

# 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 biobränslen, 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 anförts 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 oskälighetsprissättning 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 företagens 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 avtalssituation.

### 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 avtalssituation 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 kvalitetsdeklarerar 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.



# 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 biobränslen, 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 högeffektiva kraftvärmeverk. Därmed kan ett väsentligt effektivare nyttjande av de bränslen som används uppnås jämfört med nyttjande vid separat el- respektive värmeproduktion.

## Uppdraget

Jag har, i de delar som nu redovisas, haft i uppdrag att bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten samt att analysera dels om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta, dels de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde. Vidare har jag haft att utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme utifrån det regelverk som i dag finns i rörledningslagen. Slutligen har mitt uppdrag bestått i att lämna förslag till hur kraftvärmedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG) skall genomföras i Sverige. Detta innebär bl.a. att jag skall analysera potentialen för kraftvärme i Sverige med beaktande av effekterna av den förändrade kraftvärmebeskatt-

ningen den 1 januari 2004, införandet av elcertifikatsystemet den 1 maj 2003, systemet för handel med utsläppsrätter samt den ekonomiska potentialen för ytterligare expansion av fjärrvärmenäten. Jag skall därutöver utvärdera nuvarande lagstiftning och regelverk om tillståndsförfaranden samt föreslå hur direktivets artikel om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme skall genomföras.

### **Mål med förslagen**

Målen med de förslag som lämnas i detta slutbetänkande är bl.a. att förbättra kundernas situation så att de kan känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen samt att på olika sätt främja en effektiv energianvändning.

### **Ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen**

I kapitel 3 föreslår jag ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen i kommunallagen. En stor del fjärrvärmeverksamhet bedrivs i dag i form av kommunala bolag. Fjärrvärmen är mycket viktig för att uppnå målen med energipolitiken. Den kommunala lokaliseringsprincipen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. Även med beaktande av de undantag som finns från principen och möjligheten till olika befintliga samarbetsformer mellan kommuner, kan principen enligt min mening försvåra att fjärrvärmenäten integreras mellan närbelägna orter, vilket motverkar utbyggnaden av kommunal fjärrvärme. Jag anser därför att det är motiverat att i fjärrvärmelagen föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen. Undantaget innebär att fjärrvärmeverksamhet får bedrivas utanför kommungränsen. Fjärrvärmeverksamheten utanför den egna kommunen får bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom den egna kommunen om syftet är att uppnå en mer ändamålsenlig verksamhet.

## Förhandling om tillträde till fjärrvärmesystem

En uppgift jag har haft i uppdrag är att bedöma om det är möjligt att öka konkurrensen på fjärrvärmemarknaden genom att t.ex. införa tillträde för en tredje part att leverera värme eller kyla till slutkund i annans nät. Frågan om tredjepartstillträde behandlas i kapitel 4. Jag anser inte att lagstadgad rätt till tredjepartstillträde (TPA) till fjärrvärmenät skall införas. De förväntade positiva effekterna av tredjepartstillträde med avseende på konkurrensen, konsumentnyttan eller miljön kan enligt min mening inte bli tillräckligt stora för att motivera ett lagstadgat tredjepartstillträde.

Det finns dock situationer när det kan vara väl motiverat att nätet öppnas för en ny aktör. Det får främst anses vara fallet när det finns förutsättningar i fjärrvärmenätet och det därför är fördelaktigt att ta emot industriell spillvärme, värme från avfallsförbränning eller värme från anslutna större kunder etc.

För att främja att värmen i dessa fall utnyttjas bör det införas regler där innehavaren av fjärrvärmenätet åläggs en skyldighet att förhandla med en potentiell leverantör av värme. En sådan skyldighet medför att innehavaren av fjärrvärmenätet inför en förhandling måste göra en ordentlig analys av om det är lämpligt att låta en annan producent få tillgång till nätet. Jag föreslår dessutom att om båda parterna anser att de behöver hjälp att enas skall den nyinrättade Fjärrvärmenämnden mot en avgift hjälpa till att medla.

## Interimistiska nationella referensvärden för högeffektiv kraftvärme

För att betraktas som högeffektiv kraftvärme krävs enligt kraftvärmedirektivet en energieffektivisering jämfört med om el och värme producerats var för sig. Direktivet anger som huvudregel att en effektivisering av bränsleanvändningen på tio procent erfordras för att en kraftvärmeproduktion skall få betraktas som högeffektiv. För att kunna beräkna kraftvärmens effektivitet i enskilda anläggningar behövs något att jämföra med, dvs. referensvärden för effektiviteten (verkningsgraden) vid separat produktion av el respektive värme. Dessa värden har ännu inte fastställts av kommissionen. Jag väljer att i avvaktan på kommissionens harmoniserade referensvärden föreslå svenska nationella interimistiska värden (kapitel 5).

## Ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme

I denna del har min uppgift varit att lämna förslag till hur artikel 5 i kraftvärmedirektivet om ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme skall genomföras i svensk lagstiftning. I enlighet med nämnda artikel föreslår jag i kapitel 6 att en lag om ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme införs. Producenter av sådan el får en rätt att på begäran få en ursprungsgaranti i form av ett dokument från garantimyndigheten, som jag föreslår skall vara Svenska kraftnät. Dokumentet anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats i producentens anläggning. Energimyndigheten skall vara ansvarig för tillsynen över tillämpningen av lagen.

## Den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme

I mitt uppdrag ingår att analysera den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme enligt vad som föreskrivs i artikel 6 i kraftvärmedirektivet. Jag har därför uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) att genomföra en studie av den ekonomiska potentialen för kraftvärme i Sverige. Jag redovisar som jämförelse resultat från andra utförda studier och rapporter om den svenska kraftvärmepotentialen.

Resultaten visar att det svenska energiskattesystemet och andra styrmedel har en stor inverkan på utformningen av landets kraftvärme. Energibeskattningen, som den såg ut före den 1 januari 2004, begränsade utnyttjandet av befintlig fossileldad kraftvärme och omöjliggjorde utbyggnad av naturgaseldad kraftvärme. Efter förändringar av kraftvärmebeskattningen i Sverige den 1 januari 2004, produceras nu mer el och värme än tidigare i befintliga kraftvärmeverk och detta har även påverkat viljan att nyinvestera. Ett annat styrmedel som främjar elproduktion, men enbart i biobränsleeldade kraftvärmeverk, är elcertifikaten som infördes den 1 maj 2003.

Resultatet från ÖPwC-rapporten redovisade en kraftvärmepotential som är lägre än vad som räknats fram i andra aktuella studier. En sammanfattande översikt av de olika bedömningarna redovisas i tabellen nedan.

**Tabell 1 Olika bedömningar av kraftvärmepotentialen**

Översikt över kraftvärmepotential i Sverige enligt olika bedömningar	TWh <sub>el</sub> per år
Svensk Fjärrvärmes prognos för 2010 (enkät)	11
Energimyndigheten praktisk potential 2010–2025	6–32
Ekonomisk kraftvärmepotential enligt ÖPwC:s rapport 2010–2020	14–17
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företrädesvis biobränsle)	17–18
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företrädesvis naturgas)	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010 (med naturgas tillgängligt även i Mälardalen)	41

Anm. ÖPwC visar potentialen för netto elproduktion.

En del av förklaringen till de olika siffrorna kan vara skillnader i definitionen av potential och vad den innebär, men även skillnader i vilka grundläggande förutsättningar och styrmedel som finns i framtida scenarier. Resultatet visar att osäkerheten i förutsättningarna som är förknippade med kraftvärmeinvesteringar är ett grundläggande problem för att kunna uppnå den tekniska potentialen. Dessa osäkerheter avser förändringar i energibesiktning, regelverk, kostnader, miljökrav och avgifter samt elmarknadsutvecklingen, förekomst av stödsystem m.m. som påverkar lönsamheten i en investering.

Energiskatter och andra styrmedel är således av stor betydelse när den svenska kraftvärmepotentialen skall beräknas, eftersom dessa påverkar vilka ekonomiska förutsättningar som finns, och hur stor del av en teknisk potential som kan anses vara ekonomiskt genomförbar.

### **Utvärdering av nuvarande regelverk eller lagstiftning om tillståndsförfaranden m.m. av betydelse för främjande av kraftvärme**

Enligt artikel 9 i kraftvärmedirektivet skall jag utvärdera nuvarande regelverk eller lagstiftning om tillståndsförfaranden m.m. i huvudsakligt syfte att främja utformningen av kraftvärmeanläggningar, minska lagstiftningshinder och få fram effektivare och snabbare tillståndsförfaranden. En sådan utvärdering görs i kapitel 8. Jag konstaterar att miljöbalken och då särskilt de allmänna hänsyns-

reglerna är i fråga om tillståndsförfaranden den lagstiftning som har betydelse för utformningen av kraftvärmeanläggningar. Även om vägledande praxis etc. ännu saknas är reglerna i grunden ett bra verktyg för att påverka och främja utformningen i den riktning som åsyftas i kraftvärmedirektivet. Om det i framtiden skulle visa sig att reglerna inte främjar utformningen får nya överväganden göras. Sådana överväganden bör dock omfatta även andra typer av verksamheter än kraftvärmeanläggningar och ligger utanför mitt uppdrag.

Både miljöbalkens regler om tillstånd och PBL:s regler om bygglov är motiverade och medför en objektiv prövning av en ansökan. Även PBL:s regler om planläggning är motiverade. Reglerna fyller en viktig funktion och har till syfte att främja bra lokaliseringar och begränsa störningar. Reglerna ger möjlighet att få en samlad helhetsbedömning och göra avvägningar mellan motstående intressen. Att separat enligt särskild lagstiftning pröva kraftvärmeverk är olämpligt.

Prövningsförfarandet har dock vissa brister och utreds därför för närvarande av Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén. Flera förslag till förbättringar och effektiviseringar har presenterats och vissa har lett till en proposition medan andra för närvarande bereds av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Jag finner inte skäl att lägga några ytterligare förslag.

### Koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar

Rörledningslagen tillkom för att ge samhället en möjlighet att kunna göra en samlad bedömning av skilda intressen som kan göra sig gällande i fråga om t.ex. natur- och miljövård samt gällande planbestämmelser när någon vill dra fram eller använda mera betydelsefulla eller längre rörledningar för transport av bl.a. fjärrvärme. Trots fjärrvärmens utbredning har dock endast två ledningar underställts regeringens prövning.

Fjärrvärmen är en tämligen väl utbyggd uppvärmningsform redan i dag. Den expanderar alltjämt men är ändå, till följd av sin kapitalintensiva natur, koncentrerad till områden med stort värmeunderlag där skalfördelarna medför att verksamheten kan bära de stora kostnaderna för produktionsanläggningar och fjärrvärmeledningar. Fjärrvärmeverksamheten och de därtill hörande distributionsnäten är därför företrädesvis förlagda till tätorter. Det före-

kommer få betydande ledningsdragningar som sammanbinder två eller flera icke koncessionspliktiga distributionsnät med varandra. Det är också svårt att göra annan bedömning än att förutsättningar för att sådana ledningsdragningar skall komma till stånd i framtiden är begränsade till landets tre storstadsområden, bl.a. med hänsyn till relationen mellan kostnad och värmebehov. Jag bedömer därför att de framdragningar av fjärrvärmeledningar som kommer att ske i framtiden sällan kommer att ingripa på andra intressen i någon nämnvärd omfattning. Det kommer i vart fall inte att ske i sådan grad att en särskild prövning skall behöva ske av fjärrvärmeledningarna. Koncession bör därför inte krävas för att bygga och använda en fjärrvärmeledning. Jag föreslår därför att fjärrvärmeledningar undantas från rörledningslagens tillämpningsområde.

### En ny fjärrvärmelag

De olika åtgärder för ett förbättrat kundskydd som jag föreslog i mitt förra betänkande samt de åtgärder jag nu föreslår för att främja en effektivare energianvändning, dvs. införandet av en förhandlingsskyldighet i frågor om tillträde till ett fjärrvärmenät och ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag, bör till stora delar regleras i lag. Med hänsyn till omfattningen av regleringen och att den avser en särskild företeelse samlas bestämmelserna i en särskild fjärrvärmelag.

I lagen ges således vissa bestämmelser om krav på verksamhetsutövarna att särredovisa fjärrvärme- respektive fjärrkyleverksamheterna, att juridiskt och funktionellt åtskilja affärsmässigt drivna sådana verksamheter från elmarknadsverksamhet samt att förhandla med kunder om bl.a. priser och med andra värmeleverantörer om tillträde till de egna distributionsnäten.

Fjärrvärmelagen innehåller även grundläggande krav på tillgängliggörande av information till kunder och andra. I ett avtalsförhållande bör informationen så långt möjligt framgå av det avtal som tecknats mellan parterna. Därutöver skall den som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet offentliggöra de normalpriser som de tillämpar i verksamheten vid varje given tidpunkt samt även grunderna för hur de delar in sina kunder i kategorier.

Vidare regleras vissa frågor om skydd mot leveransavbrott i förhållande till konsumenter med hänsyn till att det är fråga om en

viktig nytthet i form av uppvärmning. Till dessa bestämmelser kopplas ett antal regler om ersättning för skada i anledning av distributionsavtalet.

## Tillsyn

Förslagen i de två delbetänkandena "Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet"<sup>1</sup> samt "Skäligt pris på fjärrvärme"<sup>2</sup> syftar till att säkerställa fjärrvärme- och fjärrkylekundernas trygghet och förtroende för sina uppvärmnings- respektive avkylningsformer. De nya förslagen i detta betänkande syftar till att främja en effektivare energianvändning genom ökad produktion i högeffektiva kraftvärmeverk.

För att syftena med de nya lagar jag föreslår skall kunna uppnås måste det finnas en fungerande tillsynsverksamhet med möjligheter till kontroll av att de regler som lagförslagen innehåller efterlevs och sanktionsmöjligheter för det fall att så inte sker. Jag föreslår därför att det införs regler om tillsyn som skall ingå i fjärrvärmelagen och lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme.

Jag föreslår vidare att en myndighet skall utses att utöva den tillsyn som krävs för att kontrollera att de föreslagna lagarna eller med stöd av dem fattade föreskrifter efterlevs. Något krav på att tillsynsfunktionerna enligt de två regelverken skall utföras av en och samma myndighet ställer jag inte upp. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilken eller vilka myndigheter som skall utöva tillsynsverksamheterna i fråga. Jag förordar emellertid att tillsynsuppgifterna, såväl enligt fjärrvärmelagen som enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme, läggs på Energimyndigheten.

---

<sup>1</sup> SOU 2003:115.

<sup>2</sup> SOU 2004:136.



## Konsekvenser

De uppgifter som följer av mina förslag kommer att medföra kostnader för staten. Kostnaden för de statliga tillsynsuppgifter som förslagen till fjärrvärmelag och lag om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme innebär föreslår jag skall finansieras genom uttag av en tillsynsavgift. För tillsynen över fjärrvärmelagen skall avgiften tas ut av den som utövar fjärrvärme- eller fjärrkylverksamhet. I fråga om lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme skall tillsynsavgiften tas ut av den som får ursprungsgarantier utfärdade. Även Svenska kraftnäts kostnad för administrationen i samband med utfärdande av garantier skall täckas genom avgifter.

Den medlande och i övrigt 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.

De förslag jag lägger fram kommer även att medföra kostnader för fjärrvärme- och fjärrkylföretagen samt för de företag som vill komma i åtnjutande av ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme. Som jag konstaterade i föregående betänkande, där förslagen i fjärrvärmelagen redogjordes närmare för, kommer kraven på särredovisning och nyckeltalsredovisning samt tvistlösningsfunktionen att innebära en relativt måttlig börda för verksamhetsutövarna. Däremot kan kravet på juridisk och funktionell åtskillnad och på förhandlingsrätt för kund och den som vill leverera värme till fjärrvärmenätägaren eller annan att 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, inte heller andra besvärande konsekvenser. Jag har därför inte funnit skäl att införa några undantagsbestämmelser för mindre företag.