



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:	PA/1137/2011
Till:	21

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, registrator@enterprise.ministry.se samt 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. 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.



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
Internet: 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 Gåverud 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 Gåverud

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	Lösamhet 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	Sammanfattande analys, slutsatser och förslag.....	303
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 oskäligen prissättning.....	307
7.3	Krav på åtskillnad främjar konkurrensen och bör införas mellan distribution och övrig verksamhet.....	308
7.4	Nödvärdigt 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	Juridiska frågeställningar.....	331
8.1	Äganderätt och näringsfrihet.....	332
8.1.1	Egendomsskyddet i regeringsformen	332
8.1.2	Europakonventionens egendomsskydd.....	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

9	Konsekvensanalys	353
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
10	Alternativa lösningar	379
11	Förslag till finansiering	383
12	Författningskommentar	385
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
Bilagor	
<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 utpräglade lokala och bär därför på mycket varierande förutsättningar. El och gas har andra karaktäristika som energislager 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 fjärrvärmesystemen 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 fjärrvärmenät 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 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.

