. Det kan diskuteras om uppgiften bör vila på Konsumentverket,

¹⁷ Se bl.a. Marknadsdomstolens avgörande MD 2002:23.

som ju äger företräda konsumenter, eller på annan myndighet på området, t.ex. Energimyndigheten.

För att lägga uppgiften på Konsumentverket talar att verket har till uppgift att ta tillvara konsumenternas intressen bl.a. genom att utarbeta avtalsvillkor och medverka till förbud enligt lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden mot användning av avtalsvillkor som ensidigt gynnar säljaren på konsumentens bekostnad. Mot att uppgiften läggs på Konsumentverket talar verkets begränsade erfarenhet av fjärrvärme och dess närmare betingelser samt förhållandet att normalavtal även skall utarbetas för näringsidkare.

För att låta Energimyndigheten ansvara för utarbetandet av normalavtal talar att myndigheten redan i dag utövar viss tillsynsverksamhet på fjärrvärmeområdet och bevakar utvecklingen på värmemarknaden där fjärrvärmens utgör en komponent. Energimyndigheten får därför anses besitta nödvändig kunskap om fjärrvärmens förhållanden. Mot att myndigheten handhar aktuell uppgift talar främst det förhållandet att Energimyndigheten inte har samma erfarenhet som Konsumentverket av att förhandla om avtal och granska avtalsvilkors skälighet.

Det är min uppfattning att uppgiften inte nödvändigtvis bör underställas en enda myndighet. Även om en sådan sammanhållen ordning kan te sig lämpligast kan uppgiften att utarbeta normalavtalen likaväl, när starka skäl talar för det, delas upp på flera. Vid en samlad bedömning är det min uppfattning att kunskap om fjärrvärmens som företeelse bör ges ett inte obetydligt värde vid val av ansvarig myndighet. Jag förordar därför att normalavtal skall utarbetas av Energimyndigheten såvitt avser näringsidkare. När det gäller avtal för konsumenter bör dock Konsumentverkets samlade erfarenheter på avtalsområdet utnyttjas. Trots Konsumentverkets mindre kunskap på fjärrvärmeområdet finns det därför starka skäl att ändå anförtro utarbetandet av ett konsumentavtal till Konsumentverket. Jag förordar en sådan ordning. Med hänsyn till att arbetet, med en sådan uppdelning, kommer att ske på två olika fronter och att respektive myndighet har specialkunskap på olika betydelsefulla områden som kan komma till nytta vid utarbetandet av avtalet, bör ett samråd ske mellan Energimyndigheten och Konsumentverket för att säkerställa såväl innehållsmässig kvalitet som överensstämmelse mellan de olika avtalstyperna i lämplig utsträckning.

6.3.3 Hur görs avtalet tillämpligt i avtalsrelationen?

Med hänsyn till den oklarhet som råder om i vilken utsträckning som de av Svensk Fjärrvärme tillhandahållna allmänna avtalsvillkoren tillämpas av medlemsföretagen och andra leverantörer av fjärrvärme, kan det mycket väl vara så att det skyddsnet som deltagandet av kundintressen – i form av bostadsorganisationer och Konsumentverket – vid avtalsvilkorens tillkomst ändå får anses ha inneburit, inte kommit kunderna till del i deras avtalsrelation.

För att säkerställa en lägsta nivå av kundskydd bör de nya normalavtal som tas fram i ett andra led göras tillämpliga i en avtalsrelation. Att lagstiftningsvägen föranstalta om hur de allmänna avtalsvilkoren skall se ut i dess helhet låter sig inte göras med någon lätthet och kan inte heller anses motiverat i dagsläget. En sådan reglering riskerar att bli innehållsmässigt svårhanterlig, oflexibel och onödigt ingripande. Vad som står till buds om man väljer att gå lagstiftningsvägen är att lagstifta om vissa utvalda förhållanden mellan fjärrvärmeleverantör och kund. En sådan reglering skulle kunna anses motiverad t.ex. om regleringen tar sikte på frågor av betydelse för kundens energiförsörjning. Det kan då gälla frågor om när en leverantör får avbryta överföring av fjärrvärme t.ex. på grund av en kunds avtalsbrott.

Det är min uppfattning att man, så långt det är möjligt, undviker att inskränka parternas avtalsfrihet. I stället för lagstiftning bör det ges utrymme för branschen till s.k. självreglering. Inom det arbete med en särskild kvalitetsdeklaration som pågår inom Värmemarknadskommittén utarbetas ett nytt standardavtal som avses bli en förutsättning för att ett företag ska omfattas av det föreslagna systemet.

De avtal som tas fram på fjärrvärmeområdet av berörda myndigheter bör göras tillämpliga genom överenskommelser mellan befintliga branschorgan eller branschföreträdare. Det bör därefter ankomma huvudsakligen på Svensk Fjärrvärme i egenskap av branschorganisation för fjärrvärmeleverantörerna att reglera situationen med sina medlemsföretag, t.ex. genom att utfärda en rekommendation om att medlemsföretagen skall tillämpa de villkor som tas fram i den beskrivna processen. En konstruktion som den förespråkade förhindrar inte att parterna i en avtalsrelation träffar avtal som avviker från de rekommenderade avtalsvilkoren.

Eftersom det vid prövningen av avtalsvillkor mellan näringsidkare, men även konsumenter, kan finnas anledning att beakta vad

som i allmänhet gäller inom formulärrätten – dvs. de rättsregler och principer som gäller när avtalsinnehållet bygger på s.k. standardavtal eller formulär som upprättats i förväg för en viss typ av avtal – och eventuellt förekommande handelsbruk, kan särskilt av parternas branschorganisationer gemensamt utarbetade standardavtal, s.k. agreed documents, tjäna till ledning. Den ordning som föreslås för framtagande av normalavtal kan därför även underlätta en bedömning av om ett avtalsvillkor i branschens ögon tenderar att vara oskäligt. Sistnämnda öppnar vissa möjligheter till angrepp av ett avtalsvillkor som avviker från normalavtalets innehåll genom tillämpning av de ovan nämnda avtalsvillkorlagarna.

Med den konstruktion som här förespråkas bör lagstiftning så långt möjligt undvikas. Avtalsvillkor som avviker från de på föreskrivet sätt framtagna och rekommenderade bör alltså endast gälla i den mån parterna är överens om detta och inget annat följer av annan lagstiftning. Det krävs alltså en individuell förhandling och konsensus för att ett avtalsvillkor i normalavtalet skall få åsidosättas. På detta sätt ges ökade möjligheter för fjärrvärmekunderna att känna trygghet i sin avtalsrelation med sin fjärrvärmeleverantör. Skulle denna åtgärd visa sig otillräcklig får mer ingripande lagstiftning övervägas.

6.3.4 Bör det införas kundskydd i avtalsrelationen utöver ett normalavtal?

Vad gäller avbrottsfrågor har det på elområdet funnits lämpligt att reglera om ett minimiskydd för konsumenter. En sådan ordning har också regeringen i en lagrådsremiss föreslagit skall gälla på naturgasområdet.¹⁸ Till stöd för sitt förslag har regeringen anfört att det föreligger ett större skyddsbehov på naturgasmarknaden än vad som normalt är fallet i ett avtalsförhållande eftersom naturgasen kan vara av särskild betydelse för ett hushåll då den kan användas för uppvärmning. Under sådana förhållanden kan en utebliven leverans relativt omgående medföra en allvarlig försämring av den enskildes situation och situationen öppnar även för möjligheten att ett hot om avstängning i vissa fall kan användas som ett otillbörligt påtryckningsmedel för att driva in utestående ford-

¹⁸ Regeringens remiss till lagrådet, Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

ringar.¹⁹ Därför anser regeringen att avstängningsrätten på naturgasområdet – i likhet med rätten till avhysning och avstängning av överföring av el- och vattenleverans – bör vara formaliserad i lag och försedd med begränsningar. På så sätt uppnås en förutsebarhet och enhetlighet för alla parter samt ett ökat skydd för konsumenterna.

Det är min uppfattning att det anförda även gäller för leverans av fjärrvärme. Med hänsyn till att det är fråga om en uppvärmningsform som i stor utsträckning används för uppvärmning av bostäder finns det skäl att införa en kundskyddande lagreglering även på fjärrvärmeområdet i avbrottsfrågor. Den fråga som kan ställas är om detta skydd vid avbrott i fjärrvärmeleveranserna endast skall gälla för konsument.

Till skillnad mot vad som gäller på elområdet tecknas inte individuella leveransavtal med varje enskild i ett flerbostadshus. Detta innebär att t.ex. en hyresgäst eller en bostadsrättsinnehavare kan komma att stå utanför det skydd mot avstängning som en konsument åtnjuter. Å andra sidan får det nog anses finnas större möjligheter för en hyresvärd eller en bostadsrättsförening, som ju är en ekonomisk förening där bostadsrättshavaren är medlem, att fullgöra betalningar och andra villkor i avtalsförhållandet. Dessutom finns det ett visst skydd, om än bräckligt vid akuta situationer, för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare genom de möjligheter till påtryckning på hyresvärden resp. bostadsrättsföreningen och ansvarsutkrävande som gällande lagstiftning på de områdena ställer upp.²⁰ Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att föreslå en utvidgning av kundskyddet att gälla för även andra kunder än konsumenter.

För att möjligheten att stänga av fjärrvärmeleveransen för en konsument skall få användas bör konsumenten ha gjort sig skyldig till en försummelse som är att betrakta som ett väsentligt avtalsbrott. Om försummelsen avser ett mindre belopp eller om det rör sig om enstaka betalningsförsummelse av inte alltför betydande belopp bör alltså en avstängning inte få ske. Avstängningsåtgärden måste således stå i rimlig proportion till konsumentens avtalsbrott.

För att fjärrvärmeleveransen skall få avbrytas bör dessutom krävas att konsumenten ges möjlighet att vidta rättelse inom skälig tid.

¹⁹ Ett sådant förfarande kan utgöra missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen (1993:20), se t.ex. Marknadsdomstolens avgörande MD 2002:11.

²⁰ För hyresförhållanden se 12 kap. jordabalken (1970:994) och för bostadsrätter se bostadsrättslagen (1991:614).

När det gäller betalningsförsummelse bör förutsättningarna för avstängning formaliseras genom ett krav på att konsumenten skall delges en underrättelse om att fjärrvärmeleveranserna kan komma att stängas av. Genom att så sker får konsumenten verkligen vetskap om vad som gäller och det bör även inskräpa allvaret i situationen. Om fjärrvärmeleveranserna stängs av vintertid kan det uppstå risk för personskador eller saksador i vissa fall, varför det bör motverkas att så sker. Normalt omfattas ett hot om avstängning av fjärrvärmeleveranserna, i förening med en uppmaning att betala, av inkassolagens (1974:182) regler. Det innebär att fjärrvärmebranschen har iakttagit principerna om god inkassosed.

Det anförda leder till slutsatsen att skyddet för konsumenten bör stärkas, dels genom särskilda regler som hindrar avstängning i vissa akuta situationer, dels genom att socialnämnden eller den nämnd som annars fullgör uppgifter inom socialtjänsten, skall underrättas vid en förestående avstängning. Sådan avstängning bör, liksom fallet är inom ellagstiftningen och föreslås bli inom naturgaslagstiftningen,²¹ inte tillåtas om omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning befara att en avstängning skulle medföra inte obetydlig personskada eller omfattande sakskada. Det bör poängteras att den föreslagna bestämmelsen inte innebär någon utredningsskyldighet för fjärrvärmeföretagen. Handlar konsumenten otillbörligt mot sin avtalspart bör denna bestämmelse inte hindra en avstängning.

Även ellagens bestämmelser och de föreslagna reglerna i en ny naturgaslag²² om delgivning av uppmaning att betala inom tre veckor och om underrättelse om att överföringen annars kan komma att avbrytas, bör gälla på fjärrvärmeområdet. Ett meddelande om den uteblivna betalningen skall samtidigt lämnas till socialnämnden i den kommun där konsumenten får fjärrvärme levererad. Skulle det visa sig att socialnämnden har anledning att lämna bistånd till den enskilde, kan en prövning inom ramen för socialtjänstlagen (2001:453) komma ifråga. Om det då visar sig att det föreligger en rätt till bistånd för konsumenten kan kommunen ingripa genom att dels betala skulden, dels åta sig betalningsskyldighet för den förfallna fordran. Det bör, för att motverka att rätten till avstängning används som ett medel i en tvist mellan parterna, i lag föreskrivas att en fordran som är föremål för tvist inte får ligga till grund för en avstängning.

²¹ Se regeringens remiss till lagrådet, Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

²² Se föregående not.

6.4 Förhandlingsrätt för kund

Förslag: En lagstadgad rätt bör införas för potentiella och befintliga kunder och konsumenter att få till stånd en förhandling rörande pris och andra viktiga avtalsförhållanden. För befintliga kunder gäller rätten när leverantören enligt avtal har rätt att ensidigt besluta om pris, effekt eller övriga viktiga leveransförhållanden.

I mitt uppdrag ligger att studera behovet av och förutsättningarna för att inrätta en förhandlingsordning vad gäller prissättningen av fjärrvärme. Ett sådant förfarande är, såsom uppdraget utformats, inte begränsat till någon kundkategori eller ens till att det skall finnas ett rättsförhållande mellan de oeniga parterna. Förhandlingsordningen kan alltså användas såväl inom ett avtalsförhållande såväl som vid förhandlingar om att ingå ett avtal.

Det normalavtal som jag föreslår skall utarbetas kommer att innehålla standardiserade villkor som skall gälla i ett avtalsförhållande. De kommer alltså, som utgångspunkt, inte att vara föremål för en individualiserad förhandling.

Vissa villkor är av större betydelse för kunden än andra. Förmodligen kommer framtagandet av ett normalavtal inte att i tillräcklig grad trygga fjärrvärmekunderna mot den ensidighet som i dag till inte obetydlig del präglar avtalsrelationen mellan fjärrvärmeleverantör och fjärrvärmekund. Det finns därför skäl att ytterligare förstärka kundens situation genom att införa en möjlighet att påverka innehållet i vissa för kunden mer betydelsefulla villkor. Det är min uppfattning att villkor av sådan särskild betydelse för kunden skall göras till föremål för en individualiserad förhandling. Vilka villkor som bör omfattas av förhandlingsrätten bör därför övervägas närmare i det följande.

6.4.1 Vilka villkor skall omfattas av förhandlingsrätten?

När fjärrvärmekunderna i dagsläget upplever att de befinner sig i en utsatt situation beror det till stor del på det rådande ensidiga villkorsbestämmandet från leverantörens sida. Detta gäller speciellt prissättningsmekanismen för fjärrvärmeleveranser.

Ett avtal om leverans av fjärrvärme löper som huvudregel tills vidare. Fjärrvärmeleverantören förbehåller sig i avtalsvillkoren ofta rätt att ensidigt förändra det fastställda priset för leverans av fjärrvärmens under avtalstiden. Eventuella prisjusteringar skall föregås av ett visst förfarande av informativ karaktär. Justeringarna skall aviseras till kund inom ett visst tidsintervall innan det att dessa träder i kraft. Intervallet följer av de allmänna bestämmelser för leverans av fjärrvärme som gäller i avtalsförhållandet. Prisändringar till följd av ändrade skatter, avgifter eller andra myndighetsbeslut kan ofta genomföras utan föregående underrättelse.

Det kan även hända att en fjärrvärmeleverantör förbehåller sig rätten att ändra andra gällande villkor än priset under löpande avtalstid. Av de allmänna avtalsvillkor som Svensk Fjärrvärme tagit fram förekommer i dagsläget ingen sådan möjlighet i förhållande till konsument. Däremot har leverantören rätt att ändra avtalsvillkoren gentemot en näringsidkande kund. Möjligheten står öppen under förutsättning att ändringarna har beslutats i samråd med de branschorganisationer som de allmänna avtalsvillkoren tagits fram i samråd med, dvs. Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Riksbyggen och SABO.

Priset

De prishöjningar som fjärrvärmeleverantörer ensidigt genomfört under senare år har varit relativt stora sett ur kundernas perspektiv och har ibland även skett vid mer än ett tillfälle under ett och samma år. Prishöjningarna och sättet de skett på har på ett beklagligt sätt skapat en viss misstro mot och massmedialt negativ uppmärksamhet kring fjärrvärmeleverantörerna och deras verksamhet. Denna misstro måste, som jag inledningsvis konstaterat, övergå i ett förtroende för fjärrvärmebranschen för att fjärrvärmens skall kunna utvecklas och bli en på alla nivåer allmänt accepterad uppvärmningsform.

Fjärrvärmeprisets stora betydelse för fjärrvärmekunderna, sammantaget med de hinder som en övergång till andra uppvärmningsalternativ möter, gör att det finns anledning att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning och därmed förtroendet för fjärrvärmens. Detta kan enligt min mening lämpligast ske genom att kunden ges en möjlighet att påverka och kontrollera huvudsakligen prissättningen.

På fjärrvärmeområdet tillämpas som ovan konstaterats i dag ofta olika former av prisvillkor för olika kategorier av fjärrvärmekunder. De priser som i huvudsak kommer i fråga är dels pris för anslutning till fjärrvärmenätet, dels pris för leverans av fjärrvärme. När det talas om fjärrvärmepriser är det normalt sistnämnda pris som avses.

Priset för *anslutning av en kund till fjärrvärmenätet* är nästan uteslutande en engångskostnad. Beroende på att det råder olika och specifika förutsättningar för anslutning av en fastighet till ett fjärrvärmenät – i form av längd, terrängförhållanden m.m. – varierar anslutningskostnaden från fall till fall och priset blir därigenom föremål för viss individualiserande hantering redan i dag.

Priset för *leverans av fjärrvärme* utgör en huvudsakligen löpande kostnad för kunden. Det kan vara sammansatt av ett antal olika komponenter – fasta såväl som rörliga – vilka kan variera beroende på om kunden är näringsidkare eller konsument. Med hänsyn till variationen av delkomponenter i det som utgör fjärrvärmepriset kan det, i stället för att tala om pris, finnas skäl att tala om ett pris-system. När jag i det följande talar om pris avses dock summan av alla delkomponenter i fjärrvärmeprissystemet. Oavsett hur ett pris-system är uppbyggt med olika priskomponenter kan det konstateras att det är fjärrvärmeleverantören som fastställer vilka komponenter som betalning skall ske för och vilket pris varje sådan komponent skall betinga. Fastställandet föregås i det stora flertalet fall inte av någon förhandling eller annan individualiserande diskussion med fjärrvärmekunden. Kunden är därför som utgångspunkt att bedöma som pristagare, dvs. kunden får acceptera det pris fjärrvärmeleverantören erbjuder.

Vilket fjärrvärmepris som skall tillämpas i ett leveransförhållande är en avtalsfråga. I föregående avsnitt redogjorde jag för mina tankar kring ett normalavtal. Med ett normalavtal som grund bör det kunna öppnas en möjlighet eller en rätt för en kund att även förhandla om priset. Denna rätt till förhandling uppkommer vid tecknande av ett nytt avtal och när en leverantör vill ändra priset i ett befintligt avtal samt innebär en motsvarande skyldighet för fjärrvärmeleverantören, dvs. en skyldighet att förhandla, i dessa situationer.

Visserligen finns det redan i dag en förhandlingsmöjlighet. Några regelrätta förhandlingar torde dock i det stora flertalet fall inte komma till stånd under rådande förhållanden där kunden är pristagare. Förhandlingar sker, där sådana förekommer, huvudsakligen när kunden intar en starkare ställning, dvs. är av en viss storlek och

har ett visst energibehov som gör det attraktivt för fjärrvärmeleverantören att ingå i sådana förhandlingar. Införandet av en förhandlingsskyldighet kan därför bidra till ett ökat inflytande och deltagande för kunden i prissättningen av fjärrvärmen, speciellt i de fall ett befintligt avtal medger ensidiga prisändringar.

Anslutningens kapacitet

Ett till priset starkt knutet villkor är den effekt som anslutningen eller abonnemanget skall omfatta. Den abonnerade effekten, eller kapaciteten som den ibland benämns, styr anslutningens fasta avgifter genom att de beräknas efter den effekt eller kapacitet kunden behöver. En del leverantörer delar in kunderna i kategorier beroende på effektens storlek.

Enligt en av Svensk Fjärrvärme utarbetad avtalsmall skall effekten initialt anges direkt utskrivet i avtalet om leverans av fjärrvärme. Den fastställs och regleras på det sätt som framgår av vid varje tillfälle gällande prisbestämmelser. Ändringar av den abonnerade effekten kan alltså ske under löpande avtalstid. Det betyder att om kunden förändrar sitt energiuttag, exempelvis genom energibesparande åtgärder, kan det även komma att påverka abonnemangseffekten och därmed kundens fasta kostnad. Effekten kan t.ex. beräknas utifrån det energiuttag som en kund har haft under höglastperioden (vintern) det föregående eller de två föregående kalenderåren. En annan tänkbar metod på sikt är timmätning, en metod som det i dag står öppet för branschen att införa på elmarknaden. Detta är emellertid inte etablerad teknik inom fjärrvärmen. Skälet till detta är att det är tekniskt mer komplicerat att fastlägga den momentana effekten. Bra mätutrustning saknas därför för närvarande.

Med hänsyn till den starka kopplingen till prissättningen av abonnemanget kan möjligen en förhandlingsrätt anses föreligga redan genom rätten att förhandla om priset. Det kan dock, då fråga kan uppkomma om en fjärrvärmeleverantör uppfyllt sin förhandlingsskyldighet, finnas skäl att särskilt klargöra förhandlingsrätten i denna del. Jag anser därför att det bör öppnas en möjlighet att förhandla även om den abonnerade effekten eller kapaciteten. Möjligheten ger kunden ekonomiska incitament till minskat effektuttag med även långsiktiga fördelar för leverantören i form av ett lägre behov av produktionskapacitet.

Andra villkor

Det kan diskuteras om det inte – i den utsträckning som det av ett avtal följer en möjlighet för fjärrvärmeleverantören att ensidigt under löpande avtalstid ändra villkor i avtalet – bör i vart fall finnas en möjlighet att få förhandla om ändringen. Som ovan konstaterats ger de allmänna avtalsvillkor som Svensk Fjärrvärme utarbetat inte några sådana möjligheter gentemot en konsument men väl gentemot en näringsidkande kund. Det kan dock inte uteslutas att andra gällande avtal innehåller sådana möjligheter. Det bör därför öppnas en möjlighet att även beträffande andra villkor få till stånd en förhandling, i vart fall när ensidiga ändringar är möjliga. Om ingen annan verkan uppnås kan införandet av en sådan möjlighet styra avtalsskrivningen dit att avtalen, så långt det är möjligt, frigörs från villkor som ger möjlighet till ändringar i avtalsvillkoren under löpande avtalstid.

6.4.2 Vad innebär förfarandet?

Den förhandlingsrätt som jag föreslår innebär att en kund ges en valmöjlighet att påkalla förhandling eller att avstå sådan förhandling i vissa angivna frågor. Avsikten är alltså inte att införa någon absolut förhandlingsskyldighet för fjärrvärmeleverantörerna. Förhandlingsskyldigheten uppkommer först när kunden påkallat förhandlingen. Det bör påpekas att förhandlingsrätten för fjärrvärme-kunden eller den motsvarande skyldigheten för fjärrvärmeleverantören inte innebär att det uppkommer en skyldighet för parterna att komma överens. Den skall snarare ses som en skyldighet för parterna att muntligen med god vilja diskutera frågan med syftet att nå en lösning som båda parter kan vara nöjda med. Parterna bör så långt det är möjligt och rimligt även träffas.

Utgångspunkten för förhandlingen bör vara att vardera parten på ett tydligt sätt skall delge motparten sin uppfattning om vilket pris som bör gälla i avtalsförhållandet. Det bör ankomma på fjärrvärmeleverantören att inför förhandlingen vidta lämpliga åtgärder så att fjärrvärmekunden får all den information som behövs för att kunna bilda sig en uppfattning om fjärrvärmeverksamheten och andra för förhandlingen viktiga omständigheter, t.ex. om prissättningen av fjärrvärmeleveranserna.

Vid förhandlingen skall även informationsmaterial presenteras som förklarar fjärrvärmeleverantörens prissystem och dess delkomponenter samt grunderna för den tillämpade eller föreslagna prisnivån, t.ex. skälen för varför priset skall ligga på en viss angiven nivå.

På detta sätt ökar möjligheterna för parterna att få förståelse för varandras situation och därmed att träffa en överenskommelse som parterna kan bli rimligen nöjda med.

6.4.3 För vem och när står rätten till förhandling öppen?

Avsikten med förhandlingsrätten är att öka fjärrvärmekundens möjlighet att påverka priset och därmed kundens trygghet i sin valda uppvärmningsform. Rätten till förhandling om fjärrvärmepriset skall gälla *alla kategorier av fjärrvärmekunder*, dvs. de som har ett avtal om leverans av fjärrvärme med en fjärrvärmeleverantör. Det finns som jag ser det inga bärande skäl att införa olika ordningar för olika kundkategorier, dvs. för konsumenter och för andra kunder.

Som utgångspunkt gäller avtalsfrihet. En konsekvens av detta är att ingångna avtal skall hållas och gälla under avtalstiden. Förhandlingsrätten bör därför endast kunna aktualiseras om avtalet medger att fjärrvärmeleverantören gör ensidiga ändringar av avtalsvillkor. En sådan anledning kan vara att fjärrvärmeleverantören aviserat en prishöjning eller annan ändring av de gällande avtalsvillkoren.

Det kan diskuteras om rätten till förhandling även skall gälla för *potentiella fjärrvärmekunder*. Denna kategori av kunder står utanför fjärrvärmens som uppvärmningsform men har intresse av och vilja att under för dem rätta förhållanden ansluta sig till ett fjärrvärmenät och teckna ett avtal med en fjärrvärmeleverantör. En sådan kund befinner sig inte i en så utsatt position som en redan etablerad fjärrvärmekund. De kan med öppna ögon värdera det pris och de övriga villkor som lämnats av fjärrvärmeleverantören och utnyttja sina möjligheter till val mellan till buds stående uppvärmningsformer. Det föreligger därför inte samma starka behov av att skydda potentiella kunder.

Att byta uppvärmningsform är ofta förenat med varierande men inte obetydliga kostnader. I den situation att någon överväger att byta uppvärmningsform och övergå till fjärrvärme torde det vara mer vanligt att anslutningspriset redan i dag blir föremål för någon

form av förhandling. Priset för anslutning till fjärrvärmenätet utgör ju en initial och för valet av energiform betydelsefull engångskostnad. Även priset för leverans av fjärrvärme står klart för en potentiell kund och ingår i övervägandena om byte eller val av uppvärmningsform. Någon rätt till förhandling föreligger dock inte.

Om förhandlingsskyldigheten även skall omfatta priset för anslutning till fjärrvärmenätet bör det rimligen övervägas att införa en förhandlingsmöjlighet även för potentiella kunder. Visserligen befinner sig en potentiell kund i en mindre utsatt position. Det är dock så att en sådan kund, trots insyn i anslutningskostnader och pris för leverans av fjärrvärme, också kan känna en osäkerhet inför den ensidighet som i dag präglar ett avtalsförhållande på fjärrvärmeområdet och avstå sådan anslutning till nackdel för fjärrvärmens utbyggnad. Det kan därför vara lämpligt att förhandling på begäran skall ske i dessa fall för att öka kundens förtroende genom ett informationsutbyte och en dialog mellan de förhandlande parterna. Enligt vad jag erfarit förekommer sådana förhandlingar i stor utsträckning redan i dag. En skyldighet att förhandla i dessa fall torde därför inte få nämnvärda konsekvenser för fjärrvärmeföretagens kostnadsbild. Vidare bör det noteras att det initiala priset för leverans av fjärrvärme ligger till grund för senare prishöjningar. Ett högt ingångspris kan, trots motiverade senare prishöjningar, medföra en betungande och oskälig prisnivå för en fjärrvärmekund. Jag anser därför, mot denna bakgrund, att även potentiella kunder bör ges förhandlingsrätt. Förhandlingsrätten skall gälla såväl priset för anslutning som för leverans av fjärrvärme.

För att förhandlingsskyldighet skall uppkomma för en fjärrvärmeleverantör bör givetvis den potentielle kunden ha en verklig möjlighet, såväl teknisk som ekonomisk, att ansluta sig till fjärrvärmesystemet i fråga. Varje begäran om förhandling från icke-anslutna bör alltså inte föranleda att förhandlingsskyldigheten uppkommer. En begränsning av rätten till förhandling resp. förhandlingsskyldigheten bör därför ske till potentiella kunder i fjärrvärmesystemets närområde, vilkas anslutning inte ingriper i utformandet av ett rationellt och ändamålsenligt fjärrvärmesystem. Det blir då en tillsynsfråga att avgöra om en vägran att fullgöra förhandlingsrätten föreligger i det enskilda fallet.

När *förhandlingsrätten inträder* beror på vilken utgångssituation som kunden befinner sig i.

Om kunden är en icke-ansluten kund uppkommer förhandlingsskyldigheten när denne har en reell avsikt att ansluta sig till fjärr-

värmenätet i fråga och de övriga förutsättningarna, om t.ex. teknisk och ekonomisk rimlighet, är uppfyllda.

För en kund som är ansluten till ett fjärrvärmesystem och har ett befintligt avtal som gäller för viss tid och avtalet är på väg att löpa ut eller har sagts upp till omförhandling inträder förhandlingsrätten under samma förutsättningar som för en potentiell kund. Dessa förutsättningar torde generellt vara uppfyllda och förhandling kan då i princip påkallas även under det tidsbegränsade avtalets giltighetstid.

För anslutna kunder med ett tillsvidareavtal inträder förhandlingsrätten endast under förutsättning att det mellan parterna gällande avtalet medger ensidiga ändringar av villkor under löpande avtalstid. I sådant fall inträder förhandlingsrätten när leverantören aviserar en villkorsförändring.

6.4.4 Hur skall rätten till förhandling genomföras?

En annan fråga att ta ställning till är på vilket sätt rätten till förhandling skall införas.

Förhandlingsrätten för fjärrvärmekunderna bör kunna framgå av de normalavtal som skall utarbetas enligt vad jag föreslagit i föregående avsnitt. Normalavtalen skall tas fram och tillämpas på frivillig basis som en del i fjärrvärmebranschens självreglering. Någon möjlighet att tvinga fjärrvärmeleverantörerna att följa normalavtalet finns inte med den valda linjen, utan efterföljden därav är beroende av en aktiv och stark branschorganisation. Det kan därför vara lämpligt att rätten till förhandling underkastas lagreglering om man ser ett behov av att säkerställa att rätten kommer till tillämpning.

En brist med en ordning där rätten till förhandling följer av avtal är att den som inte har ett avtal, dvs. är en potentiell kund, inte kommer att tillerkännas någon sådan förhandlingsrätt, vare sig om priset för anslutningen eller för leverans av fjärrvärme. För att uppnå det skydd som jag anser att även potentiella kunder bör ha, torde det mot denna bakgrund vara tvunget att införa en lagreglerad förhandlingsrätt.

6.4.5 Insyn i förhandlingsresultaten

En rätt till förhandling kan alltför lätt urholkas om det inte finns en möjlighet till insyn i de förhandlingsresultat som uppnås. Förhandlingen mynnar, om den lyckas, ut i ett avtal mellan de förhandlande parterna. Detta avtal är individuellt och endast bindande mellan parterna. Det får således inte någon automatisk återverkan på övriga kunder inom samma kundkategori eller kundgrupp. Det är därför angeläget att resultatet av förhandlingarna, huvudsakligen det pris som den förhandlande kunden accepterar, så långt möjligt skall vara offentligt för att skydda svaga konsumenter mot missbruk av en fjärrvärmeleverantör i en stark ställning. Genom ett offentliggörande får andra kunder inom samma kundgrupp möjlighet att, med det offentliggjorda avtalet som grund, föra upp villkorsfrågan till diskussion även för egen del. Det är därför av vikt att kunder även kan få klarhet över vilken kundkategori som de tillhör. Oftast styr uttagsmönstret detta. Jag utgår från att fjärrvärmeleverantörens kriterier för kategorisering av kunder som huvudregel offentliggörs.

6.4.6 Sanktioner

En fjärrvärmekunds rätt till förhandling innebär en motsvarande förhandlingsskyldighet för en fjärrvärmeleverantör. Det är tänkbart att den situationen kan uppkomma att fjärrvärmeleverantören inte uppfyller denna skyldighet. Med en lagstadgad förhandlingsrätt bör därför även följa sanktionsmöjligheter. Det bör vara möjligt för tillsynsmyndigheten att förelägga den som inte förhandlar efter en begäran om det från en berättigad kund att fullgöra förhandlingskyldigheten. Ett föreläggande bör få förenas med vite.

Det kan inträffa att en fjärrvärmeleverantör visserligen förhandlar men ändå kategoriskt sluter avtal enligt de gällande prisbestämmelserna. Ett sådant företag kan ha brutit mot skyldigheten att förhandla med god vilja för det fall att ett förhandlat avtal, vid en kontroll av tillsynsmyndigheten, inte visar sig innebära någon egentlig individualisering, t.ex. av prisvillkoret i avtalet. Jag föreslår dock ingen direkt sanktion i den särlagstiftning som jag nu föreslår för fjärrvärmeområdet. Ageranden av nu aktuellt slag bör utredas i enlighet med gällande lagstiftning på området.

6.4.7 Vad händer om förhandlingarna misslyckas?

Den förhandlingsordning som jag föreslår innebär inte en skyldighet för parterna att komma överens. Resultatet av förhandlingarna kan alltså bli att parterna inte kan träffa en överenskommelse i en fråga som omfattas av förhandlingsskyldigheten.

Finns det inget avtal mellan två förhandlande parter och dessa inte kan komma överens om de förhandlingspliktiga villkoren kommer den potentielle kunden att avstå att ansluta sig till fjärrvärmesystemet. Skulle det vara så att beslutet tar sin grund i kundens osäkerhet om framtida prishöjningar förhindras fjärrvärmens utbyggnad. En sådan situation bör undvikas.

Om avtal redan finns och förhandlingen tillkommit som ett led i leverantörens möjlighet enligt avtalet att ändra villkor av något slag, kan resultatet av de strandade förhandlingarna leda till att villkorsändringen ändå genomförs ensidigt från leverantörens sida. En sådan ordning kan inte sägas i tillräcklig grad stärka kundernas trygghet och förtroende för fjärrvärmens som uppvärmningsform.

Mot den angivna bakgrunden kan det därför diskuteras om det inte bör tillhandahållas någon form av ytterligare steg i en förhandlingsordning för det fall att parterna inte kan komma överens.

De frågor som omfattas av förhandlingsskyldigheten är särskilt betydelsefulla för kunderna att kunna påverka. Det kan dock vara svårt som kund, speciellt mindre sådana, att tillvarata de egna intressena på ett framgångsrikt sätt och kunna bedöma det rimliga i det förhandlingsförslag som fjärrvärmeleverantören i sin starka förhandlingsposition lägger fram. Detta gäller även om kunden har tillgång till de nyckeltal jag föreslår skall tas fram. Det kan därför vara av vikt för kundernas trygghet i fjärrvärmeförhållandet att de kan få prövat hur förhandlingsfrågan bör behandlas och lösas eller i vart fall få ett opartiskt yttrande från tredje part om detta. Genom ett sådant förfarande kommer en större acceptans och förståelse för villkorsändringen att uppkomma i fjärrvärmeförhållandet. Detta vinner såväl kunderna som fjärrvärmebranschen på.

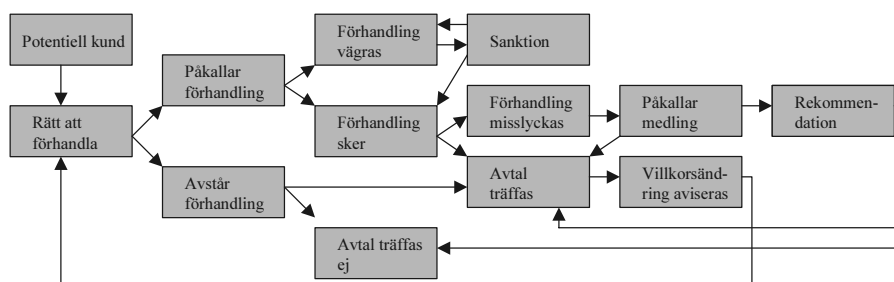
För att ytterligare trygga fjärrvärmekunderna och även i övrigt öka förtroendet för fjärrvärmens som uppvärmningsform bör mot denna bakgrund en förhandlingsordning kompletteras med en medlingsfunktion. Jag föreslår därför att det inrättas en särskild instans som på begäran av en part skall bistå parterna med hjälp att komma överens vid misslyckade förhandlingar som rör förhandlingspliktiga frågor.

En uppgift för en sådan medlande instans är initialt att ge parterna ökad förståelse för varandras situationer och tydliggöra för vardera parten hur det förhandlade villkoret bör kunna behandlas. Huvuduppgiften är givetvis att förmå parterna att komma överens. Skulle det medlande arbetet ändå inte leda till att parterna kommer överens bör instansen skilja frågan ifrån sig genom att avge en rekommendation om hur förhandlingsfrågan bör lösas. Gäller förhandlingen det pris som skall tas ut för fjärrvärmelieferanser eller anslutning till fjärrvärmesystemet skall rekommendationen om möjligt innehålla en beloppspecisering.

6.4.8 Avslutande tankar

Jag föreslår sammanfattningsvis att det skall införas en förhandlingsordning som ger en fjärrvärmekund rätt att förhandla om dels vissa mer betydelsefulla villkor, dels villkorsändringar under löpande avtalstid. Den föreslagna ordningen går alltså något längre än den som beskrivits i våra direktiv som begränsar sig endast till prissättningsfrågan. Jag kan dock inte se att jag är förhindrad att lämna ett sådant vidare förslag. Förhandlingsordningen kan schematiskt beskrivas enligt modellen nedan.

Figur 6.1. Förhandlingsordning



6.5 Tvistlösningsmöjlighet utöver medling

Förslag: Det bör införas en sammanhållen instans för prövning av fjärrvärmeleverantörernas och fjärrvärmekundernas tvistefrågor i fråga om pris och andra leveransvillkor.

Jag har i föregående avsnitt föreslagit att det skall införas en förhandlingsordning med en medlingsmekanism som ett yttersta och viktigt slutsteg för att öka kundtryggheten. Denna ordning kommer i första hand att ta om hand de meningsskiljaktigheter som kan uppkomma om de priser och de övriga förhandlingsbara frågor som skall gälla i fjärrvärmeförhållandet mellan leverantör och kund.

Det kan även uppkomma ett behov, speciellt för konsumenterna, av att få prövat uppkomna oenigheter kring också andra villkor i ett avtalsförhållande. I mitt uppdrag ligger därför även att studera behovet av och förutsättningarna för att inrätta en instans för klagomål mot priser och leveransvillkor för konsumenterna på fjärrvärmemarknaden. En sådan ordning antyder att det är fråga om att lösa oenigheter mellan två parter i ett civilrättsligt förhållande, dvs. mellan en fjärrvärmekonsument och en fjärrvärmeleverantör.

Visserligen är mina direktiv utformade så att jag endast skall undersöka behovet av en klagoinstans i förhållande till konsumenterna på fjärrvärmemarknaden. Jag anser dock, mot bakgrund av den rådande situation som gäller för kunderna på fjärrvärmeområdet generellt, att uppdraget även bör omfatta att studera behovet av och förutsättningarna för annan fjärrvärmekund att få klaga på pris och andra leveransvillkor. En sådan ordning begränsar de prövningsberättigade till parterna i ett befintligt avtalsförhållande. Denna tvistlösningsmöjlighet kommer alltså inte att stå öppen för potentiella kunder. Dessa kunder är istället hänvisade till möjligheten till förhandling och medling.

Vad utredningen i detta sammanhang har att ta ställning till är alltså om det, utöver den förhandlingsordning med medlingsfunktion som jag föreslagit, bör tillhandahållas någon annan form av tvistlösningsmöjlighet för att ytterligare öka fjärrvärmekundernas trygghet.

6.5.1 Vad skall prövas i en instans för klagomål?

Huvudsyftet med en prövningsordning bör vara att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Detta kan ske genom att ge kunderna ökade möjligheter till kontroll av och skydd genom en opartisk prövning av avtalsförhållandet med fjärrvärmeleverantören. En fjärrvärmekund bör alltså ha en reell möjlighet att få tvistiga avtalsfrågor civilrättsligt prövade. På så sätt får kunden ökat förtroende för att de villkor som tillämpas i avtalsförhållandet med fjärrvärmeleverantören är rimliga. Det kan därför bli fråga om att, med beaktande bl.a. av befintlig reglering och avtalets innehåll, ta ställning till skäligheten i de krav som leverantören ställer eller vilken tolkning ett avtalsvillkor skall ges. Prövningen kan också avse frågor om felaktigheter i förhållande till vad som avtalats, t.ex. om leveransåtaganden. Det kan även röra sig om frågor om skadeståndsansvar eller andra ersättningsfrågor, t.ex. för återställning efter utförda underhålls- eller anläggningsarbeten.

6.5.2 Vilka regler aktualiseras vid en prövning?

Jag har tidigare i avsnitt 6.3.1 något berört avtalslagen samt de två avtalsvillkorslagarna. Av dessa lagar är det huvudsakligen endast avtalslagen som reglerar och som påverkar det civilrättsliga förhållandet mellan en fjärrvärmeleverantör och en fjärrvärmekund. Avtalsvillkorslagen för konsumentförhållanden innehåller dock viss för konsumenterna gynnsam civilrättslig reglering som mildrar kraven i avtalslagens generalklausul om oskälighet. Utöver de avtalsrättsliga lagarna finns även kompletterande civilrättslig lagstiftning för vissa typer av avtalsförhållanden, t.ex. köplagen och konsumentköplagen.

Köplagen innehåller vissa bestämmelser om köp av lös egendom. Ett köp är enligt en vedertagen uppfattning en överlåtelse av äganderätten till egendom. Vad som avses med lös egendom följer motsatsvis av avgränsningen i första och andra kapitlet i jordabalken som reglerar vad som är fast egendom. Det sagda innebär att all egendom som inte är fast egendom enligt dessa regler är lös egendom. En speciell kategori av lös egendom är lösa saker, t.ex. maskiner och andra rörliga fysiska föremål samt gaser och vätskor, dock inte elektrisk kraft. Bestämmelserna i köplagen kan åberopas för en prövning av frågor relaterade till köpet. Det kan gälla påföljder vid

dröjsmål med att leverera varan, fel i den köpta varan, prisavdrag m.m. Lagens bestämmelser tillämpas inte i den mån annat följer av ett gällande avtal, av praxis som har utbildats mellan parterna eller av handelsbruk eller annan sedvänja som måste anses bindande för parterna.

Konsumentköplagen gäller köp av lösa saker som en näringsidkare säljer till en konsument, dvs. en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Med begreppet "lös sak" avses varje slag av rörligt fysiskt föremål, t.ex. livsmedel, kläder, möbler, bilar, båtar och kemisk-tekniska produkter. Som lös sak räknas också exempelvis gaser och vätskor, men inte elektrisk kraft. Lagen reglerar huvudsakligen samma frågeställningar som köplagen med den skillnaden att avtalsvillkor som avviker från vad som följer av konsumentköplagen och som kan bedömas vara till nackdel för köparen är ogiltiga, om inte annat anges i lagen. En konsument har alltså ett starkare skydd än en kund av en annan kategori.

Konsumenttjänstlagen gäller avtal om tjänster som en näringsidkare utför åt konsumenter på lösa saker, på fast egendom, på byggnader eller andra anläggningar, på mark eller i vatten eller på andra fasta saker. Från tillämpningsområdet undantas dock djur. Även förvaring av lösa saker omfattas. Med begreppet "lösa saker" avses detsamma som lösöre. Lagen ger vissa bestämmelser om fel i tjänsten, prisavdrag, hävning, skadestånd m.m. I likhet med vad som gäller enligt konsumentköplagen är konsumenttjänstlagen bindande om inte annat anges i lagen. Det innebär att avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna i lagen är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne.

Det bör noteras att det, mot bakgrund av de tillämpningsområden som den konsumenträttsliga skyddslagstiftningen erhållit då reglerna tar sikte på köp av och tjänst utförd på lösa saker, är tveksamt om dessa lagar är direkt tillämpliga på avtal om leverans av fjärrvärme. Vid en konsumenttvist torde därför i stället grunderna för regleringen kunna tillämpas i den mån det är lämpligt.

Av allmänna civilrättsrättsliga principer följer att ett avtal inte ensidigt kan ändras utan stöd i avtalet. Det kan med visst fog ifrågasättas om ett avtalsvillkor som möjliggör en sådan ändring genom hänvisning till vid varje tid gällande prisbestämmelser kan anses innebära att priset följer av avtalet i den mening som avses i 45 § köplagen och 35 § konsumentköplagen. Om priset inte kan anses följa av avtalet skall köparen betala vad som är skäligt med

hänsyn till varans art och beskaffenhet, gängse pris vid tiden för köpet samt omständigheterna i övrigt. Motsvarande reglering i 36 § konsumenttjänstlagen kräver att konsumenten, i den mån priset inte följer av avtalet, skall betala vad som är skäligt med hänsyn till tjänstens art, omfattning och utförande, gängse pris eller prisberäkningssätt för motsvarande tjänster vid avtalstillfället samt omständigheterna i övrigt.

6.5.3 Kan prövning ske redan i dag?

Avtalsfrågor kan redan i dag underkastas prövning i olika former och under olika förutsättningar. Jag kommer övergripande att beröra dessa i det följande.

Allmän domstol

De allmänna domstolarna är behöriga att handlägga alla typer av mål och ärenden som inte uttryckligen har undantagits från deras kompetens. Om det finns ett avtal mellan två parter kan den som är missnöjd föra talan vid allmän domstol. Förfarandet står öppet för såväl fysiska som juridiska personer. I princip kan en talan utformas som en fastställelsetalan eller en fullgörelsetalan. En fullgörelsetalan innebär en talan om att någon skall fullgöra något, t.ex. betala för en levererad vara eller tjänst. En fastställelsetalan innebär i korthet en prövning för att få klargjort om ett visst mellan parterna stridigt rättsförhållande är för handen eller inte, dvs. saken skall avse frågan om det finns särskilda rättigheter eller skyldigheter mellan dem.²³

För att domstolen skall ta upp tvisten till prövning krävs att en ansökningsavgift betalas. Den förlorande parten skall som huvudregel ersätta motparten dennes rättegångskostnad. Överstiger inte tvistebeloppets storlek ett halvt basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring kan kostnaderna dock begränsas till ett minimum. Beroende på målets komplexitet m.m. kan handläggningen dra ut på tiden. Handläggningstider på upp till ett år är inte ovanliga.

²³ Fitger, Peter, Rättegångsbalken, En laghandbok, Norstedts Juridik AB, suppl. 38, sept 2002, s. 13:18 ff. samt Nordh, Roberth och Lindblom, Per Henrik, Kommentar till RB, häfte 2, kapitel 10–14, Uppsala, 2003, s. 159.

En talan vid allmän domstol kan till att börja med avse frågor om fel i den köpta varan eller tjänsten. Talan kommer då att avse prisavdrag, hävning eller annan kompensation. Talan kan även avse jämkning eller ogiltigförklaring av ett avtalsvillkor med stöd av *avtalslagen*, närmast 36 § *avtalslagen*, eller den konsumentskyddande avtalsvillkorlagen.

Det är vanligt att domstolens prövning bygger på en fullgörelsetalan från den i ett förhållande som vill ha betalt, dvs. från säljarens eller leverantörens sida. Prövning sker då genom att domstolen, efter gäldenärens invändning därom, gör en bedömning av om fel förelegat, i vilken omfattning prisavdrag kan medges eller om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har i sistnämnda fall villkoret sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller av annan anledning är i en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Tar talan sikte på priset kan utgången bli den att domstolen beslutar om vilket pris som bör gälla mellan parterna för den tid som talan avser, dvs. för förfluten tid. Något avgörande av det pris som skall gälla i framtiden sker alltså normalt inte. Här föreligger en väsentlig skillnad i förhållande till den förhandlingsordning som jag tidigare föreslagit skall införas. Avgörandet kan dock antas få en viss prejudicerande verkan på prissättningen under en viss efterföljande tid.

Twist kan även uppkomma om vad som är avtalat mellan parterna, dvs. beträffande innebörden av ett avtalsvillkor. Det är möjligt att få innebörden av ett sådant villkor fastställt vid en domstolsprövning. En fastställsetalan kan dock inte användas för att få prövat om ett visst avtal har träffats mellan parterna, dvs. för att klargöra innebörden i avtalet eller enskilda villkor.²⁴ Vad som kan prövas är om ett av parterna med visst innehåll träffat avtal gäller dem emellan, förutsatt att någon av dem lider förfång av att det råder ovisshet om rättsförhållandet. En talan kan dock inte väckas endast för att klargöra denna innebörd utan måste ingå i en talan om fullgörelse.

²⁴ Nordh, m.fl., a.a., s. 159.

I avsaknad av avtalat pris är det även domstolens uppgift att med bindande verkan mellan parterna och med stöd av köplagen och konsumentskyddslagarna pröva vad som kan anses utgöra ett skäligt pris. Också en sådan talan tar sikte på förfluten tid. Avgörandet kommer därför inte att behandla prisets skälighet för framtiden även om viss ledning också i dessa fall kan ges vid i övrigt oförändrade förhållanden.

Allmänna reklamationsnämnden

Det är inte bara i domstol som prövning sker av tvister mellan parter i ett avtalsförhållande. Sådan prövning kan även ske i Allmänna reklamationsnämnden som är en statlig myndighet. Den är till sin funktion lik en domstol. Nämndens huvuduppgift är att, efter anmälan av en konsument, på ett opartiskt sätt pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nytthet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (konsumenttvister).²⁵ Ärenden som inte utgör konsumenttvister, t.ex. tvister mellan enskilda personer eller mellan näringsidkare, avvisas.

Även nämnden grundar sina avgöranden på de civilrättsliga regelverken och främst då på konsumentlagstiftningen. I stället för att som en domstol avgöra en tvist genom dom eller beslut som vinner rättskraft mellan parterna, lämnar nämnden rekommendationer om hur olika tvister bör lösas. Det kan gälla att en näringsidkare skall ge konsumenten pengarna tillbaka.

Nämnden prövar inte tvister som väckts vid eller redan avgjorts i domstol, kan eller har prövats av någon annan statlig myndighet eller omfattas av en rekommendation från nämnden i ett ärende om grupptalan. Nämnden har därutöver infört vissa begränsningar av de frågor som den tar upp till prövning. T.ex. prövar nämnden enligt sina föreskrifter inte tvister där värdet av vad som yrkas understiger ett visst lägre belopp som nämnden har bestämt. Inte heller prövar nämnden tvister som rör elleveranser, i den mån tvisten avser förbrukning av elektrisk ström eller skäligheten av debiterade nätavgifter, eller värmepumpar.²⁶

Nämnden får också avvisa ett ärende om utredningen är bristfällig och tillräcklig utredning inte kan erhållas eller ärendet i övrigt med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter

²⁵ Se 1 § förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden.

²⁶ Se KOVFS 2004:04.

inte lämpar sig för prövning av nämnden. Ett skäl till att ett ärende inte lämpar sig för nämndens prövning kan t.ex. vara att det krävs muntlig bevisning eller att ärendet rör många eller komplicerade fel eller förhållanden som inte lämpligen kan utredas inom ramen för nämndens rent skriftliga och förenklade förfarande.

Skiljeförfarande

Genom ett avtal kan två avtalsparter komma överens om att tvister mellan dem i anledning av avtalet skall handläggas i ett skiljeförfarande enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Denna möjlighet står öppen vad gäller tvister i frågor som parterna kan träffa förlikning om.

Ett skiljeavtal kan avse framtida tvister om ett rättsförhållande som är angivet i avtalet. Tvisten får även avse förekomsten av en viss omständighet. Därutöver får parterna låta skiljemännen komplettera avtalet utöver vad som normalt följer av tolkning av avtal. Det kan gälla t.ex. att bestämma priset eller andra avtalsvillkor i ett långtidskontrakt. Skiljeavtalet måste dock enligt förarbetena till lagen lämna åtminstone indirekt stöd för att skiljemännen har rätt att utfylla avtal (prop. 1998/99:35 s. 63). Har tvisten sitt ursprung i ett avtalsförhållande mellan en näringsidkare och en konsument om en vara, en tjänst eller någon annan nyttinghet som tillhandahållits för huvudsakligen enskilt bruk, får ett skiljeavtal inte göras gällande om det träffats innan tvisten uppstod.

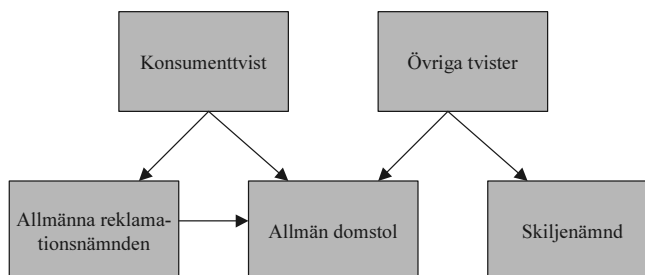
Tvisten i ett skiljeförfarande avgörs genom skiljedom som blir bindande för tvistens parter och kan grundas på rättsliga bestämmelser (traditionell skiljedom) eller på vad som uppfattas som rättvist i det aktuella fallet. Det bör noteras att skiljedomen har samma verkan som en dom. En domstol får inte mot en parts bestridande pröva en fråga som enligt ett skiljeavtal skall prövas av skiljemän. Skiljedomen kan i princip inte heller överprövas av domstol efter överklagande.

Det är upp till parterna att bestämma hur många skiljemännen skall vara och hur de skall utses. Om parterna inte bestämmer något annat skall skiljemännen vara tre till antalet. Vardera parten väljer en skiljeman och de valda utser den tredje. Parterna skall solidariskt betala skälig ersättning till skiljemännen för arbete och utlägg.

6.5.4 Överväganden i behovsfrågan

Det kan konstateras att det redan i dag finns möjligheter att få prövat klagomål som gäller avtalsvillkors skälighet, giltighet m.m. Eftersom prövningen tar sikte på privaträttsliga förhållanden är en fjärrvärmekund i huvudsak hänvisad till allmän domstol. Förhållandena kan översiktligt beskrivas med följande bild.

Figur 6.2. Dagens tvistmöjligheter



Domstolsvägen står alltså i dag öppen för att slita tvister mellan fjärrvärmekunder och fjärrvärmeleverantörer. Med hänsyn till att det i fjärrvärmestvisterna ofta lär uppkomma frågor av teknisk och ekonomisk art, t.ex. vid bedömningen av oskäligheten i det pris som fjärrvärmekunden skall betala för leveransen av fjärrvärme, finns det ett behov av erforderlig teknisk och ekonomisk kunskap i domstolen. Domstolen får anlita sakkunnig i de fall där bedömningen av en tvistefråga kräver särskild fackkunskap.²⁷ Den sakkunniges uppdrag är i huvudsak begränsat till att avge yttrande och att, under vissa förutsättningar, höras muntligen. Med hänsyn till möjligheten att inhämta fackkunskap om en omtvistad fråga talar mycket för att allmän domstol bör kunna rättssäkert slita tvister av nu aktuellt slag även i framtiden.

I en avtalsrelation där löpande leveranser sker under tvistens gång är det av stor betydelse att en tvist, om speciellt vilket pris som skall gälla, får en snabb, enkel, rättssäker och kostnadseffektiv lösning. Ett rättegångsförfarande är under rådande förhållanden förenat med en, ur ett kundtrygghetsperspektiv, alltför stor tidsutdräkt och även risk för kostnader. Det är min uppfattning att domstolsförfarandet inte i tillräcklig utsträckning uppfyller de krav på

²⁷ Se 40 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740).

snabbhet och enkelhet som bör ställas på en tvistlösande instans på fjärrvärmeområdet.

Ett sådant förfarande kan i stor utsträckning erbjudas genom det alternativa förfarande som tillämpas i Allmänna reklamationsnämnden. Genom nämndens verksamhet tillhandahålls konsumenterna ett förfarande för att få tvister prövade på ett snabbt, enkelt, kostnadsfritt och rättssäkert sätt. Nämndens verksamhet medverkar därigenom till att stärka konsumenternas ställning och inflytande på marknaden. Förfarandet har dock olika inbyggda begränsningar, bl.a. genom att det endast står öppet för konsumenter och huvudsakligen omfattar mindre komplicerade ärenden där tvisteföremålets värde måste uppgå till för närvarande minst 2 000 kr.²⁸

Även ett skiljeförfarande uppfyller, som regel, kraven på snabbhet och rättssäkerhet. Förfarandet är dock förhållandevis dyrt och medger i princip inte möjlighet för tvistlösning i konsumenttvister.

Det sagda leder till slutsatsen att dagens ordning inte är tillräcklig för att säkerställa att en kund på ett snabbt, enkelt och rättssäkert sätt till låg kostnad kan få prövat pris eller annan tvistefråga i ett fjärrvärmeavtalsförhållande. Det bör därför införas en sammanhållen instans för prövning av fjärrvärmeleverantörernas och fjärrvärmekundernas tvistefrågor i fråga om pris och andra leveransvillkor.

²⁸ Se 2 § KOVFS 2004:04.

6.6 Hur skall en medlings- och prövningsinstans utformas?

Förslag: En särskild instans – Fjärrvärmenämnden – bör inrättas inom Energimyndigheten med uppgift att medla i tvister rörande pris och andra villkor när förhandlingar mellan kunder, konsumenter och fjärrvärmeleverantörer misslyckats.

Nämnden får också i uppgift att lösa övriga tvister som hänförs till den av konsumenter och kunder genom att avge en rekommendation till lösning.

Fjärrvärmenämnden skall bestå av en opartisk ordförande med domarerfarenhet, en teknisk expert samt två särskilda ledamöter med erfarenhet av fjärrvärmebranschen från ett producent- respektive kundperspektiv. Ledamöterna skall utses av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar. De ledamöter som skall ha särskild kompetens från kund- eller producentsidan skall nomineras av representativa organisationer på marknaden.

Inom vårt svenska rättssystem finns ett, i förhållande till vad som gäller i utländska rättssystem, begränsat antal konfliktlösningsmöjligheter. Dessa kan grovt delas in i process i domstol, skiljeförfarande, andra förfaranden med judiciella inslag, förhandling, förlikning och medling. Det naturliga är enligt mitt sätt att se på saken att använda metoder på så låg konfliktnivå som möjligt, t.ex. förhandling. Denna metod kan förstärkas och byggas på med ytterligare steg på det sätt som jag beskrivit och föreslagit ovan, t.ex. med medling. Vid en ytterligare påbyggnad hamnar parterna i en situation där de mer eller mindre avhänder sig kontrollen över konfliktlösningsmodellen, t.ex. genom skiljeförfarande eller domstolsavgörande.

Den primära uppgiften för en instans på fjärrvärmeområdet är, enligt mitt förmenande, att utöva medling som ett slutsteg i den föreslagna förhandlingsordningen. Målet med medlingen är att möjliggöra för de förhandlande parterna att få ökade insikter i och förståelse för respektive motparts förhållanden och att på ett informellt sätt verka för att dessa kan nå en överenskommelse som båda parter kan känna sig rimligen nöjda med. Medlingen skall alltså återskapa ett lugn och ett förtroende mellan de oeniga parterna. Eftersom uppgiften även gäller i förhållande till potentiella

kunder kan instansens medlingsfunktion i stor utsträckning bidra till att ge kunderna ökat förtroende för fjärrvärmen som uppvärmningsform och, i förlängningen, ökad anslutning till denna. Detta medlingsarbete är alltså mycket viktigt och kommer, genom den utformning förhandlingsordningen getts, även att ha en förebyggande effekt på uppkomsten av tvister i de förhandlade frågorna.

Den medlingsmekanism med förslag till lösning i förhandlingsfrågor och den tvistlösningsfunktion som jag föreslår kräver att det finns tillgång till en instans som på ett snabbt, effektivt, rättssäkert och för kunden billigt sätt kan ta ställning till hur en uppkommen oenighet skall lösas.

En övergripande utgångspunkt är att det är rättsväsendets uppgift att sörja för medborgarnas rättstrygghet och rättssäkerhet. I en demokratisk rättsstat är medborgarnas rätt att få sin sak prövad i domstol grundläggande. På många områden ställer medborgarna i vårt samhälle upp berättigade krav på snabbhet, rättssäkerhet och hög kvalitet i rättsväsendets alla verksamheter.

För verksamheten vid landets domstolar gäller att alla mål och ärenden skall handläggas på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt med rimliga handläggningstider. Utvecklingen i samhället har under senare år har gått allt snabbare. Bl.a. har den ökade internationaliseringen och samhällsutvecklingen i övrigt inneburit att mål och ärenden blivit alltmer omfattande samtidigt som de präglas av ökad svårighetsgrad och komplexitet. Utvecklingen har som en följd därav medfört ökade krav på våra myndigheter och, tyvärr, längre handläggningstider. Detta gäller inte minst för domstolarnas vidkommande.

Med hänsyn till den vikt som medlingsfunktionen har i det konfliktlösningssystem som jag föreslår bör först övervägas hur en medlingsinstans lämpligast bör utformas. Därefter övergår jag till att även göra en bedömning av vilken instans som bör utöva den mer traditionella civilrättsliga tvistlösningsfunktionen.

6.6.1 Förhandlingsordningens slutinstans

Vilka medlingsformer kan komma i fråga?

Medling utövas i dag i olika former i eller utanför domstolarna. Vid en tvist som handläggs *vid domstol* har domstolen ansvaret för tvistens utgång. I arbetet är domstolen, i den mån det är lämpligt

med hänsyn till målets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt, skyldig att verka för att parterna förlikas och att vissa tidsfrister sätts.²⁹ Domstolens möjligheter att fullt ut beakta parternas båda intressen begränsas av vissa regler i rättegångsbalken om t.ex. precisering och utvidgning av talan. En domare kan därför inte i en förhandlingslösning dra in andra lösningsmöjligheter som bygger på skönsmässiga bedömningar eller på fakta av utomrättslig karaktär om domaren senare skall döma i målet.³⁰

Domstolen har också möjlighet att vid handläggningen av en tvist förelägga parterna att inställa sig till förlikningssammanträde inför *medlare som förordnas av rätten*, om det med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare att särskild medling äger rum.³¹ Särskild medling kan vara ett bra alternativ i vissa omfattande tvister där skiljaktigheterna mellan parterna är stora och där bevisningen kommer att vara tidskrävande. En medlare kan i sitt arbete agera mer fritt än en domare. Medlingsförfarandet bör enligt förarbetena syfta till att nå en uppgörelse som inte innebär någon millimeterrättvisa utan som mer grundas på en skälighetsbedömning.³² Medlaren bör därför inte vara tvungen att känna till eller tränga ner i varje liten detalj, utan bör i stället koncentrera sig på väsentligheter. De förslag till lösningar som medlaren lägger fram behöver inte grunda sig på strikt juridiska resonemang, utan medlaren bör kunna göra en skönsmässig bedömning som främst grundas på sunt förnuft och de särskilda sakkunskaper som medlaren kan ha.

En möjlig väg till konfliktlösning utgörs även av *skiljeförfarandet*. Detta har behandlats något i föregående kapitel.

Medborgarnas krav på rättsväsendet har, sammantaget med att medborgarna upplevt att domstolarna och andra tvistlösande myndigheter har vissa svårigheter att uppfylla i vart fall snabbhetskravet, medfört ett ökat intresse för *alternativa system för tvistlösning* inom civil- och handelsrätt inom Europeiska unionen. Alternativ tvistlösning anses gynna medborgarna som får förbättrad tillgång till tvistlösning.

Europeiska kommissionen har låtit utarbeta en s.k. grönbok på området.³³ Med alternativ tvistlösning utanför domstol avses i

²⁹ Se 42 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken.

³⁰ Lindell, Bengt, *Alternativ tvistlösning – särskild medling och skiljeförfarande*, Iustus förlag, Uppsala, 2000, s. 119.

³¹ Se 42 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken.

³² Prop. 1986/87:89, s. 207 ff.

³³ Europeiska gemenskapernas kommission, *Grönbok av den 19 april 2002 om alternativa system för tvistlösning inom civil- och handelsrät*, KOM (2002) 196 slutlig.

grönboken sådana förfaranden som handläggs av en neutral tredje part, med undantag för rena skiljedomsförfaranden. Därmed undantas bl.a. reklamationssystem för konsumenter som inrättats av vissa branschorgan. Sådan tvistlösning handläggs ju inte av en tredje part utan av en av de tvistande parterna.

Såvitt kan bedömas ställer sig även riksdag och regering bakom tankarna med alternativ tvistlösning. Sverige har i ett svar med anledning av grönboken anfört bl.a. följande.

”I samband med utvecklingen av den inre marknaden har allt fler civilrättsliga tvister kommit att ha gränsöverskridande element. Alternativa metoder för lösning av gränsöverskridande tvister kan utgöra ett betydelsefullt inslag för att den inre marknaden skall kunna fungera fullt ut. Det kan därför vara motiverat för EU:s institutioner att verka för ett ökat användande av alternativ tvistlösning. Eventuella initiativ bör dock inte vara alltför långtgående då det är viktigt att de alternativa metodernas attraktionskraft, vilken bl.a. består i att de är flexibla, snabba, billiga och förhållandevis oreglerade, inte minskas. Det är också viktigt att eventuella gemenskapsinitiativ ger utrymme för olika former av tvistlösningsmetoder och att fungerande nationella system inte påverkas negativt. För att säkra kvaliteten är det emellertid av stor betydelse att metoderna håller en viss minimistandard. Eventuella regler får dock inte utformas så att det skapas ett slags sekundärt domstolsförfarande. Åtgärder i form av rekommendationer eller direktiv som ställer upp vissa grundläggande krav (miniminnormer) kan därför vara att föredra.”

Ett alternativt system för tvistlösning kan ta olika former inom angivna ramar. Formerna skiljer sig åt beroende på vilken roll den utomstående personen eller instansen har i tvistlösningen. Den utomstående personen kan hjälpa parterna att nå enighet utan att formellt ta ställning till hur tvisten bör lösas, dvs. ett förliknings- eller medlingsförfarande. Dessa metoder ger möjlighet att gå längre än den rent juridiska diskussionen och hitta en lösning som är anpassad till personerna och den tvist som ska lösas. Denna samförståndsметод ökar dessutom parternas chanser att upprätthålla sina affärsförbindelser eller andra typer av relationer när tvisten väl har lösts.

Alternativ tvistlösning kan också ske så att den utomstående personen lägger fram sin lösning för parterna, t.ex. i form av en rekommendation till parterna som det står dem fritt att följa eller inte. Detta gäller till exempel instanser som Allmänna reklamationsnämnden. De parter som inledningsvis vänder sig till en sådan

instans för tvistlösning kan senare vända sig till domstol om den föreslagna lösningen inte anses tillfredsställande.

Den utomstående kan också fatta ett beslut som endast är bindande för näringsidkaren. Denna typ av förfarande kan exemplifieras med de kundombudsmän som har inrättats inom vissa branscher, bl.a. bank- och försäkringsbranschen. Ombudsmännens beslut är bindande för de företag som anslutit sig till systemet. Om konsumenten inte är nöjd med ombudsmannens beslut kan han eller hon själv vända sig till domstol.

Det förekommer även andra möjligheter till medling. Bland annat kan nämnas att *Stockholms Handelskammars Medlingsinstitut* har utarbetat medlingsregler avsedda att underlätta en konstruktiv och effektiv hantering, under sekretess, av affärlivets konflikter och tillhandahåller även medling mot en ansökningsavgift.³⁴ Stockholms Handelskammare är en obunden näringslivsorganisation för alla företag, i alla storlekar i Stockholms län med uppgift att verka för att företagen i det länet får bästa möjliga förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Vilken utformning bör en medlingsinstans på fjärrvärmeområdet ha?

Huvuduppgiften för den instans som bör inrättas är, som nämnts, att medla och avge förslag till lösningar i sådana frågor som omfattas av en fjärrvärmekunds rätt till förhandling, dvs. frågor om pris, anslutningens effekt och ensidiga villkorsändringar. Medlingsverksamheten kommer alltså att omfatta medling mellan fjärrvärmeleverantörer och såväl konsumenter som andra kunder. Medlingsfunktionen på fjärrvärmeområdet bör utövas av en enda sammanhållen instans.

Av de nämnda konfliktlösningsmöjligheterna med inriktning på medlingsverksamhet är det i huvudsak endast medling vid domstol och alternativ tvistlösning som riktar sig såväl mot konsumenter som andra kunder. Skiljeförfarandet och även det förfarande som tillhandahålls av Stockholms Handelskammare är förebehållet tvister som inte är att hänföra till konsumenttvister, dvs. affärstvister. Av denna anledning gör jag bedömningen att de inte kan komma i fråga som medlingsinstans på fjärrvärmeområdet.

³⁴ Se http://www.sccinstitute.com/_upload/shared_files/regler/web_A4_Medling_sv.pdf.

För att de medlingsfunktioner som tillhandahålls genom en domstol skall kunna komma att användas krävs att en talan har väckts vid domstolen. En sådan talan bygger ofta på ett avtalsförhållande inom vilket oenigheten har uppkommit. Den förhandlingsrätt och den medlingsmekanism som följer av förhandlingsordningen tar dock sikte även på potentiella kunder. Även förhållanden där avtal inte finns, dvs. där tvisten inte har sitt ursprung i ett avtal, kan alltså komma att underkastas instansens verksamhet och, slutligen, bedömning i de utvalda frågorna. En sådan ordning företer därmed sådana särdrag att den inte lämpligen kan inordnas under de verksamheter som i dag bedrivs inom domstolarna. Vad som då återstår är att tillskapa ett särskilt organ för att utföra den medlande uppgift som förhandlingsordningen ger upphov till. Det är därför naturligt att införa en alternativ tvistlösning på fjärrvärmeområdet.

En medlingsinstans som har att lämna förslag på hur frågor om oenighet skall lösas inom såväl som utom ett avtalsförhållande mellan en fjärrvärmeleverantör och en fjärrvärmekund bör, för att öka kundens trygghet, innebära att en tvist kan avgöras genom ett snabbt, enkelt och för kunden billigt sätt som har såväl kundens som leverantörens förtroende.

De frågor som skall prövas i den nu aktuella ordningen torde ofta vara av karaktären att det krävs särskild teknisk och ibland även ekonomisk kunskap för att verifiera – eller för den delen falsifiera – de oeniga parternas argumentation och information. Visserligen bör ren medlingsverksamhet inte kräva detaljkunskaper på fjärrvärmeområdet. Med hänsyn till fjärrvärmeverksamheternas särdrag och det förhållandet att medlingsinstansen även skall lägga fram ett förslag till lösning när parterna inte kan komma överens, är det dock av vikt att det finns särskild kompetens i fråga om fjärrvärmens särskilda betingelser representerad i ett tvistlösande organ. Förutom hos myndigheterna finns sådan kunskap även hos fjärrvärmebranschen och i viss mån även hos kunderna, huvudsakligen hos de större bostadsorganisationerna.

Jag föreslår att det tillskapas en särskild nämnd, en s.k. Fjärrvärmenämnd, för att utföra de uppgifter som följer av den förhandlingsordning jag föreslår.

6.6.2 Övrig tvistlösning på fjärrvärmeområdet

På fjärrvärmeområdet bör det även förekomma en tvistlösande särskild instans. Mycket talar för att denna instans, om möjligt, bör vara samordnad med eller densamma som förhandlingsordningens slutinstans. På så sätt kan tillskapandet av ett spretigt och för enskilda svåröverskådligt instanssystem undvikas.

Vilka tvistlösningsförfaranden kan komma i fråga?

Utöver de konfliktlösningsmöjligheter som finns i dag och som nämnts i föregående kapitel, kan en del andra mer eller mindre närliggande tvistlösningsformer i och för sig komma i fråga. Det finns därför skäl att kort beröra vilka alternativ som utöver allmän domstol, allmänna reklamationsnämnden och ett skiljeförfarande står till buds.

Specialdomstol

I Sverige finns det ett krympande antal specialdomstolar som är fristående från de allmänna domstolarna. Dessa har inrättats för att pröva vissa särskilda måltyper. För inrättandet av en specialdomstol talar i första hand behovet av snabb handläggning, parternas förtroende och särskild kompetens. Historiskt har därför intresseledamöter förekommit i specialdomstolarna.

Av artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna följer att var och en har rätt till en opartisk och rättvis domstolsprövning av sina civila rättigheter och skyldigheter. Systemet med intresseledamöter har i stor utsträckning frångåtts som en följd av den risk för misstro mot en domstols opartiskhet som kan uppkomma med förekomsten av ledamöter utsedda på förslag av eller med kopplingar till partsintressen. Bl.a. har Marknadsdomstolens och hyresnämndernas sammansättning ändrats. För hyresnämndernas del har ändringar skett så att mål där en parts talan kan anses stå i strid med ett gemensamt intresse hos de organisationer som intresseledamöterna i nämnden eller domstolen har anknytning till, skall handläggas enbart av juristdomare. I Marknadsdomstolen har intresseledamöterna ersatts av särskilda ledamöter som skall vara ekonomiska experter och utses av regeringen för viss tid.

Frågan om lämpligheten med specialdomstolar i sig har också övervägts i flera olika sammanhang på senare tid.³⁵ Den grundläggande inställningen från statsmakternas sida till sådana har dock varit att specialdomstolar utanför de bägge domstolsslagen bör undvikas.

Alternativ tvistlösning

Ett alternativ till domstolarna och andra tvistlösande myndigheter utgörs av de alternativa system för tvistlösning som växer fram i ökad utsträckning. Alternativ tvistlösning har behandlats ovan i avsnitt 6.6.1.

Tillsynsmyndighet

En möjlighet som även kan utnyttjas är att låta en myndighet vara tvistlösare. En tillsynsmyndighet på ett område har ofta stor sakkompetens på det aktuella området i sin egenskap av ansvarig för att lagar och andra föreskrifter på området efterlevs.

På el- och gasmarknaderna skall det enligt artikel 3.5 elmarknadsdirektivet³⁶ och 3.3 naturgasmarknadsdirektivet³⁷ finnas en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga allmänna avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning. I El- och gasmarknadsutredningens delbetänkande, ”El- och naturgasmarknaderna”, SOU 2003:113, förs med stöd av ett lagrådsyttrande över förslag till naturgaslag ett resonemang som mynnar ut i att det inte behöver införas några nya regler för tvistlösning. Nätmyndighetens, dvs. Energimyndighetens, tillsyn och prövning anses uppfylla direktivets krav. Det bör dock noteras att tillsynen tar sikte på den lagreglerade skyldigheten att avgifter och villkor för överföring i och anslutning till nätet i fråga skall vara skäliga. Tillsynen avser alltså en offentligt rättslig reglering.

³⁵ Se bl.a. Ds 1993:34, Specialdomstolarna i framtiden; prop. 1992/93:200 s. 153; regeringens skrivelse till riksdagen, Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan Skr. 1999/2000:106, s. 58; bet. 1999/2000:JuU22, Det framtida domstolsväsendet.

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, EUT L 176, 15.7.2003, s. 37.

³⁷ 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, s. 57.

På området för elektronisk kommunikation har tillsynsmyndigheten, med stöd av bakomliggande EG-direktiv³⁸, getts en tvistlösningsfunktion. Tillsynsmyndigheten skall på begäran av part avgöra tvister om skyldigheter enligt lagen om elektronisk kommunikation mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster m.m. Möjligheten gäller alltså inte i förhållande till kunder som är slutanvändare. Konsumenterna är alltså hänvisade till allmän domstol och Allmänna reklamationsnämnden.

Självreglering genom privata nämnder

En företeelse som intar stora likheter med alternativ tvistlösning är de privata nämnder som vuxit fram på olika områden. Dessa utgör näringslivets sätt att inom varje bransch tillämpa självreglering för att få en god relation med kunderna och vinna deras förtroende. Med självreglering avses här reglering som utarbetats av någon annan än lagstiftaren eller av denne bemyndigad organ.

Skillnaden mellan privata nämnder och alternativ tvistlösning är just medverkan av en part som tvistlösare, dvs. tvistlösaren är inte fristående och neutral. Nämndernas uppgifter kan, i likhet med vad som gäller de alternativa tvistlösningssystemen, gå ut på att medla och förlika de tvistande parterna eller att rekommendera en lösning.

Vilken tvistlösningsform bör väljas?

Det organ för tvistlösning som jag föreslår bör som ovan påpekats medföra att fjärrvärmekunderna tillförs ett snabbt, enkelt och för kunden billigt tvistlösningsförfarande som har såväl kundens som leverantörens förtroende. Det är min uppfattning att förfarandet bör stå öppet för såväl konsumenter som andra kunder. Det är därför ett mål att försöka finna en möjlighet till inrättande av en sammanhållen tvistlösning på fjärrvärmeområdet.

Skiljeförfarandet är ett bra komplement till domstolsprövning huvudsakligen för näringsidkare som vill få till stånd en snabbare

³⁸ Se 7 kap. 10 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation jämförd främst med artikel 20 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), EGT L 108, 24.4.2002, s. 33,

lösning på en tvist med annan näringsidkare. Det är också i högre grad än vid domstolsprövning möjligt att få prövat tvister om ett rättsförhållande. En sådan tvist får avse förekomsten av en viss omständighet. Nackdelen med förfarandet är att det är tämligen dyrt, även om det finns möjligheter att begränsa kostnaderna för en underlägsen part. Dessutom är skiljeförfarandet i princip uteslutet för användning vid en tvist mellan en näringsidkare och en konsument om tvisten uppstått efter att skiljeavtalet träffades. Skiljeförfarandet kan alltså inte erbjuda en sammanhållen instans för alla kunder på fjärrvärmeområdet.

Det är alltid vanskligt att ge en *tillsynsmyndighet* uppdraget att även pröva tvister mellan parter i ett avtalsförhållande. Sådana frågor rör privaträttsliga förhållanden och omfattas normalt inte av det offentlighetsrättsliga tillsynsuppdraget. I avsaknad av offentlig rättslig reglering kan en sådan ordning inte anses motiverad eller lämplig. Gränsdragningen mellan myndighetens olika roller kan dessutom bli otydlig och oklarheterna kan ge upphov till tveksamheter i vilken roll som tillsynsmyndigheten agerar. En ordning med en tvistlösande tillsynsmyndighet bör därför inte komma i fråga under rådande förhållanden.

Ett förfarande med alternativ tvistlösning kan anses uppfylla de krav som jag anser bör kunna ställas på en tvistlösande instans på fjärrvärmeområdet. Mot bakgrund av likheterna med de *privata nämnder* som finns på andra områden kan det därför i första hand övervägas om det är tillräckligt att branschen ges möjlighet till självreglering även på detta område.

En marknad har eller borde ha ett egenintresse av att sträva efter ett bra regelverk och möjlighet till klagomålsprövning av det enkla faktum att enkla och förutsägbara regler som skapar förtroende för den egna verksamheten skapar också affärer. En självreglering som uppstår ur ett på marknaden erkänt behov och som leder till en uppsättning av dynamiska regler som accepteras av marknaden är därför eftersträvansvärd. Inte sällan tas regler fram först under hot om lagstiftning. Visserligen har då reglerna utarbetats av marknaden självt, men de grundas inte på marknaden egen insikt om nödvändigheten av reglerna. Tyvärr tenderar sådana regler att bli minimalistiska.

Som jag med tydlighet påpekat är förhållandena på fjärrvärmeområdet inte tillfredsställande ur kundsynpunkt. Det förekommer i dagsläget ingen självreglering med möjlighet för kund att få klagomål på priser och leveransvillkor prövade i en privat nämnd eller

liknande reklamationssystem. Förutsättningarna för utarbetande av sådan borde enligt utredningens mening dock finnas, speciellt om man beaktar att alternativet kan vara en tvingande reglering som kan framstå som mindre attraktiv för många aktörer på fjärrvärmeområdet. Fjärrvärmebranschens eget intresse av effektiva, flexibla och säkra metoder för att lösa tvister borde tala för att självregleringen kommer till stånd i sådan omfattning att ekonomiskt svaga parter inte av kostnadshänsyn skall behöva avstå från att få sin sak rättsligt prövad.

Inom Värmemarknadskommitténs arbete med kvalitetskriterier finns också i dag ett förslag om att inrätta en särskild nämnd till vilken de konsumenter och kunder som är anslutna till företag som deltar i det föreslagna kvalitetsarbete kan vända sig med klagomål. Detta är ett bra och tilltalande initiativ. För att självreglering skall kunna bli effektiv krävs dock, utöver ett tvistlösningsorgan, även både uppslutning och lojalitet från inblandade aktörer. I dag, då branschens självreglerande arbete i nu aktuell del är i sin linda, är inte dessa förutsättningar för en effektiv självreglering uppfyllda. Det är dessutom inte helt klarlagt att branschen inom den närmaste tiden kommer att nå ända fram i sitt lovvärda försök att reglera sig själv. Under rådande förhållanden anser jag därför att det inte finns tillräckliga förutsättningar att låta fjärrvärmebranschen själv reglera tvistlösningsfrågorna, även om jag välkomnar det igångsatta självregleringsarbetet. Om det pågående arbetet inom Värmemarknadskommittén blir framgångsrikt kommer kraven på den tvistlösningsmöjlighet som jag föreslår att minska vilket bör leda till att kunder och konsumenter får väsentligt förbättrade möjligheter att få sina önskemål beaktade inom begränsad tid, antingen genom branschens eget organ eller genom den föreslagna statliga vägen.

Som ovan anförts är det min bedömning att ett förfarande med *alternativ tvistlösning* uppfyller de krav som jag anser bör kunna ställas på en tvistlösande instans på fjärrvärmeområdet. Vad som inledningsvis kan inge betänkligheter mot en alternativ tvistlösning är hur tillgången på särskild kompetens säkerställs.

I likhet med vad som gäller för Allmänna reklamationsnämnden bör denna kompetens kunna säkerställas genom att ett antal s.k. intresseledamöter, som företräder kund- och näringsidkarintressen, förordnas att tjänstgöra i instansen. Det är inte avsikten att det skall vara fråga om partsrepresentanter i den meningen att de har till uppgift att företräda eller på annat sätt stödja den part i tvisten

vars intresse ligger honom eller henne närmast. De skall uppträda opartiskt.

Ett annat sätt att tillföra kompetens är att regeringen, utan förslag från parterna, förordnar ett antal på området kunniga personer att tjänstgöra som ledamöter. Den särskilda kunskapen kan avse bl.a. tekniska och ekonomiska förhållanden inom fjärrvärmeområdet. Även dessa ledamöter skall uppträda opartiskt.

Att det i ett alternativt tvistlösningssystem förekommer intresseledamöter föranleder inte samma starka invändningar som när det gäller en domstol. Rätten enligt Europakonventionen till en opartisk och rättvis domstolsprövning utesluts inte genom förfarandet eftersom samma tvist vid missnöje med utgången av förfarandet kan underställas en domstols prövning.

En annan anledning till eftertanke är hur det alternativa organet kan upprätthålla kraven på enkelhet och kostnadseffektivitet i sin verksamhet. För att kostnaderna för förfarandet skall kunna hållas nere för en kund bör förfarandet präglas av enkelhet och, så långt det är möjligt, skriftlighet. Som klargjorts ovan kan administrativa tvistlösning förfaranden innebära vissa begränsningar av det tvistlösande organets möjligheter att pröva mer komplicerade ärenden. För att en ordning som denna skall bli aktuell krävs att tvistlösaren har tillräckliga resurser och att kundernas kostnader kan begränsas.

Vid en sammanvägning av de för- och nackdelar som i det föregående har berörts finns det enligt *min bedömning* övervägande skäl att föreslå att tvistlösning på fjärrvärmeområdet skall tillhandahållas i form av ett särskilt organ. Detta organ kan med hänsyn till dess utformning med fördel även pröva de frågor som följer av den föreslagna förhandlingsordningen. Jag föreslår därför att tvistlösningens funktionen utövas av den Fjärrvärmenämnd jag föreslagit ovan. Det är viktigt att se till att nämndens funktioner utformas på ett sådant sätt att ett slags sekundärt domstolsförfarande inte utformas. Jag föreslår därför att Fjärrvärmenämnden skall avgöra de tvister som hänvisats dit genom att lämna en rekommendation.

6.6.3 Organisationsfrågor

Hur skall nämnden vara sammansatt?

Det är viktigt att nämnden har en hög kompetens och inger förtroende hos konsumenter och producenter. De tvister som kan komma att handläggas av nämnden kan i många fall vara komplicerade och kräva noggranna analyser utifrån både producent- och konsumentperspektiv. Eftersom nämndens rekommendationer inte är bindande är förtroendet för nämnden viktigt för att säkerställa att rekommendationerna ändå följs.

Det finns flera myndigheter som kan vara förebild för hur instansen skall vara sammansatt. Ovan har Allmänna reklamationsnämnden och hyresnämnden nämnts. Hyresnämnden består vanligtvis av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter som är väl förtrogna med hyresvärdars och hyresgästers förhållanden. En annan förebild kan vara Statens va-nämnd som består av en lagfaren ordförande och fem övriga ledamöter med erfarenhet av olika va-förhållanden. Även miljödomstolarna kan vara förebild. Miljödomstolarna består som huvudregel av en ordförande och en teknisk ledamot samt två sakkunniga ledamöter.

För att kostnaderna för förfarandet skall kunna hållas nere för en kund bör förfarandet präglas av enkelhet. Som klargjorts ovan kan administrativa tvistlösningsförfaranden innebära vissa begränsningar av det tvistlösande organets möjligheter att pröva mer komplicerade ärenden. För att en ordning som denna skall bli aktuell krävs att tvistlösaren har tillräckliga resurser och att kundernas kostnader kan begränsas.

Fjärrvärmenämnden skall därför enligt min mening till sin sammansättning bestå av en ordförande. Ordföranden skall vara jurist med erfarenhet som domare. Vid bedömningen av fjärrvärmeavtalet och andra förhållanden inom fjärrvärmeverksamheten kommer det att finnas behov av att göra tekniska avvägningar. Nämnden bör därför även bestå av en teknisk ledamot med kompetens på energi- och särskilt fjärrvärmeområdet. För att nämndens rekommendationer skall bli trovärdiga är det viktigt att både producent- och konsumentintressen beaktas vid avvägningen. Jag anser därför att nämnden även skall bestå av två ledamöter med särskild kompetens på fjärrvärmeområdet. Den ena av de två särskilda ledamöterna skall vara väl förtrogen med producenternas förhållanden inom en

fjärrvärmeverksamhet, medan den andre ledamoten skall vara väl förtrogen med fjärrvärmekundernas förhållanden.

Det är alltså min uppfattning att Fjärrvärmenämnden som huvudregel skall bestå av fyra ledamöter när den avgör ett ärende som underställts nämndens prövning. Jag anser inte att det vid en avvägning mot bl.a. kostnaderna för nämnden finns bärande skäl att utöka antalet ledamöter, trots att t.ex. jävssituationer kan tänkas kunna uppkomma. Inte heller ser jag det som något problem att nämnden har ett jämnt antal ledamöter. Vid lika röstetal är det som brukligt ordföranden som har utslagsröst.

Slutligen vill jag anföra att det inte föranleder samma starka invändningar mot att det förekommer intresseledamöter i ett alternativt tvistlösningsssystem som när det gäller en domstol. Rätten enligt Europakonventionen till en opartisk och rättvis domstolsprövning utesluts inte genom förfarandet eftersom det är en rekommendation som lämnas. Det är viktigt att påpeka att möjligheten att på vanligt sätt väcka talan vid domstol alltså inte utesluts genom nämndens prövning.

Hur skall nämndens ledamöter utses?

Det skall vara regeringens uppgift att förordna ordförande, teknisk ledamot samt övriga ledamöter att tjänstgöra i nämnden. Regeringen skall ges möjlighet att delegera uppgiften till en lämplig myndighet. Hur många övriga ledamöter som skall förordnas överlämnas till regeringen eller annan förordnande myndighet att avgöra. Antalet bör dock avvägas så att Fjärrvärmenämndens verksamhet inte blir sårbar. Antalet ledamöter som utses kommer också att styras av nämndens arbetsbörda.

De särskilda ledamöterna skall utses efter rekommendation från berörda och lämpliga partsorganisationer. Vilka organisationer som skall få yttra sig är inte helt lätt att avgränsa.

En överväldigande majoritet av fjärrvärmeleverantörerna i Sverige är medlemmar i branschorganisationen Svensk Fjärrvärme. Denna organisation har därför stora möjligheter att kunna föreslå kunniga ledamöter som har stöd från såväl medlemmar som icke medlemmar. På leverantörssidan bör därför förslag på intresseledamöter i första hand kunna inhämtas från Svensk Fjärrvärme.

På kundsidan är det lite mer otydligt vilka organisationer som bör komma i fråga för ett nominerande. Ett stort antal fjärrvärme-

kunder utgörs av näringsidkande kommunala eller privata bostadsföretag samt av bostadsrättsföreningar. Även om ett antal av dessa kunder inte står i direkt koppling till någon bostadsorganisation, det gäller kanske främst bostadsrättsföreningarna, bör, med beaktande av vad ovan anförts, bl.a. de organisationer som tidigare etablerat ett samarbete med fjärrvärmeleverantörerna kunna komma i fråga. Tänkbara organisationer är HSB Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC), SABO, Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningen Riksförbundet. På senare tid har även antalet konsumenter ökat. Dessa är egna-hemsägare. Därför bör Villaägarnas Riksförbund eller Konsumentverket ges rätt att nominera ledamöter.

Det är ordförandens uppgift att till varje sammanträde kalla de utsedda särskilda ledamöter som han med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden finner lämpligast.

Vem sköter nämndens administration?

Hos en nämnd bör det som utgångspunkt alltid finnas ett kansli som bereder ärendena. Det bör även finnas personal som sköter bl.a. ärenderegistrering, planering, personaladministration och ekonomi. För att inte tillskapa en ny kostnadsdrivande myndighet är det min uppfattning att Fjärrvärmenämnden bör ingå i Energimyndigheten som en särskild men från övrig verksamhet avskild enhet.

Genom regeringens förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet har en möjlighet skapats att dela upp Energimyndighetens verksamheter i tydligare verksamhetsdelar. Som ett led i detta har regeringen infört en Energimarknadsinspektion inom Energimyndigheten. Därutöver får myndigheten bestämma vilka andra enheter som skall finnas.

Energimarknadsinspektionen har i princip avskiljts från Energimyndighetens övriga verksamhet med t.ex. forskning och utveckling. Energimarknadsinspektionen skall svara för tillsynen av de ledningsburna energimarknaderna, dvs. tillsyn enligt ellagen, naturgaslagen och rörledningslagen, och kommer i princip att motsvara dagens Energimarknadsavdelning, men med utökade resurser.

Det är min uppfattning att Fjärrvärmenämnden kan läggas som en särskild enhet under Energimarknadsinspektionen.

På detta sätt begränsas kostnaderna för upprättande av ett större kansli m.m. Klart är att det bör finnas personal som handlägger och

föredrar nämndens tvister. Denna uppgift kan dock vara svår att till fullo förena med Energimarknadsinspektionens övriga verksamhet och i stället kräva en anställning som är direkt kopplad till Fjärrvärmenämnden.

6.6.4 Förfarandefrågor m.m.

Nämndens uppgifter

Fjärrvärmenämnden skall i första hand *pröva frågor som kan härröras till den förhandlingsrätt* som fjärrvärmekunderna skall få enligt mitt förslag. Misslyckas parterna att komma överens vid en förhandling kan nämndens medling och prövning aktualiseras av endera av parterna. Därmed kommer även andra ärenden än vad som normalt är att hänföra till tvister att underkastas nämndens prövning. Det gäller t.ex. bedömningen av villkor som föreslagits till en potentiell kund, dvs. utanför ett avtalsförhållande. Även i dessa fall skall nämnden pröva aktuella villkor och ge en rekommendation om hur meningsskiljaktigheten bör lösas. Förfarandet kan liknas vid en förstärkt förhandlingsordning.

Det skall även ankomma på nämnden att även i övrigt *pröva tvister mellan en kund och en leverantör i ett avtalsförhållande* om leverans av fjärrvärme och anslutning till ett fjärrvärmesystem samt ge en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Denna typ av tvist kan avse pris eller andra leveransvillkor. Sådana tvister kan uppkomma under löpande avtalstid och initieras efter en ansökan till nämnden av en av parterna. Givetvis bör det ankomma på nämnden att undersöka möjligheterna för parterna att komma överens innan en rekommendation ges.

Utöver den prövningsverksamhet som beskrivits bör nämnden också ha till uppgift att avge yttranden i fjärrvärmestvister på begäran av domstol samt att informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Begränsningar i nämndens prövning

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att Fjärrvärmenämnden skall ta upp alla frågor till prövning eller om det skall öppnas upp för en möjlighet att, liksom gäller för Allmänna reklamationsnämnden, låta nämnden begränsa sin prövning till ärenden som är av ett visst

värde. Det är min uppfattning att så inte bör ske mot bakgrund av att en värdegräns inte lämpar sig som avgränsning när tvistefrågan kan avse skäligheten av ett visst villkor i fjärrvärmeavtalet.

Däremot kan det finnas skäl att införa en bortre tidsgräns inom vilken ett ärende skall aktualiseras i nämnden för att den skall ta upp ärendet till prövning. T.ex. måste en anmälan till Allmänna reklamationsnämnden ske inom sex månader från det att näringsidkaren första gången helt eller delvis avvisade konsumentens krav. Om näringsidkaren över huvud taget inte svarar på konsumentens eller kundens reklamation räknas det som om näringsidkaren avvisat kravet.

Vem kan anhängiggöra ett ärende i nämnden?

Som framgått ovan är det parterna i en tvist som kan anhängiggöra ett ärende vid nämnden. I Allmänna reklamationsnämnden finns det en möjlighet att väcka en s.k. grupptalan vid en konsumenttvist mellan en grupp konsumenter och en näringsidkare om det finns flera konsumenter som kan antas ha anspråk mot näringsidkaren med stöd av väsentligen likartade grunder, tvisterna rör förhållanden som får prövas av nämnden och en prövning av tvisterna är motiverad från allmän synpunkt.

Eftersom en talan om t.ex. oskäligheten i ett av en fjärrvärmeleverantör tillämpat pris kan avse ett större antal fjärrvärmekunder bör den möjlighet till grupptalan som förekommer i Allmänna reklamationsnämnden lämpligen även överföras att gälla för anhängiggörande vid Fjärrvärmenämnden. Nämnden skall alltså få pröva tvister mellan en grupp konsumenter och en fjärrvärmeleverantör under förutsättning att de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Sådana tvister skall tas upp till prövning efter anmälan av Konsumentombudsmannen eller, om Konsumentombudsmannen för ett visst fall har beslutat att inte göra någon anmälan, av en sammanslutning av konsumenter.

Det kan också diskuteras om det, vid sidan av möjligheten till grupptalan, bör öppnas en möjlighet för en grupp av kunder att agera tillsammans i ett större sammanhang och föra upp en fråga till prövning. Detta kan t.ex. bli aktuellt när förutsättningarna för en grupptalan inte är uppfyllda. Visserligen kan en sådan möjlighet, liksom grupptalan, medverka till en smidigare och förenklad handläggning i nämnden. Jag vill dock inte genom en talerättsreglering

bidra till onödig kooperativism. Det finns som jag ser det möjligheter att uppnå i princip samma effekt genom att utnyttja möjligheterna att lämna fullmakt för en sammanslutning av kunder att föra en kunds talan.

Det är svårt att innan nämnden inrättats bedöma hur stor ärendemängden kan bli. Under förutsättning att den kvalitetsmärkning som Värmemarknadskommittén arbetar med kommer att slutföras är det en rimlig bedömning att flertalet tvister löses genom den självreglering som föreslås som ett inslag i denna. Antalet tvister som förs till Fjärrvärmenämnden kan då reduceras.

Jag anser att det bör vara kostnadsfritt att anmäla ärenden till nämnden. Dock bör nämnden om utvecklingen visar på ett behov av detta ges en rätt att på motsvarande sätt som de allmänna domstolarna ta ut en begränsad avgift för att få ärendet bedömt. Behov av detta kan uppstå om ett stort antal konsumenter väljer att få sina villkor prövade "för säkerhets skull" även om dessa med rimliga utgångspunkter är att betrakta som skäliga ("okynnesärenden").

Hur handläggs ett ärende i nämnden?

Med den utformning som föreslagits att Fjärrvärmenämnden organisatoriskt skall ha utgör den en myndighet. Förvaltningslagen kommer alltså som huvudregel att vara tillämplig i dess verksamhet såvida inte annat föreskrivits.

Det är viktigt att nämnden har tillgång till tillräckligt underlag och att de rekommendationer som nämnden lämnar bygger på väl underbyggda resonemang. Förvaltningslagens regelverk ger goda möjligheter att uppnå detta. Särskilt kan bestämmelsen om allmän serviceplikt nämnas. Enligt bestämmelsen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare framgår av bestämmelsen att hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 19) påpekas att det sedan länge varit en närmast självklar grundsats att myndigheter är skyldiga att se till att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Grundsatsen har tolkats så att myndigheten skall se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Vad som sagts innebär dock inte att parterna i processen kan ha en helt passiv hållning. Utredaren finner det helt naturligt, att om en fjärrvärmeproducent ändrar ett villkor i fjärrvärmeavtalet, exempelvis höjer priset, är det leverantören som har bevisbördan, och alltså skall förklara varför priset skall höjas. På samma sätt tycker utredaren att det är naturligt, att om en konsument tycker att ett löpande avtal är oskäligt, är det konsumenten som på samma sätt skall förklara varför avtalet är oskäligt. Kraven på enskilda konsumenter bör dock inte ställas för högt. Nämnden får från fall till fall avgöra vad som är rimligt att kräva.

Ett förfarande i nämnden bör som utgångspunkt vara skriftligt. Detta kan i och för sig vara till nackdel för utredningen i ärendet och något hinder mot muntliga förhandlingar skall helt naturligt inte finnas. Ett ärende skall dock som huvudregel avgöras efter föredragning.

Överklagande

Nämndens beslut i tvister som anmälts till nämnden, rekommendationer i förhandlingsärenden eller nämndens yttrande till domstol skall inte få överklagas.

6.7 En modell för att analysera fjärrvärmepriser till stöd för bl.a. Fjärrvärmenämnden

Förslag: Energimyndigheten bör ges i uppdrag att utarbeta en modell för s.k. måttstockskonkurrens som kan ställas till förfogande som stöd för de bedömningar som bl.a. Fjärrvärmenämnden kommer att göra. Även kunderna och fjärrvärmeföretagen bör ha möjlighet att analysera sin situation med stöd av modellen och de nyckeltal som finns i den databas som jag föreslagit i avsnitt 6.2.

I kapitel fem redovisades olika åtgärder som kan användas för att reglera priset på en marknad. Som framgått av mina resonemang i avsnitt 6.1 är jag av uppfattningen att inte någon av de modeller som redovisats i kapitel fem är möjliga eller lämpliga att tillämpa på fjärrvärmeområdet. Jag har därför i stället utvecklat det paket av olika åtgärder som jag bedömer kommer att tillsammans med de

åtgärder som nu diskuteras inom den s.k. Värmemarknadskommittén, ha förutsättningar att leda till en mer tillfredställande situation för fjärrvärmekunderna.

Ett viktigt inslag i detta paket är den möjlighet som kunderna får att föra upp förhandlingarna till den centrala nämnden för medling samt en oberoende bedömning av det begärda priset eller övriga förhållanden som tvisten gäller.

Jag förutsätter att nämnden främst när det gäller större kunder kommer att i första hand fungera som en slags medlingsorganisation. När det gäller enskilda konsumenter däremot är det rimligen så att nämnden inom ramen för den utredningsskyldighet som nämnts i föregående kapitel, måste skaffa sig ett underlag för sina ställningstaganden som har mer generell giltighet än det material som enskilda konsumenter kan presentera. Jag gör därför den bedömningen att nämnden när den skall ta ställning till ärenden av detta slag bör ha tillgång till någon form av bedömningsmaterial av likartat slag som de regleringsmodeller som redovisas i föregående kapitel.

En sådan modell bör ställas till såväl kundernas som fjärrvärmeföretagens och Fjärrvärmenämndens förfogande, för att utnyttjas i den utsträckning som det bedöms ändamålsenligt, för att komma fram till väl genomarbetade beslut och rekommendationer. För att modellen ska vinna god anslutning bör den hålla god kvalitet och leda till slutsatser som är överlägsna de regleringsmodeller som vunnit allmän tillämpning i andra länder eller i andra branscher. Det ligger i sakens natur att detta är en ambitiös målsättning som kräver ytterligare överväganden utöver de som varit möjliga att presentera i detta sammanhang. Jag föreslår därför att Energimyndigheten får i uppdrag att utveckla en sådan modell och begränsar mig här till att lämna ett antal mer övergripande och principiella synpunkter på hur jag anser att en sådan modell skulle kunna se ut. Min bedömning är att man bör bygga på någon form av måttstockskonkurrens, dvs. en variant på s.k. benchmarking.

6.7.1 Varför måttstockskonkurrens?

Idén bakom måttstockskonkurrens är att försöka ”härma” marknaden genom att använda information från flera liknande företag för att skapa incitament för varje enskilt företag att bli mest kostnads-effektivt. Detta görs genom att skapa en norm som bestäms av de

mest produktiva företagen i branschen som varje enskilt företag sedan jämförs mot. Företagen behöver inte vara verksamma under samma betingelser, men skillnader i de exogena produktionsvillkor som har relevans bör vara kända. Hänsyn till sådana exogena villkor kan då göra jämförelsen av företagen mer rättvis.

Metoden är attraktiv på så sätt att normen för ett enskilt företags intäkt inte bestäms av dess egna kostnader utan av de andra företagen på marknaden. De mest produktiva företagen i branschen sätter normen för övriga företag. Normen utgör en måttstock som således baseras på bästa utförande, s.k. "best practice". Exogena förhållanden som leder till högre kostnader för branschen som helhet, kommer att slå igenom i normen och resultera i en högre tillåten intäktsram, medan innovationer och tekniska framsteg tenderar att ge en lägre intäktsnorm.

En fördel med måttstockskonkurrens jämfört med övriga modeller när den utnyttjas för prisreglering är att den minskar reglerarens informationsproblem. Men det finns också risker med metoden. Om antalet jämförelseobjekt är få och utsatta för samma typ av reglering så finns risk för "tyst" samverkan mellan producenterna eller kartellbildning.

En sådan analysmodell förutsätter tillgång till nyckeltal av det slag som föreslagits i avsnitt 6.2.2.

Fjärrvärmenämndens uppgift är förutom medlingsfunktionen ytterst att i sina beslut avgöra om ett fjärrvärmepris är att betrakta som oskäligt. För att en modell som bygger på måttstockskonkurrens skall kunna fungera vägledande för sådana bedömningar måste den bygga på relevanta nyckeltal och ta hänsyn till de skilda förutsättningar som gäller för fjärrvärmeföretagen i olika situationer.

Det är rimligt att arbetet med att ta fram en sådan modell, på samma sätt som utvecklingen av den s.k. nätnyttomodellen, måste ske efter samråd med branschen och genom en process där olika komponenter utvecklas successivt. Några ord på vägen är dock möjliga redan på detta stadium.

För att bedöma om ett pris är oskäligt eller ej så bör man utgå från följande kriterier:

- *Prisjämförelser mellan olika företag.* Det är här viktigt att inte bara studera nivån utan även prisutvecklingen över en viss tid och jämföra mellan olika företag. Det är viktigt att jämförelser blir rättvisande.

- *Jämförelse av produktivitet och kostnadseffektivitet.* Motiverade variationer i fjärrvärmepriser måste ju få förekomma. Därför behövs kriterier för att avgöra vilka kostnader som får slå igenom och hur mycket. Kostnadseffektiviteten har en stor betydelse i jämförelserna.
- *Jämförelse av lönsamhet och avkastning mellan företag och eventuellt liknande branscher* för att försöka avgöra om den avkastning som tas ut är rimlig. Överprissättning härleds vanligtvis ur övvinster eller oskäligen avkastningsnivåer. Skillnader i avkastning spelar också som anförts en stor roll för variationen i pris mellan olika fjärrvärmeföretag enligt en studie av Andersson och Werner.³⁹ Frågan är om det också spelar roll för att förklara skillnader i prisutveckling mellan olika fjärrvärmeföretag. En viktig fråga som bör diskuteras är hur den kapitalbas som avkastningen skall beräknas på skall definieras och värderas. En värdering av anläggningstillgångar kan ske till historisk anskaffningskostnad och planmässig avskrivning eller till nuvärdesanskaffningskostnad med avdrag för faktiskt åldrande.

6.7.2 Priser och prisförändringar

För att värdera prisförändringar bör dessa ställas i relation till utvecklingen av produktionskostnaderna och ett kostnadseffektivitetsmått. Det är även möjligt att använda ett särskilt index (som är exogent för företagen) för att mäta utvecklingen av faktorpriserna.⁴⁰

För fjärrvärmeföretagen sätter de konkurrerande alternativen till fjärrvärme ett tak på vad de kan sätta för priser. Detta gäller främst för potentiella kunder som överväger en anslutning till fjärrvärme. För existerande kunder utgör alternativen på kort sikt en mindre relevant jämförelse p.g.a. byteskostnaden. Först när fjärrvärmepri-set är så pass mycket högre än konkurrerande alternativ (så att prisdifferensen⁴¹ finansierar investering i ett förtida byte av teknik) utgör prisen på alternativen en ”skarp” prisnorm för fjärrvärmeföretagen.

³⁹ Andersson, m.fl. 2003

⁴⁰ Faktorpriser är priset på de resurser som används i produkten.

⁴¹ Där prisdifferensen innebär att löpande kostnader för fjärrvärme överstiger kapital- och löpande kostnader för ett alternativ.

6.7.3 Produktivitet och kostnadseffektivitetsmätt

När en marknad präglas av fungerande konkurrens ökar produktiviteten successivt. Detta sker som en konsekvens av förbättringar som företagen måste genomföra för att inte tvingas bort från marknaden, men också för de möjligheter det ger till större vinster för de företag som är mer effektiva än andra företag. I fjärrvärmebranschen bör en ökad konkurrens⁴² innebära att det eftersträvas en ökad effektivisering i såväl produktion som distribution av värme.

Med kostnadseffektivitet mäts företagets förmåga att optimera resursanvändning för att optimera produktionen. I fjärrvärmeverksamhet innebär det förmågan att använda så lite resurser som möjligt för den faktiska produktionen och distributionen av värme. Kostnadseffektivitet i en fjärrvärmeverksamhet innebär konkret förmågan att minimera driftkostnader, värmeförluster och kapitalkostnader.

6.7.4 Avkastningskrav och risk

Hur avgörs vad som är rimlig avkastning? Även om det finns olika metoder för att beräkna avkastning är det svårt att komma ifrån att detta blir en bedömningsfråga. Eftersom avkastningsnivån är en så viktig parameter bör olika metoder för att bedöma denna diskuteras.

I en rapport av Andersson och Werner har en metod för att beräkna den genomsnittliga avkastningsnivån i fjärrvärmebranschen tagits fram.⁴³ Metoden innebär att avkastningen beräknas som intäkterna minus summan av de rörliga och halvfasta kostnaderna dividerat med kapitalets återanskaffningskostnad. I rapporten beräknades avkastningen år 1999 till 6,5 procent för de 160 företag som ingick i deras databas. Energimyndigheten har i sin rapport Värme i Sverige⁴⁴ använt sig av samma metod och beräknat den genomsnittliga avkastningen för 148 företag år 1999 till 6,2 procent, med en spridning från minus 4 till plus 48 procent. Avkastningen år 1998 låg på 6,4 procent, med en spridning mellan minus 3 procent och plus 18 procent. För år 2001 beräknades den genomsnittliga avkastningsnivån till 5,9 procent⁴⁵. Någon skillnad i

⁴² Konkurrens när fjärrvärmeföretagen jämförs eller "ställs" inför varandra.

⁴³ Andersson, m.fl. 2001

⁴⁴ Energimyndigheten, Värme i Sverige, ET 1:2002.

⁴⁵ Andersson, m.fl. 2003.

avkastningen mellan åren ser det därmed inte ut att finnas, däremot tycks avkastningen beräknad på detta sätt variera avsevärt mellan olika företag.

En vanlig metod för att beräkna vad som är en rimlig avkastning på kapital är att använda sig av den s.k. WACC-metoden för att beräkna en vägd kapitalkostnad baserad på kostnaden för eget och lånat kapital.⁴⁶ För att beräkna kostnaden eller avkastningen på eget kapital används den s.k. CAPM-modellen.⁴⁷ Denna går i korthet ut på att först beräkna avkastningen för en riskfri placering och sedan lägga på den riskpremie en investerare kräver för att placera i företaget. Riskpremien består av två delar, dels marknads generella riskpremie, dels en företagsspecifik riskpremie (s.k. "beta"). Risken eller kostnaden för lånat kapital utgår från hur långgivaren ser på kreditrisken hos låntagaren. En bedömning kan göras utifrån de kreditbedömningar som görs av s.k. kreditratinginstitut. Om bolagen saknar egen kreditrating, t.ex. för att det är kommunägt, kan en likartad bransch användas. Det finns underlag för hur den internationella marknaden bedömer "utilities" där förutom energibolag även vatten- och avloppsverk ingår.⁴⁸

Med hjälp av dessa uppgifter och uppgift om skuldtäckningsgrad kan sedan den viktade kapitalkostnaden enligt WACC-metoden beräknas. För att slutligen kunna bestämma avkastningsnivå måste även kapitalbasen och principerna för hur denna bör värderas tas fram, dvs. ska detta ske till nuvärde eller bokförda värden.

Utredningen kommer inte ytterligare att fördjupa sig i vilken metod som kan vara lämpligast utan anser att detta är något som måste hanteras av Energimyndigheten efter samråd med branschen.

6.8 Översiktligt förslag till innehållet i en fjärrvärmelag

Förslag: Bestämmelser rörande fjärrvärmeverksamhet bör samlas i en särskild fjärrvärmelag. Förslag till en sådan kommer att presenteras i utredningens slutbetänkande.

⁴⁶ Metoden har både använts av Post- och telestyrelsen (PTS) och för att beräkna kalkylräntan i Nätnyttomodellen.

⁴⁷ Capital Asset Pricing Model.

⁴⁸ Dreber och Lundkvist (2004), "En kritisk granskning av de ekonomiska parametervärdena för kapitalkostnader i nätnyttomodellen".

6.8.1 Ny fjärrvärmelag

I avsnitten ovan har jag redovisat mitt förslag till hur det på olika sätt går att stärka kundförtroendet. För att genomföra vissa av de presenterade förslagen krävs som anförts lagreglering i form av en fjärrvärmelag. Något färdigt förslag till fjärrvärmelag är som nämnts inte möjligt att presentera i detta principbetänkande. Innehållet i en sådan lagstiftning blir beroende även av förslag som återstår att presentera i slutbetänkandet.

För att ändå ge en bild av hur jag tänker mig en särskild fjärrvärmelag vill jag ändå i detta delbetänkande övergripande presentera strukturen i en ny fjärrvärmelag.

För att göra lagen lättöverskådlig föreslås att det på sedvanligt sätt finns ett antal mellanrubriker i lagen. Dessa mellanrubriker kan förslagsvis ha följande lydelse.

- Lagens tillämpningsområde
- Definitioner
- Krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet
- Redovisning av fjärrvärmeverksamhet m.m.
- Kommunala fjärrvärmeföretag
- Kundskydd
- Medling och tvistlösning
- Tillsyn
- Förseningsavgift
- Överklagande
- Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

6.8.2 Lagens innehåll

I det tidigare delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” har ett antal förslag till lagbestämmelser för fjärrvärmeområdet presenterats. Bestämmelsernas syfte är att förbättra kundtryggheten genom skärpta krav på transparens och åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet samt elnätverksamhet och produktion av och handel med el, dvs. elmarknadsverksamhet. Bestämmelserna som innehåller krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamhet, uppdelning av fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet i olika juridiska personer och åtskillnad i fråga om ledningsfunktioner skulle enligt delbetänkandet införas genom ändringar i ellagen. Nu föreslås i stället att

dessa bestämmelser skall finnas i den nya fjärrvärmelagen under rubrikerna Krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet, Redovisning av fjärrvärmeverksamhet m.m. och Kommunala fjärrvärmeföretag. Även de definitioner som fanns med i det förslaget till ändring av lagen skall tas med i den nya fjärrvärmelagen.

Under nästa rubrik Kundskydd bör bl.a. förhandlingsrätten och under vilka förutsättningar som en leverans av fjärrvärme kan upphöra regleras.

Införandet av den nya Fjärrvärmenämnden och dess förfarande regleras under rubriken Medling och tvistlösning.

För att tillsynen över efterlevnaden av lagen med tillhörande föreskrifter skall fungera krävs en lagreglering. Av bestämmelserna om tillsyn bör bl.a. framgå en rätt för tillsynsmyndigheten att få upplysningar och ta del av handlingar.

Om fjärrvärmeföretaget inte ger in sådana redovisningar som enligt bestämmelserna om redovisning av fjärrvärmeverksamhet skall ges in får beslut om förseningsavgift fattas. Hur förseningsavgift skall tas ut etc. regleras under rubriken Förseningsavgift.

Under rubriken Överklagande regleras hur beslut av tillsynsmyndigheten överklagas. I enlighet med allmänna principer bör sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.