

Vårt datum/Our date

2026-05-07

Vår referens/Our reference

Lars Holmquist

Ert datum/Your date

Er referens/Your reference

KN2026/00278

Göteborg Energis synpunkter på Energimarknadsinspektionens rapport Ei R2025:15 Förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden

Sammanfattning

Göteborg Energi avstyrker Ei:s huvudsakliga förslag om införande av en "tvistlösningsfunktion utanför domstol". Eftersom förslaget inte beskrivs i detalj, är det inte möjligt att göra djupare analyser av konsekvenserna. Den kritiska parametern, som Ei inte är tydlig med handlar om huruvida den föreslagna tvistlösningsfunktionens beslut ska vara bindande eller ej. Vår bedömning är att i det fall besluten inte blir bindande, så kommer funktionen att anses som lika verkningslös som dagens situation. Om de blir bindande, så innebär detta i praktiken en reglering av marknaden. Något som varken fjärrvärmebranschen eller kundsidan vill ha. Oavsett vad Ei i slutändan skulle föreslå, så innebär förslaget ett antal år av osäkerhet för alla parter på värmemarknaden.

Göteborg Energi föreslår istället att värmemarknaden tillåts – så långt som möjligt på frivillig väg – att utveckla de befintliga forum som finns, som till exempel Prisdialogen, Värmemarknadskommittén och Fjärrvärmenämnden. Vi tillstyrker ambitionerna som ges uttryck för i rapporten, om att på olika sätt öka transparensen på marknaden. Dock är det viktigt att analysera hur Ei ska kunna skapa mervärde för kunderna i ett läge där det redan publiceras rapporter som analyserar marknaden, som Nils Holgersson-rapporten, och när AI-utvecklingen ger alla användare möjlighet att göra avancerade analyser med hjälp av fritt tillgängliga AI-verktyg.

Synen på fjärrvärmemarknaden

Göteborg Energi konstaterar att det förekommer olika föreställningar bland aktörerna, om hur fjärrvärmemarknaden fungerar. Till exempel hur man ser på frågan om fjärrvärmen är en monopolmarknad eller verkar på en starkt konkurrensutsatt värmemarknad, påverkar hur man tolkar det man ser. Därför

inleder vi med några övergripande stycken som beskriver våra utgångspunkter när vi senare kommenterar de konkreta förslagen i Ei:s rapport.

Fjärrvärmens verkar på en konkurrensutsatt värmemarknad

En avgörande förutsättning för hur man resonerar om en eventuell reglering av en marknad är hur man anser att den fungerar. Särskilt om huruvida man betraktar den som ett monopol eller en konkurrensutsatt marknad. Våra resonemang utgår från att fjärrvärmens är en aktör bland flera på en konkurrensutsatt värmemarknad. Även om de praktiska förutsättningarna innebär att kunden enbart har en fjärrvärmeleverantör att välja på lokalt, så står det kunden hela tiden fritt att välja andra uppvärmningsformer, såsom olika former av värmepumplösningar eller biobränslen. I rapporten ansluter sig Ei till den beskrivningen – fast bara när det gäller nyanslutningar. För befintliga kunder anser Ei att inlåsningseffekterna är så pass stora att fjärrvärmens är att betrakta som ett monopol, och därmed föremål för åtminstone resonemang om reglering. Ofta används den relativt låga andelen av kunderna som lämnar fjärrvärmens som ett argument för att inlåsningseffekterna är för stora. Göteborg Energi delar inte den bilden. Förvisso är det förenat med en kostnad att byta uppvärmningssystem, vare sig man har fjärrvärme eller något annat. Men eftersom kundens investering i fjärrvärme, genom en anslutningsavgift och eventuellt en värmeväxlare, utgör en väsentligt lägre andel av totalkostnaden för uppvärmning än en investering i en värmepump, så är den ekonomiska tröskeln att byta uppvärmningssystem större för den som har en värmepump än den som har fjärrvärme. Detta framgår tydligt i slutrapportens figur 4.

Ett mycket tydligt exempel är privatkundsmarknaden i Göteborg. En villakund i Göteborg kan välja att hyra sin fjärrvärmecentral. Under den kampanj för fjärrvärme till villor som Göteborg Energi drev runt år 2000, kunde en villaägare få värme i huset utan någon grundinvestering alls, givet att det fanns ett vattenburet system i huset. Ungefär hälften av villakunderna har idag ett sådant avtal, och vi ser ingen skillnad i hur många kunder med hyravtal som lämnar fjärrvärmens jämfört med andra kundkategorier, trots att det inte föreligger någon inlåsningseffekt alls. Detta talar för att inlåsning inte är en avgörande förklaring till att endast mycket få kunder faktiskt lämnar fjärrvärmens i Göteborg. Det ligger närmare tillhands att anta att fjärrvärmens faktiskt är konkurrenskraftig.

Dock finns det specifika lägen, där det förekommer inlåsning, av praktiska skäl. Det gäller framförallt centralt belägna fastigheter där det ibland inte är möjligt att borra efter bergvärme. Dessa kunder skyddas mot monopolprissättning genom fjärrvärmelagens likabehandlingsprincip. Tack vare den måste fjärrvärmebolagen ge samma pris till en kund som i praktiken inte kan välja bort fjärrvärmens, som till kunderna på den i övrigt fullt konkurrensutsatta marknaden.

Subventioner för el och gas, men inte för fjärrvärme

Energimarknaderna är sedan Rysslands invasion av Ukraina inne i en dramatisk period som saknar motstycke, åtminstone sedan 1970-talets oljekriser. Kriget har påverkat både elmarknaden och värmemarknaden. Dessvärre har samhällets svar på krisen skiljt sig väsentligt mellan elmarknaden och fjärrvärmens. När elpriserna rusade i höjden, som en följd av bristen på gas, svarade staten med elstöd till konsumenterna, och det uppstod en debatt om elmarknadens design i både Sverige och resten av Europa. Ingen skugga föll egentligen på elhandlarna, vilket är helt i sin ordning.

När kriget, något år senare, drabbade fjärrvärmerna i form av dramatiskt höjda priser på biobränslen blev reaktionen från staten en annan. Istället för kompensation till kunderna möttes fjärrvärmebranschen med en misstro, som bland annat uttrycktes i form av utredningsuppdraget till Ei, om hur kunderna ska skyddas mot fjärrvärmebolagen, snarare än mot omvärldens nycker. Även om vi anser att elstöden i sig är ett problematiskt sätt att stötta medborgarna i ett svårt läge, så är det inte acceptabelt att staten går in och subventionerar den ena huvudsakliga energibäraren på värmemarknaden, men inte den andra. Vi konstaterar att historien upprepar sig även i år, när regeringen inför ett nytt elprisstöd, som också ska omfatta gasvärme, men inte fjärrvärme.

Kunderna får betala för fjärrvärmens systemnyttor

Parallellt med diskussionerna om fjärrvärmepriser och kundskydd ökar samhällets insikter om de stora samhällsekonomiska värdena som fjärrvärmerna representerar. Under tidigare decennier har fjärrvärmerna haft en avgörande roll för förbättringen av luftkvaliteten i städerna, den snabba utfasningen av oljeberoendet i uppvärmningssektorn, följt av utfasningen av fossila bränslen överhuvudtaget. Nu blir fjärrvärmens förmågor att både avlasta elsystemet och med hjälp av kraftvärme och värmepumpar också balansera det, alltmer uppenbara som nödvändiga förutsättningar för elektrifieringen av industrin och transportsektorn. Vi noterar också att fjärrvärmens anses ha en avgörande betydelse för samhällets förmåga att klara värmeförsörjningen vid kris och förhöjd beredskap.

Förmågan att med fjärrvärme kunna nyttiggöra lågvärdig värme har visat sig ha ett bestående värde sedan starten för över 70 år sedan. Bilden av fjärrvärmerna som en schweizisk armékniv används ofta. Dessvärre har samhället inte varit framgångsrikt med att värdesätta samhällsnyttorna som fjärrvärmerna bidrar med. Bristen på styrmedel och prissättning av saker som leveranssäkerhet och resurshushållning innebär att värmekunden måste bära i stort sett hela kostnaden för nyttor som kommer hela samhället tillgodo. Detta är knappast rättvist eller långsiktigt hållbart. Det är inte Ei:s sak att utforma de styrmedel som saknas, men vi vill påtala att det ligger i fjärrvärmekundernas intresse att sådana kommer på plats.

Fjärrvärmerna är först och främst en företagsmarknad

Resonemangen i rapporten utgår ofta från en privatkunds perspektiv. Det stämmer att många fjärrvärmebolag säljer fjärrvärme också till villakunder, men för samtliga fjärrvärmebolag i landet dominerar kundstocken av dedikerade fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar. Göteborg är typiskt i detta avseende, där företagsmarknaden utgör ungefär 95 % av fjärrvärmeleveranserna. Detta är naturligtvis ingen anledning att diskriminera privatkunderna, men åtgärder som främst har värde för privatkunder har ofta begränsad nytta för professionella kunder. De problem som Ei hävdar finns på marknaden kommer därmed till största delen kvarstå, om utvecklingen av regelverken anpassas till privatkunder i alltför stor utsträckning.

Göteborg Energi, liksom de flesta andra fjärrvärmebolag, har redan särskilda prismodeller och kundinformation speciellt anpassad för privatkunder. Detta för att möta de delvis olika behoven för de olika kundgrupperna. För privatkunder prioriterar vi enkelhet och trygghet, medan företagskunder möter en mer komplex prismodell som gör det möjligt att hålla nere den totala kostnaden, och dessutom ge

kunden incitament att påverka sin kostnad genom att hushålla med saker som effektanvändning.

Kanske är det en framkomlig väg att i större utsträckning regelmässigt skilja på de olika marknaderna, för att bättre kunna möta de olika gruppernas olika behov och förutsättningar.

Göteborg Energi avstyrker förslaget om tvistlösningsfunktion

Göteborg Energi avstyrker förslaget om en "tvistlösningsfunktion utanför domstol" som ska kunna pröva fjärrvärmeprisets "skälighet". Förslaget i rapporten är tämligen vagt, och man lämnar mycket av detaljutformningen till en kommande utredning att föreslå. Det ligger dock nära tillhands att förstå förslaget som ett steg mot prisreglering, men att man inte säger sig gå hela vägen. Det är dock tveksamt om det är möjligt att reglera "lite grann". Den föreslagna tvistlösningsfunktionens uppgift blir att pröva prisets "skälighet" utan att det finns kriterier i lagstiftningen att pröva mot. Förslaget är inte tydligt om man tänker sig att tvistlösningsfunktionens beslut ska vara bindande eller ej. Vår bedömning är att om besluten inte är bindande, så kommer funktionen att ses som lika tandlös som dagens instanser beskylls för att vara, och i det fall besluten blir bindande blir effekten i praktiken en reglering av marknaden. Skillnaden mot en strikt reglering, som till exempel för elnät, blir mest att förutsättningarna inte är givna från början.

En prisreglering kan leda till högre priser än annars

Det finns inga empiriska studier som visar på att prisreglering automatiskt leder till lägre priser. Tvärtom pekar mycket på motsatsen.

Grundorsaken för de betydande prisökningarna som har varit på fjärrvärme är den kraftiga ökningen av priserna på biobränslen, som en direkt följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Energimyndigheten har visat i sin rapport ER 2024:19 om Fjärrvärmenämnden, att höjningarna av fjärrvärmepiserna generellt har varit lägre än vad ökningen av biobränslepriserna skulle motivera. Fjärrvärmebolagen har alltså, för att bibehålla konkurrenskraften, absorberat delar av ökningarna av biobränslepriserna, på bekostnad av den egna lönsamheten. På en monopolmarknad med prisreglering skulle rimligen de ökade bränslekostnaderna klassificeras som icke påverkbara kostnader, och leda till högre fjärrvärmepiser än vad de blev.

En reglering av vissa aktörer på en konkurrensutsatt marknad kan vara problematisk också för konkurrenterna. På värmemarknaden konkurrerar fjärrvärmen först och främst med olika värmepumpslösningar. Om fjärrvärmebolaget tvingas till en prissättning som begränsar lönsamheten i verksamheten påverkar detta också värmepumpsaktörerna, eftersom de tvingas konkurrera med företag med artificiellt låga lönsamhetskrav, för övrigt sådant som den föreslagna Lagen om offentlig säljverksamhet är till för att förhindra. På kort sikt skulle detta kunna gynna kunderna, men på lite sikt kommer det att innebära att aktörerna drar sig ur marknaden, och därmed minskar konkurrenstrycket.

EU kräver inte en prövning av skälighet

I rapporten påtalas flera gånger att bland annat energieffektivitetsdirektivet kräver att Sverige inrättar en instans i linje med förslaget på tvistlösningsfunktion, trots att frågan inte kommit upp i samband med det omfattande arbete som gjorts för att implementera direktivet i Sverige.

Det finns en bred EU-rättslig reglering om konsumentskydd och tvistlösning på energimarknaderna, men inget rättsligt stöd för att införa en bindande eller materiell prövning av fjärrvärmeprisers skälighet, och Ei:s resonemang vilar därför på en utvidgande tolkning som går utöver vad EU-rätten kräver.

Energimarknadsinspektionen anger i rapporten att energieffektivitetsdirektivet (direktiv (EU) 2023/1791) motiverar införandet av en tvistlösningsfunktion med möjlighet att pröva fjärrvärmeprisets skälighet. Göteborg Energi delar inte denna tolkning. De beaktandesatser som berör konsumentskydd på fjärrvärme- och fjärrkyla-marknaderna, särskilt beaktandesatserna 113 och 114, tar sikte på att säkerställa tillgång till information, transparenta avtalsvillkor, effektiv klagomålshantering samt enkla och effektiva tvistlösningsmekanismer utanför domstol. Däremot finns det varken i beaktandesatserna eller i direktivets materiella bestämmelser något stöd för att medlemsstaterna skulle vara tvungna att införa en ordning för materiell prövning av fjärrvärmepriser eller prishöjningars skälighet.

Bestämmelserna motsvarar i detta avseende konsumentskyddsnivån i el- och gasmarknadsdirektiven, där tillgång till tvistlösning syftar till att hantera konsumenttvister om avtal, information och tillämpning av villkor, inte till prisreglering. Göteborg Energi bedömer därför att Ei:s tolkning, att energieffektivitetsdirektivet skulle kräva eller förutsätta den typ av tvistlösningsfunktion som föreslås i rapporten, är felaktig. Om Kommissionen hade avsett skäliga priser, inklusive elhandelspriser, så skulle hela elmarknaden behöva återregleras.

Syftet med regleringen är inte tydligt

En sak som genomgående präglar rapporten är oklarheten kring vad man egentligen vill uppnå med de olika förslagen, utöver en ökad transparens. Att priserna har gått upp är känt, och den utvecklingen skulle inte sett annorlunda ut om den föreslagna tvistlösningsfunktionen hade varit på plats. Allra tydligast framträder oklarheten i den avslutande delen av avsnittet om tvistlösningsfunktionen, där man skriver att *"Om de föreslagna åtgärderna inte leder till tillräckliga förbättringar för kunderna, bedömer Ei att en ekonomisk reglering kan bli nödvändig"*. Ett allvarligt hot, riktat mot dagens marknadsmodell, men som är svårt att förhålla sig till, eftersom man inte beskriver vilka förbättringar som avses.

Rasera inte de befintliga samverkansplattformarna

Relationen mellan fjärrvärmeleverantörer och kunder har utvecklats kontinuerligt, i princip så länge som fjärrvärmens funnits. Redan 1958 bildades den partssammansatta Värmemarknadskommittén, VMK, och den har sedan dess varit ett forum för att diskutera frågor om allmänna avtalsvillkor och liknande. Efter den senaste statliga utredningen i frågan bildades Fjärrvärmenämnden, och även Prisdialogen. På senare år har värmemarknadens aktörer också samverkat inom ramen för Fossilfritt Sveriges initiativ med en klimatfärdplan för uppvärmningsbranschen. Vi ser dessa företeelser som delar i en pågående process att utveckla relationerna mellan fjärrvärmebolag och deras kunder. Denna process, där både frivilliga initiativ och lagreglerade, fortgår och utvecklas kontinuerligt. Även om det fortfarande finns potential till förbättringar så anser Göteborg Energi att det som parterna gemensamt har uppnått över tid, har ett betydande värde. Det vore olyckligt om de olika åtgärderna som Ei föreslår skulle radera det som byggts

upp på frivillig väg och med befintlig lagstiftning. Då skulle resultatet för kunderna kunna bli en försämring istället för förbättring, jämfört med idag.

Göteborg Energi tillstyrker Ei:s bedömning att det inte är lämpligt att reglera Prisdialogen.

Utveckla Fjärrvärmenämnden

Göteborg Energi instämmer till största delen i Ei:s analyser och förslag gällande fjärrvärmenämnden. Vår bild är att nämnden fungerat väl genom åren, förutom det faktum att den inte var dimensionerad för att hantera anstormningen av ärenden i samband med prishöjningarna som följde i spåren av Rysslands anfallskrig.

Förslagen om att nämnden ska kunna lämna rekommendationer, som offentliggörs, skulle sannolikt både ge nämnden en ökad tyngd, och med tiden leda till att färre ärenden hamnar i nämnden, när rekommendationerna blir kända, och parterna på hela värmemarknaden får en chans att förhålla sig till dessa. Göteborg Energi ser i grunden inga problem med att fjärrvärmenämnden hanterar ärenden kopplade till pris, så länge som rekommendationerna stannar vid just rekommendationer, som inte är bindande, och är ett resultat av den samlade bedömningen av nämndens ledamöter och experter.

En sådan utveckling av fjärrvärmenämnden innebär att den skulle närma sig den föreslagna tvistlösningsfunktionen utanför domstol, som vi avstyrker. Dock finns det några avgörande skillnader:

- Partssammansättningen. Fjärrvärmenämndens sammansättning, med ledamöter från domstolsväsendet, fjärrvärmebranschen och kundsidan, samt experter från akademien, gör att nämndens ställningstaganden inte riskerar att förväxlas med myndighetsbeslut.
- Kompetensen. Nämnden som helhet representerar en bred kunskapsbas. Därmed skapas förutsättningar för en helhetsförståelse av både fjärrvärmebolagens och kundernas förutsättningar, liksom det samhällsekonomiska perspektivet.
- Fjärrvärmenämnden finns redan. Att utveckla den befintliga fjärrvärmenämnden skulle gå förhållandevis fort. Precis som Ei konstaterar själva skulle det däremot ta betydligt längre tid att få den föreslagna tvistlösningsfunktionen att fungera. Det ligger varken i kundernas eller fjärrvärmebolagens intresse att det skapas osäkerheter om vad som egentligen gäller, under flera år framåt.

En medling kan inte innebära ett stopp för ändrade avtalsvillkor

Ei föreslår att Fjärrvärmenämnden inte ska kunna neka en kund att begära medling, annat än av rent formella orsaker, oavsett förutsättningarna att nå framgång. Man föreslår också att bibehålla den nuvarande bestämmelsen, att de förändrade avtalsvillkoren som är föremål för medling, inte ska få tillämpas förrän medlingen är avslutad. Den bestämmelsen innebar att nämnden överöstes med anmälningar från 2022. Kombinerat med förslaget att nämnden inte ska få neka att ta upp ärenden, får i princip alla kunder starka incitament att begära medling, och därmed uppskov med prisjusteringar. Längden på uppskoven skulle i princip bestämmas av hur stora resurser som samhället skjuter till för att bemanna nämnden.

Göteborg Energi ser det som angeläget att ta bort bestämmelsen om att avtalsvillkor inte ska kunna tillämpas förrän medlingen är avslutad. Om den inte tas bort kan vi inte se att Fjärrvärmenämnden kan få den funktion på marknaden som den är avsedd för, utan enbart bli en metod för att rutinmässigt fördröja prishöjningar.

Transparensåtgärder

Göteborg Energi är i grunden positivt till initiativ som gör det lättare för kunden att navigera på värmemarknaden. Därför ser vi i grunden positivt på förslagen om att öka transparensen på olika sätt. Dock vill vi påpeka att alla initiativ inom det här området innebär en kostnad, och att denna i slutändan alltid kommer att drabba kunden. Vi konstaterar också att det redan finns information tillgänglig genom initiativ från bland annat kundorganisationer. Den viktigaste i sammanhanget torde vara Nils Holgersson-rapporten, som ett antal kundorganisationer tar fram årligen sedan 1996. Vi konstaterar också att kundorganisationer, och ibland även andra aktörer publicerar rapporter om fjärrvärmebolagens prissättning, i syfte att belysa aspekter man anser vara problematiska.

Vidare konstaterar Göteborg Energi att den typ av transparensplattform som föreslås, redan idag är i princip var mans egendom, tack vare den snabba utvecklingen inom AI. Sammanställningar och analyser av offentliga data är uppgifter som enkelt utförs av fritt tillgängliga verktyg som tex ChatGPT eller Copilot. Mervärdet med ett egenutvecklat verktyg på Ei:s hemsida är därför inte självklart. Av dessa skäl anser vi att Ei bör utreda noga, på vilka sätt som myndigheten kan bidra till en ökad transparens, till minsta möjliga kostnad.

Utökade informationskrav

Göteborg Energi har inga invändningar mot förslaget att anpassa informationskraven i fjärrvärmelagen och dess föreskrifter. Vi vill framhålla att det ligger i fjärrvärmebolagens intresse att prismodellerna blir förstådda, eftersom de är utformade i syfte att ge kunderna så tydliga signaler som möjligt om hur de kan anpassa förbrukningen, och på så vis hålla nere systemkostnaden.

Göteborg som ovan

GÖTEBORG ENERGI AB

Per-Anders Gustafsson, VD