



# KOMMUNSTYRELSEN

TRAFIK- OCH ARBETSMARKNADSROTELN

Stockholms stads fastlighetskontor	
2011-05-18	
Dnr	16-256/2011
Fästlignet	
Handläggare	L. Gyllfors

Till berörd remissinstans

J. Capovi-Meng  
E. Olafsson  
L-M Karlsson

## ANGÅENDE REMISSEN OM REMISS AV TPA- UTREDNINGENS BETÄNKANDE FJÄRRVÄRME I KONKURRENS (SOU 2011:44)

Detta gäller remissvar på "Remiss av TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)"  
Dnr: 1137/2011

Remisstiden sträcker sig till den 20 augusti 2011, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Trafik- och arbetsmarknadsroteln är Karin Dhakal, tfn 0850829966.

### Remissvar skickas till:

- Trafik- och arbetsmarknadsroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

### Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RII-remissvar eller  
RII-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Eva Wallensten

Trafik- och arbetsmarknadsroteln



## Remitteringsmapp

**Ärende:** Remiss av TPA-utredningens betänkande Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44)

Inkom till KF/KS kansli den

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 20 augusti 2011

### Stadsdelsnämnderna

### Facknämnderna

### Övriga

Exploateringsnämnden  
Fastighetsnämnden  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
Stadsbyggnadsnämnden

SLK  
Stockholms Stadshus AB  
Stockholmshem  
Svenska Bostäder  
Familjebostäder  
Sisab  
Micasa  
Fortum Värme

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen KF/KS Kansli	
Ink.	2011-05-17 Maj 2011
Dnr:	007-1137/2011
Till:	ZJ

## "Konkurrens i fjärrvärmerna" (SOU 2011:44)

Efter ett omfattande, öppet och förtjänstfullt arbete presenterade TPA-utredningen sitt betänkande med rubriken Konkurrens i fjärrvärmerna den 29 april. I denna föreslås att tredjepartstillträde, TPA, införs för all fjärrvärme utan undantag. Fjärrvärmenäten behålls som naturliga monopol och de prisregleras. När konkurrens uppstår i ett fjärrvärmenät ska juridisk åtskillnad införas mellan produktion, distribution och handel med fjärrvärme.

Utredningen om TPA har enligt Industrigruppen Återvunnen Energi, IÅE, presenterat ett synnerligen väl underbyggt förslag. Frågeställningen att införa ett i lag reglerat TPA har belysts från olika utgångspunkter och dess effekter har analyserats och vägts samman. Sammantaget medför förslaget att fjärrvärmerna ges bättre och reella möjligheter att återfå förtroende hos såväl stora som små kunder.

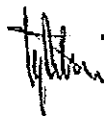
IÅE vill särskilt understryka att TPA är det enda system som säkrar att industriell och annan restvärme tas till vara och att det pågående slöseriet med denna värme kan upphöra. I utredningen pekas i avsnitt 5.7.1 på restvärmens miljöeffekter. Genom att restvärmerna, som är helt utsläppsfria, ersätter både fossila bränslen och biobränslen bidrar restvärmerna till mindre klimat- och miljöpåverkan. Biobränslen bör användas där restvärme saknas eller är en begränsad tillgång. Även när det gäller avfallsförbränning kan system optimeras genom att avfall används som bränsle där restvärmerna inte täcker behoven.

Potentialen för den industriella restvärmerna är betydande. Idag uppgår volymen till 2.3 TWh enbart hos IÅE:s medlemsföretag och av tabell 4.7 sidan 175 i utredningen framkommer att ytterligare 2.6 TWh finns tillgängligt. Denna volym kan åstadkommas utan större investeringar. Om mer betydande investeringar görs stiger volymen med ytterligare 4.5 TWh i dessa företag.

En prisreglering av fjärrvärmerna löser inte de miljö- och energipolitiska problem som dagens monopolsituation ger upphov till. Prisregleringen bestämmer den högsta-prisnivå som får tas ut och den stimulerar inte till utveckling som konkurrens gör. Det är alltså ett klart sämre alternativ i ett kundperspektiv. Dessutom har branschen uttalat sig mot prisreglering.

Alternativet med ett förhandlingssystem i Fjärrvärmenämnden mellan kunder och leverantörer har redan prövats och visat sig vara otillräckligt. Fastighetsägarna Sverige har lämnat nämnden då den vare sig får fatta beslut i enskilda ärenden eller har några sanktionsmöjligheter. Dessutom lider ett sådant system av bristen på likabehandling även om nämndens befogenheter skulle öka.

TPA kan kortsiktigt medföra ökade kostnader för det enskilda fjärrvärmeföretaget eftersom verksamheten måste delas upp. I ett längre perspektiv kan fjärrvärmebolagen vinna på en fjärrvärme i konkurrens genom att utveckla nya affärsidéer på en öppen marknad. Exempel är att sälja fjärrvärme i kombination med andra tjänster och att ha en tydlig miljöprofil.



Stig Nilsson

Ordförande



## TPA-utredningen i mål - föreslår konkurrens i fjärrvärmen

Fredagen den 29 april lämnade TPA-utredningen sitt betänkande Konkurrens i fjärrvärmen till näringsminister Maud Olofsson. Det är en utredning väl värd att hylla och uppmärksamma. Efter många turer i olika utredningar har äntligen ett väl underbyggt förslag om tredjepartstillträde, TPA, presenterats. Utredningen föreslår att TPA införs i alla nät utan undantag. Det innebär att den industriella restvärmen kan komma till sin fulla rätt och bidra till att utveckla den klimat- och miljövänliga fjärrvärmen. Den klyfta som uppstått mot kunderna kan nu överbryggas och fjärrvärmen återfå det förtroende den förtjänar.

För att TPA ska kunna införas måste fjärrvärmenäten eller rörsystemen ligga kvar som naturliga monopol. Det vore inte rimligt att bygga upp parallella system. För att nätägarna inte ska ta ut orimliga avgifter för att använda näten kommer dessa att prisregleras. Vi ser det som en naturlig lösning, som har sin förebild i elnäten, med den skillnaden att fjärrvärmenäten inte är rikstäckande. Det kommer alltså inte att finnas någon motsvarighet till Svenska Kraftnät. Vår förhoppning är att fjärrvärmenäten ska bindas samman i regionala system där detta är möjligt, vilket ger förutsättningar för fler aktörer att sälja värme och alltså stimulera konkurrensen.

IÅE har frågat de energipolitiska talespersonerna i riksdagen om hur de ser på fjärrvärmen och den industriella restvärmen i ett framtidsperspektiv. Partierna ser gärna både en utbyggd fjärrvärme och att restvärmen utnyttjas fullt ut och flertalet säger ja till TPA.

TPA-utredningen ska nu ut på en bred remiss enligt utredaren Peter Nygårds. Det är vår förhoppning att

remissrundan kommer igång så snart som möjligt för att hålla tempo i den kommande politiska hanteringen av utredningsförslaget. En realistisk bedömning är att regeringen kan skriva en proposition under hösten som sedan läggs fram till riksdagen under våren 2012. Näringsminister Maud Olofsson och hennes departement har nu en unik chans att ge fjärrvärmen och restvärmen de förutsättningar båda förtjänar.



Stig Nilsson, ordförande Industrigruppen Återvunnen Energi

### Konkurrens i fjärrvärmen – SOU 2011:44

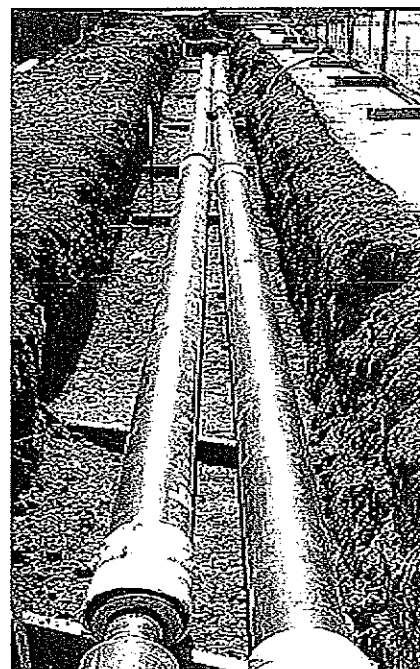
#### Förslaget i korthet

- TPA införs i alla fjärrvärmenät utan undantag
- En ny Fjärrvärmelag ersätter den sedan 2008 gällande lagen
- Det införs ett reglerat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten med skyldighet för nätägaren att medge tillträde
- Det införs krav på juridisk åtskillnad av produktion, distribution och handel med fjärrvärme så snart en konkurrenssituation uppstår för ett nät
- Näten förblir naturliga monopol och de prisregleras även för nät som inte konkurrensutsätts

- För att säkra kvalitet mm avkrävs ett systemoperatörsansvar
- Reformen ska utvärderas mot måluppfyllelsen efter cirka 3 år

Industrigruppen Återvunnen Energi kan till fullo ställa sig bakom det nu presenterade förslaget till TPA. Utredningen har på ett mycket förtjänstfullt sätt genomfört sitt uppdrag i en öppen dialog med olika intressenter. Utredningens förslag är påfallande väl underbyggda och dessa kan förhoppningsvis leda till att den långdragna frågan om TPA nu når sin slutliga lösning.

Det finns givetvis olika syn på hur fjärrvärmen ska kunna utvecklas och återfå sitt förtroende hos kunderna. Branschen har uttalat sig tveksamt eller till och med negativt om TPA eftersom den hellre ser status quo än en reformering av förutsättningarna för en mer effektiv fjärrvärme. Det är kanske lika naturligt som fjärrvärme-monopolet men det vittnar inte om insikten att monopol normalt riktar sig mot kunderna och inte med.



Det viktigaste skälet för att skärpa regleringen av fjärrvärmens är att stärka kundernas ställning mot fjärrvärmebolagen. Även om det inte kommer att uppstå konkurrens i samtliga fjärrvärmenät leder de reformerade reglerna till att kunderna ofta kan välja mellan fler leverantörer av värme. Bara det faktum att en ny aktör har rätt att inträda på en lokal marknad innebär i sig en press på ett fjärrvärmebolag att inte ta ut oskäligen priser.

En mycket positiv, men kanske inte så uppenbar, effekt av en ny fjärrvärmelag är att systemet med en Fjärrvärmenämnd kan slopas.

Fastighetsägarna Sverige lämnade nämnden eftersom de bedömde att den var helt tandlös utan sanktionsmöjligheter. De resurser denna nämnd har kan nu föras över och läggas på kontroll av bland annat priserna för att distribuera värme i fjärrvärmenäten.

Den industriella restvärmen har inte kunnat användas till sin fulla potential med fjärrvärmemonopolet. När TPA införs kommer marknadsförutsättningarna för industrier och andra verksamheter med restvärme att radikalt förbättras. Det innebär att slöseriet med restvärmen stoppas vilket är mycket positivt för klimat, miljö och samhällsekonomi.

När TPA-utredningen lagt sitt förslag följer en bred remissrunda och den politiska hanteringen i regering och riksdag. Industrigruppen Återvunnen Energi hoppas sedan att förslaget till ny Fjärrvärmelag kan läggas så snart som möjligt. Realistiskt med en proposition under våren 2012.

#### Industrigruppen Återvunnen Energi

Industrigruppen Återvunnen Energi består av flera stora svenska Industriföretag som arbetar för ökad återvinning och användning av industriell restvärme.

#### Medlemmar

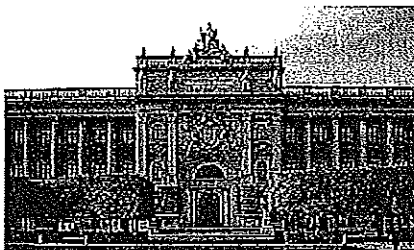
Boliden Mineral AB, Cementa, Holmen AB, Industry Park of Sweden AB/Kemira, LKAB, Pilkington Floatglas AB, SSAB, Södra Skogsägarna, Preem AB.

#### Frågor om fjärrvärme och TPA till riksdagspartierna

För att få kunskap om hur partierna i riksdagen ser på fjärrvärmens och TPA-frågan idag ställdes några frågor till de energipolitiska talespersonerna.

Den sammantagna bilden av svaren från partierna är att de är mycket positivt inställda till både fjärrvärmens som sådan och målet att använda mer av den industriella restvärmen. Man bedömer också att denna kommer att få en ökande andel av fjärrvärmemarknaden.

När det gäller förtroendet för fjärrvärmens kommer en mer splittrad bild fram. Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Moderaterna menar att det förbättrats, Vänstern och Kristdemokraterna att det försämrats medan Sverigedemokraterna och Folkpartiet inte har någon uppfattning om förtroendet ändrats.



På frågan hur partierna skulle rösta idag om att införa TPA svarade fyra partier att de skulle rösta för. Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna hade inte tagit ställning utan ville avvakta utredningen.

Näringsminister Maud Olofsson och Centern har nu möjlighet till ett historiskt beslut som är möjligt att fatta tack vare TPA-utredningen och de direktiv utredningen gavs av hennes departement.

## Notiser

### Pressmeddelande 2011-05-02

#### Fortum Värme

- Konkurrens på värmemarknaden är inte något nytt för oss och konkurrens är i grunden positivt. Redan idag möter vi konkurrens från andra uppvärmningsalternativ, framför allt bergvärmepumpar. Vi har en bra verksamhet och står väl rustade för att möta nya förutsättningar på marknaden, säger Anders Egelrud som är vd på Fortum Värme.

### Pressmeddelande 2011-04-29

#### HSB

- Den statliga utredningen om tredje-partstillträde, TPA-utredningen, som presenterades idag måste studeras närmare eftersom den är omfattande. Men det är bra att den föreslår en lagreglering som innebär att monopolen bryts upp, säger Pernilla Bonde, förbundssekreterare på HSB Riksförbund

### Smålandsposten

#### Ledaren 2011-05-07

Då och då anklagas den moderata förnyelsen vara visionslös och baserad på en form av vetenskaplig ekonomism. Sant är att kommunikationschefen har ersatt chefsideologen, inte bara i Moderaterna. Men att som diskuterades i Karlstad bryta monopolen på fjärrvärmemarknaden och ta tillvara spillvärme från industrin är att använda marknadslösningar och ideologi på ett nytt politiskt område.

#### Kontaktuppgifter

[www.atervunnenenergi.se](http://www.atervunnenenergi.se)  
kontakt@atervunnenenergi.se

Stig Nilsson, ordförande  
stig.nilsson@atervunnenenergi.se

Anders Ydstedt, talesperson  
anders@atervunnenenergi.se



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2011-05-04

N2011/3125/E

Näringsdepartementet

Energi

Erik Thornström

Telefon 08-405 14 53

erik.thornstrom@enterprise.ministry.se

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2011-05-11
Dnr:	081-1137/2011
Till:	ET

Remiss av TPA-utredningens betänkande *Fjärrvärme i konkurrens* (SOU 2011:44)

Remissinstanser:

1. Regelrådet
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Kammarrätten i Jönköping
4. Förvaltningsrätten i Linköping
5. Domstolsverket
6. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
7. Statskontoret
8. Statistiska centralbyrån (SCB)
9. Naturvårdsverket
10. Boverket
11. Konkurrensverket
12. Tillväxtverket
13. Ekonomistyrningsverket
14. Statens energimyndighet
15. Fjärrvärmenämnden vid Statens energimyndighet
16. Energimarknadsinspektionen
17. Affärsverket svenska kraftnät
18. Konsumentverket
19. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
20. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
21. Länsstyrelsen i Stockholms län
22. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
23. Länsstyrelsen i Skåne län
24. Länsstyrelsen i Västerbottens län
25. Statens fastighetsverk
26. Fortifikationsverket
27. Handelshögskolan i Göteborg
28. Högskolan i Halmstad
29. Luleå tekniska universitet

30. Stockholms universitet
31. Statens VA-nämnd
32. Sveriges Kommuner och Landsting
33. Stockholms läns landsting
34. Västra Götalands landsting
35. Skåne läns landsting
36. Stockholms kommun
37. Göteborgs kommun
38. Malmö kommun
39. Bjuvs kommun
40. Borås kommun
41. Botkyrka kommun
42. Bromölla kommun
43. Eskilstuna kommun
44. Falu kommun
45. Gotlands kommun
46. Gävle kommun
47. Hagfors kommun
48. Halmstads kommun
49. Hammarö kommun
50. Helsingborgs kommun
51. Jönköpings kommun
52. Osby kommun
53. Oskarshamns kommun
54. Oxelösunds kommun
55. Kiruna kommun
56. Luleå kommun
57. Lycksele kommun
58. Karlstads kommun
59. Karlshamns kommun
60. Katrineholms kommun
61. Kristinehamns kommun
62. Kungsbacka kommun
63. Kungälv kommun
64. Köpings kommun
65. Lidköpings kommun
66. Linköpings kommun
67. Lysekils kommun
68. Lunds kommun
69. Mora kommun
70. Mölndals kommun
71. Mönsterås kommun
72. Norrköpings kommun
73. Nyköpings kommun
74. Skellefteå kommun
75. Sollentuna kommun
76. Stenungsunds kommun
77. Sundsvalls kommun



78. Södertälje kommun
79. Tibro kommun
80. Trollhättans kommun
81. Täby kommun
82. Uppsala kommun
83. Uppvidinge kommun
84. Västerås kommun
85. Växjö kommun
86. Älvkarleby kommun
87. Örebro kommun
88. Svenskt Näringsliv
89. Företagarna
90. Lantbrukarnas riksförbund
91. Svensk Fjärrvärme
92. Svensk Energi
93. Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO)
94. Energigas Sverige
95. Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO)
96. Svenska Värmepumpsföreningen (SVEP)
97. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)
98. Näringslivets Regelnämnd
99. Skogen, kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS)
100. Industrigruppen Återvunnen Energi
101. Skogsindustrierna
102. Jernkontoret
103. Avfall Sverige
104. Fastighetsägarna Sverige
105. HSB Riksförbund
106. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)
107. Riksbyggen
108. Sveriges Bostadsrättscentrum (SBC)
109. Villaägarnas riksförbund
110. Svenska Naturskyddsföreningen
111. Svenskt Vatten
112. Sveriges Konsumenter
113. E.ON Värme Sverige AB
114. Fortum Värme
115. Vattenfall AB
116. Göteborg Energi
117. Rindi Energi AB

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 20 september 2011. Svaren bör lämnas både på papper som sänds till Näringsdepartementet, 103 33 Stockholm, samt per e-post till [n.remiss-energi@enterprise.ministry.se](mailto:n.remiss-energi@enterprise.ministry.se), [registrator@enterprise.ministry.se](mailto:registrator@enterprise.ministry.se) samt [erik.thornstrom@enterprise.ministry.se](mailto:erik.thornstrom@enterprise.ministry.se) med ärendemening som innehåller N2011/3125/E.

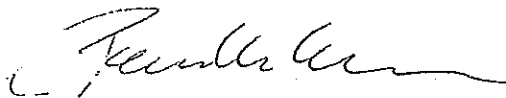
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 1 exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post, [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se). Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Pernilla Winnhed  
Departementsråd

Kopia till  
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

# Fjärrvärme i konkurrens

*Betänkande av TPA-utredningen*

*Stockholm 2011*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2011:44

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: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23583-6  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 22 januari 2009 bemyndigades statsrådet Maud Olofsson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att närmare analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna.

Från och med den 2 november 2009 förordnades bankdirektören Peter Nygårds att vara särskild utredare.

Som experter förordnades den 2 februari 2010 kanslirådet Erik Thornström, ämnesrådet Bengt Agartz, avdelningsrådet Stig-Arne Ankner, departementssekreteraren Marita Axelsson, vice verkställande direktören Peter Dahl, civilingenjören Per Forsling, juristen Per Henningsson, ämnesrådet Conny Hägg, departementssekreteraren Helena Linde, analytikern Jens Lundgren, juristen Camilla Rosenberg och civilingenjören Hanna Sjöberg. Helena Linde entledigades med verkan från och med den 1 april 2010. Samtidigt förordnades rättssakkunnige Mats Rundström till expert i utredningen från samma datum. Hanna Sjöberg entledigades med verkan från och med den 1 september 2010. Samtidigt förordnades civilingenjören Albin Andersson till expert i utredningen från samma datum.

Som huvudsekreterare förordnades kammarrättsassessorn Malen Lindman den 1 februari 2010. Civilingenjören Ronny Nilsson förordnades den 15 januari 2010 som utredningssekreterare och civilekonomen Joakim Ceije förordnades som utredningssekreterare den 25 januari 2010. Joakim Ceije entledigades med verkan från den 1 oktober 2010. Nationalekonomen Henrik Gäverud förordnades som utredningssekreterare med verkan från och med den 18 oktober 2010.

Utredningen har antagit namnet TPA-utredningen (N 2009:02).

Enligt direktivet skulle utredningen redovisa sina överväganden och lämna förslag till lagstiftning senast den 30 april 2010 (dir. 2009:5).

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2010:10 och dir. 2010:126) ska utredningen i stället redovisa sitt arbete senast den 30 april 2011.

Jag överlämnar härmed betänkandet "Fjärrvärme i konkurrens" (SOU 2011:44).

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

Stockholm i april 2011

Peter Nygårds

/Malen Lindman  
Ronny Nilsson  
Henrik Gäverud

# Innehåll

Sammanfattning .....	13
Summary .....	19
Författningsförslag .....	25
1 Förslaget i korthet .....	53
2 Inledning.....	55
2.1 Utredningens direktiv.....	55
2.2 Utredningens arbete .....	56
2.3 Betänkandets innehåll.....	57
3 Utgångspunkter – bakgrund.....	59
3.1 Tidigare utredningar .....	60
3.1.1 Fjärrvärmeutredningen.....	60
3.1.2 Andra utredningar av betydelse .....	62
3.2 Fjärrvärmefrågor i EU .....	64
3.3 Fjärrvärmens partsförhållande i dag.....	65
3.4 Myndigheter .....	69
3.4.1 Energimarknadsinspektionen .....	70
3.4.2 Statens energimyndighet .....	71
3.4.3 Fjärrvärmenämnden.....	71
3.4.4 Konkurrensverket.....	73
3.4.5 Konsumentverket .....	75
3.4.6 Allmänna reklamationsnämnden .....	76

3.4.7	Boverket.....	76
3.5	Fjärrvärmelagen och fjärrvärmeförordningen .....	77
3.5.1	Tillsynsuppgifter enligt fjärrvärmelagen.....	79
3.5.2	Fjärrvärmenämndens verksamhet .....	80
3.5.3	Särskild lagstiftning för kommunala bolag.....	81
3.6	Klimat- och energipolitiska mål .....	83
3.7	Klimat- och energipolitiska styrmedel.....	84
3.7.1	Energiskattesystemet.....	84
3.7.2	Nytt system för energi- och koldioxidskatt på bränslen.....	85
3.7.3	Elcertifikatsystemet .....	88
3.7.4	Systemet för utsläppshandel inom EU.....	89
4	Fjärrvärme och fjärrvärmemarknad i dag.....	91
4.1	Det tekniska systemet.....	91
4.1.1	Fjärrvärmeproduktion .....	92
4.1.2	Fjärrvärmedistribution.....	94
4.1.3	Drift av fjärrvärmesystem.....	96
4.2	Fjärrvärmens utveckling i Sverige och andra länder.....	100
4.2.1	Fjärrvärmens utveckling i Sverige .....	100
4.2.2	Fjärrvärme i andra länder jämfört med Sverige .....	104
4.3	Fjärrvärme i miljö- och samhällsekonomiskt perspektiv.....	107
4.3.1	Miljöaspekter.....	107
4.3.2	Samhällsekonomiska aspekter .....	119
4.4	Fjärrvärmemarknaden i Sverige .....	122
4.4.1	Aktörer på fjärrvärmemarknaden.....	122
4.4.2	Fjärrvärmekunder.....	126
4.4.3	Fjärrvärmeföretagens kostnads- och intäktsstruktur.....	137
4.5	Fjärrvärmens konkurrenssituation .....	145
4.5.1	Fjärrvärmepriser och prisutveckling .....	145
4.5.2	Fjärrvärmens konkurrenssituation gentemot andra uppvärmningsalternativ .....	150
4.5.3	Lönsamhet i fjärrvärmebranschen.....	159



4.6	Bedömningar av fjärrvärmens framtida potential och utveckling .....	162
4.7	Externa producenters möjligheter till tillträde till fjärrvärmenät i dag .....	165
4.7.1	Utnyttjande av industriell restvärme.....	165
4.7.2	Principer för värdering av restvärme .....	167
4.7.3	Restvärmeleveranser till fjärrvärmenäten i dag.....	169
4.7.4	Potential för ökat utnyttjande av industriell restvärme .....	173
4.7.5	Andra typer av externa leveranser .....	176
4.7.6	Restvärme från andra källor .....	178
4.8	Infrastruktur för fjärrvärme jämfört med el och gas .....	181
5	Förutsättningar för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten.....	185
5.1	Effekter av konkurrensutsättning.....	186
5.1.1	Monopol och konkurrens enligt ekonomisk teori ...	187
5.1.2	Naturliga monopol .....	189
5.1.3	Principiell analys av konkurrensutsättning av fjärrvärmeverksamhet.....	190
5.2	Handel med värme på en lokal fjärrvärmemarknad .....	192
5.2.1	Producentmarknad .....	192
5.2.2	Kundmarknad .....	194
5.2.3	Konkurrensmässiga utmaningar på en producentmarknad respektive kundmarknad .....	197
5.3	Investeringar i fjärrvärme på en konkurrensutsatt marknad .....	199
5.4	Olika former av tredjepartstillträde till fjärrvärmenät.....	202
5.4.1	Reglerat tredjepartstillträde .....	202
5.4.2	Förhandlat tredjepartstillträde.....	203
5.4.3	Jämförelse mellan olika former för tredjepartstillträde .....	204
5.5	Konkurrensaspekter på fjärrvärmemarknaden.....	207
5.5.1	Restvärmepotentialen.....	208
5.5.2	Möjlighet till nätutbyggnad .....	209
5.5.3	Förekomsten av inträdeshinder .....	211

5.5.4	Marknadstillväxt.....	213
5.5.5	Köpmakt.....	214
5.5.6	Ineffektiviteter .....	215
5.5.7	Risk för samordnade priser .....	215
5.6	Förutsättningar för tredjepartstillträde till fjärrvärmemarknader av olika storlek.....	217
5.6.1	De största fjärrvärmemarknaderna .....	219
5.6.2	Fjärrvärmemarknaderna i mellanskiktet 100 GWh – 2 TWh.....	233
5.6.3	De minsta fjärrvärmemarknaderna .....	238
5.6.4	Sammankoppling av fjärrvärmenät.....	240
5.6.5	Sammanfattande slutsatser .....	244
5.7	Miljöaspekter kring införande av tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten.....	245
5.7.1	Miljöeffekter av ökad andel restvärme i fjärrvärmeproduktionen .....	246
5.7.2	Miljöeffekter av minskat beroende av biobränslen för fjärrvärmeproduktion .....	247
5.7.3	Miljöeffekter av förändrade investeringsincitament .....	248
6	Tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten i praktiken .....	251
6.1	Åtskillnad nödvändig på en konkurrensutsatt fjärrvärmemarknad .....	251
6.1.1	Åtskillnad mellan distribution och övrig fjärrvärmeverksamhet .....	253
6.1.2	Åtskillnad mellan produktion av och handel med fjärrvärme.....	254
6.2	Reglering av naturliga monopol .....	257
6.2.1	Förhandsreglering eller efterhandsreglering .....	258
6.2.2	Incitamentsbaserad reglering och kostnadsbaserad reglering .....	258
6.2.3	Initialvärdering av kostnaderna .....	259
6.2.4	Analys av behovet och utformningen av reglering på fjärrvärmemarknaden .....	264
6.3	Fjärrvärme med bibehållen kvalitet och effektivitet vid tredjepartstillträde .....	267

6.3.1	Grundläggande förutsättningar .....	267
6.3.2	Teknisk effektivitet och kvalitet i fjärrvärmesystem .....	269
6.3.3	Fjärrvärmeutredningens analys av tekniska förutsättningar för tredjepartstillträde till fjärrvärmenät.....	271
6.3.4	System, balans och effektreserv på el- och gasmarknaden.....	272
6.3.5	System, balans och effektreserver i fjärrvärmenät....	273
6.3.6	System, balans och effektreserv i fjärrvärmenät av olika storlek.....	277
6.3.7	Behovet av en särskild systemoperatör .....	283
6.4	Hantering av överföringsbegränsningar .....	286
6.4.1	Vad menas med en överföringsbegränsning?.....	287
6.4.2	Marknadsmodellen påverkar möjligheterna i flaskhalshanteringen .....	288
6.4.3	Metoder för att hantera överföringsbegränsningar i ett system med implicit handel av transmissionskapacitet .....	289
6.5	Avtalsförhållanden och handel med fjärrvärme vid tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten .....	296
6.5.1	Olika avtal på en konkurrensutsatt fjärrvärmemarknad .....	297
6.5.2	Mätning och avräkning vid tredjepartstillträde.....	300
6.5.3	Handel på en konkurrensutsatt fjärrvärmemarknad i praktiken .....	302
7	<b>Sammanfattande analys, slutsatser och förslag.....</b>	<b>303</b>
7.1	TPA-utredningen föreslår att ett generellt tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten införs.....	305
7.2	Distributionen av fjärrvärme bör regleras för att skydda kunderna mot oskälig prissättning.....	307
7.3	Krav på åtskillnad främjar konkurrensen och bör införas mellan distribution och övrig verksamhet.....	308
7.4	Nödvändigt med kraftfulla åtgärder för att hantera konkurrensproblematiken .....	309

7.4.1	Krav på juridisk åtskillnad mellan produktion och handel bör införas för att främja konkurrensen.....	311
7.4.2	En fungerande fjärrvärmemarknad förutsätter att producenterna agerar konkurrensneutralt.....	312
7.5	Goda förutsättningar för handel är avgörande för en väl fungerande fjärrvärmemarknad .....	314
7.5.1	Producentmarknad.....	314
7.5.2	Kundmarknad.....	316
7.6	Tredjepartstillträde ger fler aktörer möjlighet att investera i fjärrvärme.....	319
7.7	Effektiv drift och tillförlitlighet garanteras av en systemoperatör .....	321
7.8	Aktiv tillsyn och marknadsövervakning krävs på en omreglerad marknad.....	324
7.8.1	Tillsynsmyndighetens uppgift.....	325
7.8.2	Tvistlösning.....	326
7.9	Uppföljning och utvärdering för främjande av marknadsutvecklingen .....	329
8	<b>Juridiska frågeställningar.....</b>	<b>331</b>
8.1	Äganderätt och näringsfrihet.....	332
8.1.1	Egendoms skyddet i regeringsformen .....	332
8.1.2	Europakonventionens egendoms skydd.....	334
8.1.3	Skydd för rätten att bedriva näring.....	336
8.1.4	Tidigare överväganden .....	338
8.1.5	Bedömning .....	341
8.2	Tillståndsförfarande för att bedriva distribution av fjärrvärme.....	343
8.2.1	Bedömning .....	346
8.3	Undantag från lokaliseringsprincipen .....	346
8.3.1	Rättslig reglering av kommunal verksamhet .....	347
8.3.2	Bedömning .....	350

<b>9</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>353</b>
9.1	Effektivare värmemarknad .....	353
9.1.1	Effekter på konkurrensen på fjärrvärmemarknaden.....	353
9.1.2	Långsiktiga effekter för förutsättningar för investeringar i fjärrvärme och kraftvärme .....	357
9.1.3	Effekter av ytterligare integration mellan närbelägna fjärrvärmenät .....	358
9.1.4	Effekter för marknaden på sikt.....	360
9.2	Tillförlitliga och effektiva fjärrvärmesystem .....	361
9.2.1	Konsekvenser avseende tillförlitlighet och leveranssäkerhet .....	361
9.2.2	Konsekvenser avseende försörjningstrygghet .....	363
9.2.3	Konsekvenser avseende teknisk effektivitet .....	364
9.3	Miljöaspekter.....	365
9.3.1	Generella miljökonsekvenser .....	365
9.3.2	Konsekvenser avseende energi- och klimatpolitiska mål .....	366
9.4	Konsekvenser för marknadens aktörer.....	368
9.4.1	Kunder.....	368
9.4.2	Fjärrvärmeföretag .....	370
9.4.3	Nya aktörer på fjärrvärmemarknaderna .....	375
9.4.4	Tillämpande myndigheter .....	377
9.5	Övriga aspekter .....	378
<b>10</b>	<b>Alternativa lösningar .....</b>	<b>379</b>
<b>11</b>	<b>Förslag till finansiering .....</b>	<b>383</b>
<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>385</b>
12.1	Gemensamma bestämmelser om fjärrvärmeverksamhet .....	385
12.2	Bestämmelser för integrerade fjärrvärmeföretag .....	401
12.3	Bestämmelser för åtskilda verksamheter .....	411
12.4	Tillsyn, överklagande m.m.....	421

Referenser.....	425
Energi- och effektenheter.....	433
<b>Bilagor</b>	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	435
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	443
<i>Bilaga 3</i> Erfarenheter från utländska fjärrvärmemarknader.....	445
<i>Bilaga 4</i> Erfarenheter från liberalisering av andra marknader.....	475

# Sammanfattning

## Uppdraget

Det har under flera år framförts kritik mot fjärrvärmeföretagens starka ställning i relation till sina kunder vilket har lett fram till dagens nuvarande lagstiftning på området. Lagstiftningen har varit i kraft sedan 2008. Eftersom kritiken inte påtagligt minskat och lagens syfte att åstadkomma en starkare ställning för kunderna inte till fullo har infriats samt att vissa fjärrvärmeföretag kan sägas ha problem med bristande förtroende, tillsatte regeringen TPA-utredningen med uppdraget att utforma ett regelverk för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Ett sådant tillträde syftar till att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö.

## Målen med förslaget

Utredningens förslag syftar till att skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaden, såsom en del av värmemarknaden. Genom förslaget kan de direktiv som varit ledande för utredningens arbete komma att uppnås på sikt, även om det också kan komma att krävas ytterligare åtgärder för att till fullo tillgodose framförallt de miljömässiga målen.

## Fjärrvärmemarknader

Fjärrvärmenäten kan i vissa avseenden jämföras med näten för överföring av el och naturgas; såväl fjärrvärme som el och naturgas är ledningsburen energi där infrastrukturen, dvs. ledningarna, är ett naturligt monopol. Fjärrvärmemarknaderna skiljer sig emellertid åt

inbördes vad gäller bland annat storlek, produktionsformer, produktionskapacitet, tillgång till restvärme och andra konkurrensaspekter. En viktig skillnad mot el- respektive gasmarknaderna är också att fjärrvärmemarknaderna är utpräglat lokala och bär därför på mycket varierande förutsättningar. El och gas har andra karaktäristika som energislag vilket möjliggör handel nationellt och också över landsgränser. Fjärrvärme har inte de fysiska förutsättningarna att etablera en nationell, och än mindre en internationell, marknad.

Fjärrvärme produceras genom att vatten värms upp i en produktionsanläggning av något slag. Det uppvärmda vattnet distribueras i ett slutet rörledningssystem till de byggnader som är anslutna till fjärrvärmesystemet, där fjärrvärmen används för att i första hand täcka byggnaders behov av rumsuppvärmning och för beredning av varmvatten. Produktionsanläggningar för fjärrvärme kan antingen vara anläggningar som producerar enbart värme, eller kraftvärmeverk som utöver värme även producerar el. I de flesta fjärrvärmesystem finns flera olika produktionsanläggningar. Fjärrvärme distribueras från dessa anläggningar till fjärrvärmekunderna. I dag hanteras alla dessa funktioner inom ett integrerat fjärrvärmeföretag. Detta företag svarar således för produktion, distribution och försäljning av fjärrvärme och har också det yttersta ansvaret i förhållande till fjärrvärmekunderna. Fjärrvärme kan produceras på ett flertal olika sätt; kraftvärmeverk, enskilda värmeverk, med värmepumpar eller genom att utnyttja överskottsvärme från en industriell process etc. Flera olika producenter kan därför ha ett intresse av att få tillträde till ett befintligt fjärrvärmenät för att få avsättning för sin produktion av värme. I dag sker detta i olika slag av samarbetsformer mellan producenten i fråga och fjärrvärmeföretaget i ett antal fjärrvärmenät i landet. Någon konkurrens mellan producenterna kan således inte förekomma.

### Tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

Dagens regelverk för fjärrvärmeverksamhet innebär att det inte finns någon tillträdesrätt till ett fjärrvärmenät för någon annan än ägaren till fjärrvärmenätet. En ägare av ett fjärrvärmenät är dock skyldig att förhandla med en aktör som önskar tillträde till nätägarens rörledningssystem. Inget hindrar emellertid nätägaren att, efter förhandling, neka tillträde även om fjärrvärmelagen fastslår att



”fjärrvärmeföretaget ska försöka komma överens om ett tillträde med den som begärt det”. För en intresserad fjärrvärmeproducent är det således avgörande att komma överens om tillträde med nätägaren, fjärrvärmeföretaget, som också producerar fjärrvärme. Genom att ge flera producenter tillgång till fjärrvärmenäten kan förutsättningar för konkurrens skapas. Genom det förslag som presenteras i detta betänkande ges intresserade fjärrvärmeproducenter en sådan tillträdesrätt. För att kunna införa tredjepartstillträde behöver vissa ytterligare åtgärder vidtas för att fjärrvärme-systemen också i framtiden ska präglas av en säker och tillförlitlig drift med en hög försörjningstrygghet och leveranssäkerhet. Kunderna ska också kunna känna sig trygga att priserna på fjärrvärmen är skäliga givet de förutsättningar som finns för produktion och distribution av fjärrvärme på respektive marknad. Distributionen av fjärrvärme utgör alltid, liksom distributionen av el och gas, ett naturligt monopol. För att säkerställa att fjärrvärmekunderna inte betalar ett oskäligt pris för distributionstjänsten föreslår utredningen att en prisreglering på denna tjänst, lik den reglering som finns för distributionen av el och gas, införs. För att skapa förutsättningar för konkurrens av produktion av och handel med fjärrvärme föreslår utredningen att krav på åtskillnad mellan de olika verksamheterna distribution, produktion och handel införs. De fjärrvärmenäten där också produktionen utgör ett naturligt monopol är framförallt de mindre näten. Fjärrvärmeföretaget på dessa marknader är ofta ett kommunalt, relativt litet, energibolag. Det är inte givet att konkurrens kommer att uppstå på alla marknader. I de fall konkurrens inte uppstår är det inte önskvärt att påföra dessa företag en ökad administrativ börda som juridisk åtskillnad av produktion, distribution och handel innebär. Krav på åtskillnad innebär i dessa fall en onödig administrativ kostnad, som i slutänden betalas av företagets fjärrvärmekunder, eftersom effektivitetsvinster till följd av konkurrens inte uppstår. För att undvika onödiga merkostnader ska ett åtskillnadskrav bli gällande först när en konkurrenssituation faktiskt uppstått.

### Rättslig reglering

Förslaget till rättslig reglering innebär att det införs en ny fjärrvärmelag som ersätter den nuvarande fjärrvärmelagen. Lagen utgår från den marknadssituation som finns i dag med ett vertikalt integrerat fjärrvärmeföretag som hanterar alla delarna i fjärrvärmeverk-

samheten. För de fjärrvärmeföretag som kommer att förbli integrerade kommer regleringen till vissa delar att förbli oförändrad jämfört med vad som gäller enligt nuvarande fjärrvärmelag. Dessa fjärrvärmeföretag kommer emellertid att omfattas av en prisreglering av distributionsverksamheten. För att en sådan prisreglering ska bli praktisk genomförbar ställs krav på särredovisning av denna verksamhet. Lagstiftningen innebär en skyldighet för nätinnehavaren, dvs. dagens fjärrvärmeföretag, att medge tillträde för en producent eller annan nätägare som vill få avsättning för fjärrvärmeproduktion. Tillträdet ska medges genom anslutning till nätinnehavarens rörledningar under skäligena villkor som garanterar en långsiktig leveranstrygghet. Om det genom ett tillträde uppkommer en konkurrenssituation ska tillsynsmyndigheten ålägga de, inom det aktuella fjärrvärmenätet, verksamma aktörerna, att genomföra en juridisk åtskillnad mellan produktion, distribution och handel inom verksamheten. Denna tillträdesskyldighet ersätter den i dag befintliga förhandlingsskyldighet som finns i fjärrvärmelagen. Erfarenheterna har visat att bestämmelserna om förhandlingsskyldighet gällande tillträde till rörledningar inte gett den effekt som åsyftats. Inte heller möjligheten till medling av Fjärrvärmenämnden har haft önskad effekt. Förslaget innebär därför införande av ett reglerat tredjepartstillträde. Förslaget går dessutom längre i förhållande till den nu gällande fjärrvärmelagen; tredjepartstillträdet är obligatoriskt, utan undantag för några nät. Skyldigheten att skilja verksamheterna åt inom ett integrerat företag följer också med automatik vid förekomsten av en konkurrenssituation, men där har tillsynsmyndigheten möjlighet att göra undantag i den mån kostnaderna för åtskillnaden skulle vara oproportionerligt stora i förhållande till nyttan därav. För att en marknad med konkurrens på det sätt utredningen föreslår ska kunna fungera optimalt i framförallt tekniskt hänseende har utredningen sett det som nödvändigt att införa ett ansvar för fjärrvärmenätets systemfunktion, ett systemoperatörsansvar. I de fall där endast en nätinnehavare agerar på marknaden i fråga kommer denna att också vara systemoperatör. För de fall där flera nätinnehavare agerar på samma marknad stadgas ett gemensamt ansvar för systemoperatörsfunktionen. Nätinnehavarna kan själva organisera detta ansvar antingen genom att t.ex. upphandla tjänsten som systemoperatör eller genom att bilda ett gemensamt bolag för ändamålet. I förslaget ingår även ett utvidgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala bolag som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

## Konsekvenser

Ett syfte med det nya regelverket är att skapa regler som underlättar för nya aktörer att komma in på marknaderna. Därigenom kan det skapas effektiv konkurrens. En effektiv konkurrens gynnar både utvecklingen av fjärrvärme som uppvärmningsalternativ, vilket bedöms vara positivt ur ett miljöpolitiskt perspektiv, och fjärrvärmekunderna i ett långsiktigt perspektiv. Ett reglerat tredjepartstillträde i enlighet med förslaget framstår enligt utredningens bedömning som lämpligt utifrån de förutsättningar som i dag råder på fjärrvärmeområdet, men också som en nödvändighet för att målen i direktiven ska kunna uppnås och slutligen vara avvägt på så sätt att nyttan för det allmänna står i rimlig proportion till den kostnad som förorsakas de berörda aktörerna. Tillsynen av lagen ska ske genom tillsynsmyndighetens försorg. Tillsynsmyndigheten kommer att få ett utökat ansvar vilket sannolikt kommer att kräva visst resurstillskott. Samtidigt kommer arbetsuppgifterna för den Fjärrvärmekommittén som inrättades 2008, genom den nuvarande fjärrvärmelagens tillkomst, att försvinna med förslaget. Vissa delar av de förslag utredningen lämnar i detta betänkande kan medföra ökade kostnader för fjärrvärmeföretagen. Utredningens bedömning är att förslaget totalt sett kommer att medföra kostnadsökningar för framförallt fjärrvärmeföretagen och tillsynsmyndigheten. De konkurrensmässiga förutsättningarna, och därmed också det konkurrensmässigt förväntade utfallet, kommer enligt utredningens bedömning att bli olika för olika fjärrvärmemarknader. Fjärrvärmekunderna kommer således också att påverkas på olika sätt beroende på vilken fjärrvärmemarknad man är en del av. Det är svårt att på förhand bedöma de långsiktiga effekterna och konsekvenserna på varje berörd marknad. En utvärdering av reformens effekter och måluppfyllelse bör därför göras efter cirka tre år.

