

2013-08-30



Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

n.registrator@regeringskansliet.se

Kopia till: willy.hallgren@regeringskansliet.se

Svensk Fjärrvärme AB

101 53 Stockholm

Besöksadress:

Olof Palmes gata 31

Telefon vx: 08-677 25 50

Fax: 08-677 25 55

Org nr: 556280-1430

Remiss av Energimarknadsinspektionens rapporter Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten (EI R2013:04), Dnr N2013/2183/E, samt Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme (EI R2013:07), Dnr N2013/2293/E

Sammanfattning

Förslagen om prisförändringsprövning och reglerat tillträde representerar två vitt skilda vägval för framtidens fjärrvärmemarknad. Det avgörande valet står i praktiken mellan att införa en prisreglering eller en konkurrensutsättning av fjärrvärmemarknaden. Det kan också konstateras att regleringsförslagen inte är samordnade i utformningen av sina förslag vad gäller t.ex. regelverk och överprövningsordning. Svensk Fjärrvärme väljer därför att svara samlat på de båda remitterade rapporterna.

Svensk Fjärrvärme anser att det fortsättningsvis bör vara en samordnad hantering av de båda utredningsrapporterna om prisförändringsprövning och reglerat tillträde liksom det pågående genomförandet av EU:s energieffektiviseringsdirektiv, som även det innehåller förslag som påverkar framtidens fjärrvärme.

Svensk Fjärrvärmes sammanfattande synpunkter:

- Svensk Fjärrvärme delar Ei:s syn på fjärrvärme som en del av en värmemarknad där det råder konkurrens mellan olika uppvärmningsformer.
- Svensk Fjärrvärme avvisar förslaget till reglering om prisförändringsprövning av fjärrvärmepriserna och instämmer i Ei:s bedömning att en fullständig reglering av prisnivån inte kommer att gagna utvecklingen av fjärrvärmen i Sverige.
- Svensk Fjärrvärme anser att en kvalitetssäkrad lokal dialog om fjärrvärmepriset har bättre förutsättningar att uppfylla intentionerna i utredningsdirektivet, att stärka förtroendet för fjärrvärme, än en statlig prisreglering. Det system som utvecklats i samverkan mellan Sabo, Riksbyggen och Svensk Fjärrvärme, med namnet Prisdialogen, bedömer vi ha förutsättningar att lyckas med detta.
- Svensk Fjärrvärme bejakar principen om att lika kunder behandlas lika, men anser att förslaget till reglering behöver utvecklas.
- Svensk Fjärrvärme är positiv till inriktningen på förslaget till reglerat tillträde till fjärrvärmenäten som skapar tydligare förutsättningar för konkurrens i produktionsledet för fjärrvärme.

- Svensk Fjärrvärme instämmer i förslaget att endast nya värmeleveranser ska omfattas av det nya tillträdesregelverket, men anser att regleringen behöver utformas så att det kan finnas flera spillvärmeleverantörer i samma fjärrvärmesystem.
- Svensk Fjärrvärme avstyrker förslaget till att reglera samarbetsfasen efter att tioårsperioden med reglerat tillträde löpt ut. Det finns starka incitament att fortsätta ett samarbete om investeringarna i överföringsledningar m.m. redan är gjorda och att det därmed inte behöver regleras ytterligare efter den första perioden. I andra hand bör att samarbetsfasen efter det att tioårsperioden med reglerat tillträde löpt ut tidsbegränsas till tio år.
- Om ett nytt regelverk för tillträde till fjärrvärmenäten införs, förutsätter Svensk Fjärrvärme att det samtidigt införs en konkurrensneutral energi- och koldioxidbeskattning för värmeproducenter.

Inledning

Svensk Fjärrvärme representerar ca 140 fjärrvärmeföretag som levererar ca 98 procent av fjärrvärmerna i Sverige. Fjärrvärmerna står för drygt hälften av Sveriges uppvärmning med en nära 100-procentig leveranssäkerhet. Fjärrvärmerna är i dag baserad på mer än 75 procent förnybar eller återvunnen energi, vilket kan jämföras med övriga EU som har en motsvarande andel på ca 25 procent. Genom utbyggnaden av fjärrvärme har Sverige kunnat bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökade utsläpp av växthusgaser. I stället har vi sänkt utsläppen samtidigt som tillväxten ökat.

Fjärrvärmens grundläggande idé är att ta tillvara resurser som annars går till spillo. Mot den bakgrunden har fjärrvärmebranschen uttalat en vision för fjärrvärmerna till 2030: "Vi värmer varandra med återvunnen energi". Genom samarbete och kundfokus går branschen från att vara värmeproducent till att bli värmeleverantör, som nyttiggör värme som annars blir över och sprider den till kunderna, utifrån deras behov. Resurseffektiv uppvärmning med fjärrvärme kräver dock lokala lösningar utifrån lokala förutsättningar. Det kräver också stora investeringar i nät och anläggningar. En sådan utveckling förutsätter långsiktiga och trygga spelregler.

Svensk Fjärrvärme konstaterar att fjärrvärmerna har varit föremål för ett flertal utredningar under de senaste tio åren. Fjärrvärmelagen, som infördes 2008, innebar att fjärrvärmekundens ställning stärktes och att transparensen ökade på fjärrvärmemarknaden. Efter att Näringsdepartementet valde att inte gå vidare med TPA-utredningen, som presenterades 2011, togs initiativ till nya utredningar. De syftade till att ta fram förslag för att stärka konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden och samtidigt säkerställa att spillvärmeleverantörer får avsättning för sin värme.

Svensk Fjärrvärme stödjer de uttalade ambitionerna bakom de utredningar som nu genomförts. Vi avvisar emellertid förslaget till prisförändringsprövning då en reglering av prisen inte gagnar utvecklingen av fjärrvärmerna vare sig för kunder eller leverantörer. Vi tillstyrker i stället förslaget till reglerat tillträde till fjärrvärmenäten som innebär en konkurrensutsättning av fjärrvärmeproduktionen.

Svensk Fjärrvärme bejakar konkurrens, både på värme- och fjärrvärmemarknaden, och är positiv till ett utökat tillträde till fjärrvärmenäten. Det flertal utredningar som gjorts om fjärrvärmerna under senare år visar att fjärrvärmeföretagen inte har utnyttjat sin dominerande ställning eller har oskäligen prissatt. Därför finns det inte några omedelbara behov av att i grunden ändra fjärrvärmelagen. Svensk Fjärrvärme anser

också att fjärrvärmelagens förhandlingsordning och medlingsfunktion i Fjärrvärmenämnden bör behållas och vidareutvecklas.

En avgörande fråga i bedömningen av regeringens utredning om prisförändringsprövning är om staten ska ta ansvar för prisbildningen på fjärrvärmemarknaden eller inte. Förslaget om prisförändringsprövning skulle innebära att staten liksom regering och riksdag påtar sig ett mycket stort ansvar för den framtida utvecklingen av fjärrvärmerna. Det mynnar i praktiken ut i en fullskalig prisreglering av fjärrvärmerna med mycket stora begränsningar i de framtida utvecklingsmöjligheterna. Svensk Fjärrvärme konstaterar att Energimarknadsinspektionen inte själv förordar att det framlagda förslaget om prisförändringsprövning genomförs, utan i första hand rekommenderar regeringen att söka vägar för ökad konkurrens.

Svensk Fjärrvärme anser att förslaget om reglerat tillträde till fjärrvärmenäten är ett steg i rätt riktning för att förbättra och förtydliga konkurrensförhållandena på fjärrvärmemarknaden. Det är däremot svårt att se hur ett kombinerat genomförande av de båda utredningarna förslag skulle te sig. En samtidig prisreglering och konkurrensutsättning av fjärrvärmemarknaden saknar motstycke på någon annan marknad, både i Sverige och internationellt.

Svensk Fjärrvärmes principiella utgångspunkter

- **Fjärrvärmerna ska möta kundernas och samhällets krav på en effektiv, trygg och miljövänlig uppvärmning.**
För att uppfylla dessa krav måste fjärrvärmerna ständigt utvecklas utifrån sin grundläggande idé – att ta tillvara resurser som annars går till spillo. En annan förutsättning är att kunderna har förtroende för och kan påverka fjärrvärmens utveckling. Förändringar av marknadsreglerna måste stärka fjärrvärmens möjligheter att arbeta i denna riktning. Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten kan vara en sådan förändring, liksom andra åtgärder som stärker konkurrensen.
- **Fjärrvärme är en av flera uppvärmningsformer på värmemarknaden.**
Konkurrensen är hård och fjärrvärmeföretagen både vinner och förlorar kunder. Även om fjärrvärmeleverantören ofta har en dominerande ställning agerar den inte på en monopolmarknad. Kunden kan byta till andra uppvärmningsalternativ men eftersom investeringarna är långsiktiga har varje förlorad kund stor betydelse för företaget, som inte lika lätt byter kunder.
- **Förändringar av marknadsreglerna måste stärka en fortsatt förbättring av fjärrvärmens miljöprestanda.**
Fjärrvärmerna ger stora miljövinster och spelar en väsentlig roll i omställningen av energisystemet och byggandet av det hållbara samhället. Den förbättrar luftkvaliteten i svenska städer. Den sänker Sveriges årliga koldioxidutsläpp, för närvarande med omkring 11 miljoner ton. Nya regelverk måste stärka leverantörens möjligheter att ytterligare förbättra fjärrvärmens miljöprestanda.
- **Fjärrvärmeverksamhet ska kunna ge skäligen avkastning**
Fjärrvärmebranschen investerar cirka 7 miljarder kronor per år i omfattande projekt med stor betydelse för miljön, både lokalt och globalt. En skäligen avkastning på investeringarna är en förutsättning för att verksamheten ska kunna fortsätta att drivas och utvecklas
- **Fjärrvärmeleverantörer och fjärrvärmekunder som är näringsidkare ska fritt kunna sluta avtal om fjärrvärme.**
Fjärrvärmelagen ska alltså fortsätta att vara dispositiv för näringsidkare.
- **Fjärrvärmeverksamhet ska kunna bedrivas på affärsmässig grund.**

- **Lokal prisdialog, före statlig reglering**

Svensk Fjärrvärmes ställningstagande till Ei:s förslag om prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme

Svensk Fjärrvärme instämmer i den uppfattning som regeringen anger som grunden för utredningsuppdraget till Ei, nämligen att dagens och morgondagens fjärrvärmekunder ska "... känna trygghet med fjärrvärme som uppvärmningsform". Vi bejakar också uppfattningen, som också uttrycks i direktiven, att det framför allt är för konsumentkunderna som det kan behöva utformas ytterligare trygghetsskapande institutioner.

När det gäller frågan om kundernas trygghet kan garanteras med offentliga ingripanden i prisbildningen på fjärrvärme har Svensk Fjärrvärme en annan uppfattning. Utredningar visar att prisregleringar riskerar att bli prisdrivande, en utveckling som snarare skulle leda till ökat missnöje och lågt förtroende. Vi ser också att den svenska fjärrvärmemarknaden utan prisreglering har haft en snabbare och mer genomgripande förbättring av sin miljöprestanda än andra länders, där staten reglerar priset.

Svensk Fjärrvärme tror på att fjärrvärmemarknadens parter tillsammans kan bygga ett system som ger en stabil prisutveckling, kundinflytande och en större förutsägbarhet i prisbildningen. Mot den bakgrunden avstyrker vi Ei:s förslag till offentlig prövning av förändringar av fjärrvärmepriser och yrkar på att de föreslagna ändringarna i fjärrvärmelagen och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar inte genomförs. Istället förordar vi att förhandlingen om prisvillkor även fortsatt anförtros fjärrvärmeleverantörerna och fjärrvärmekunderna och deras intresseorganisationer. Ett ställningstagande i denna riktning skulle inte bara förstärka drivkrafterna att fullfölja redan tagna initiativ, som Prisdialogen mellan fjärrvärmeleverantör och kunder, utan också inspirera till fortsatt utveckling i samma riktning.

Svensk Fjärrvärme bejakar principen att lika kunder ska behandlas lika. Det förefaller däremot oklart vilken funktion Ei:s föreslagna tillägg till Fjärrvärmelagen skulle ha vid sidan av det allmänna förbud mot missbruk av dominerande ställning som finns i Konkurrenslagen. En upprepning i Fjärrvärmelagen av regler som redan finns i Konkurrenslagen skulle tvärtom vad vi tror är syftet, kunna leda till ett osäkert rättsläge. Mot den bakgrunden avstyrker vi Ei:s förslag till införande av likabehandlingsprincip i fjärrvärmelagen. Om regeringen beslutar att ändå gå vidare med förslaget yrkar vi på att det kompletteras så alla oklarheter i rättsläget undanröjs.

Vårt alternativ för att stärka förtroendet för prissättningen – Prisdialogen

En väl fungerande värmemarknad förutsätter både välinformerade kunder och leverantörer som öppet redovisar hur de ändrar sina priser. Därför har SABO, Riksbyggen och Svensk Fjärrvärme tillsammans tagit fram Prisdialogen.

Prisdialogen är en modell som både innefattar lokal dialog och central prövning av prisändring på fjärrvärme. Syftet är att stärka kundens ställning och åstadkomma en rimlig, förutsägbar och stabil prisändring på fjärrvärme. Prisdialogen ska också åstadkomma transparens i prissättning och prisutveckling, skydda kunden från kraftiga prisökningar samt tidig avisering av prisändringar för att underlätta hyresförhandlingar och budgetarbete. Den bygger på en lokal dialog, där kunderna ges möjlighet att påverka fjärrvärmeleverantörens prisändringar och utvecklingen av priskonstruktioner

som ger kunden ekonomiska incitament till energieffektiviseringsåtgärder som är riktiga ur ett miljömässigt systemperspektiv.

Svensk Fjärrvärmes konsekvensanalys av Ei:s förslag om prisförändringsprövning

Svensk Fjärrvärmes samlade bedömning av förslaget konsekvenser är att det kommer att leda till oönskade sidoeffekter men inte önskad huvudeffekt.

För att få ett välgrundat underlag till vår konsekvensbedömning har vi låtit Sweco analysera idén om en prisförändringsreglering utifrån de erfarenheter som finns av prisregleringar av fjärrvärme i andra länder och i andra liknande verksamheter. Analysen finns samlad i rapporten *Prisändringsprövning i fjärrvärme: erfarenheter av prisreglering på andra marknader*. Rapporten finns bifogad till detta remissvar och kan laddas ner från www.svenskfjarrvarme.se.

En av slutsatserna i rapporten är att valet av index kommer att ha mycket stor betydelse för hur bindande prisändringsprövningen blir. En annan slutsats är att det inte går att hitta ett index som utgör en relevant jämförelse för alla fjärrvärmebolag. Det innebär att det förr eller senare kommer att uppstå ett behov av att också pröva prisnivån för enskilda fjärrvärmeföretag. En reglering av enskilda priser eller normalprislista riskerar att försvåra för fjärrvärmeföretagen att utveckla sina prismodeller på ett för fjärrvärmens gynnsamt sätt. De i rapporten redovisade fallen illustrerar hur problematisk en prisreglering kan vara. Även om motiven är att skydda ett konsumentintresse kan effekterna bli de motsatta. En prisreglering måste kunna tillgodose både producent- och konsumentintresset och det måste finnas rätt avvägning mellan dessa intressen.

Även Konkurrensverket har tagit fram en forskningsrapport som presenterades i februari i år (Jerker Holm, Lunds universitet). Den kommer fram till att prisreglering är genuint svårt, inte minst på en heterogen marknad som fjärrvärme, där förutsättningarna dessutom i stor utsträckning styrs av politiska beslut.

I det följande redogör vi mer ingående för vår bedömning av förslaget effekter på kundernas ställning, prisbildningen på fjärrvärme, konkurrensen på värmemarknaden, drivkrafterna för investeringar, fjärrvärmens leveranssäkerhet, nyanslutningen till fjärrvärmens och strukturen i branschen.

Kundernas ställning och förtroendet för prissättningen

Svensk Fjärrvärme bedömer att förslaget inte kommer att leda till att kunderna känner ökad trygghet med fjärrvärme som uppvärmningsform, vilket är vad regeringen vill åstadkomma enligt dess direktiv till Ei. Kundernas möjligheter att påverka beslutet om en prisförändring kommer inte att öka om det blir en myndighet som ansvarar för prissättningen jämfört med dagens situation.

Förslaget innebär också ett antal förändringar när det gäller kundens situation som kan betraktas som negativa i jämförelse med den situation som nu växer fram genom Prisdialogen. Bland annat kommer fokus att förflyttas från en dialog mellan leverantörer och kunder till interaktion mellan parterna och regleringsmyndigheten var för sig. Ei:s förslag innebär även att kunderna kommer att få besked om prisändringar vid en senare tidpunkt på året än vad som är fallet i Prisdialogen. Svensk Fjärrvärmes

uppfattning är att förslaget inte heller ger kunderna ökad insyn i och insikter om leverantörens prissättning, eftersom förslaget med en prövning efter ett generellt index kommer att styra enskilda leverantörers prissättning utifrån ett nationellt index, utan koppling till deras verksamhet.

Prisbildningen på värmemarknaden

Svensk Fjärrvärmes bedömer att förslaget om pridförändringsprövning riskerar att verka prisdrivande. Genom indexprövningen upprättas en offentligt sanktionerad norm för pridförändringar som leverantörerna kan känna sig tvungna att följa för att hålla sina affärsrisker på acceptabla nivåer.

Idag reglerar substitutskonkurrensen prisbildningen inte bara på fjärrvärme, utan på hela den lokala värmemarknaden. Priset på fjärrvärme påverkar alltså prissättningen även för alternativen, och vice versa. Om förslaget genomförs kommer sålunda staten att ta över ansvaret för prisbildningen på hela värmemarknaden.

Idag utvecklar många leverantörer konkurrenskraftiga erbjudanden som är avpassade för lösa kundernas olika problem. Bland annat utvecklas nya affärsmodeller, med priskonstruktioner som ger miljövinster. Svensk Fjärrvärmes bedömning är att Ei:s förslag kommer att inskränka och hämma leverantörernas möjligheter att utveckla nya kunderbidanden, vilket riskerar att försämra för både kunder och miljö.

Drivkrafterna för investeringar

Det måste finnas långsiktiga förutsättningar för rimlig avkastning för att en investering i fjärrvärme ska komma till stånd. Svensk Fjärrvärme bedömer att förslaget får en negativ påverkan på investeringar i fjärrvärme. Fallbeskrivningarna i Swecos rapport visar hur problematiska prisregleringar kan vara. Regleringar som medger kostnadstäckning försvårar anskaffningen av kapital till nya investeringar och minskar viljan att ta risker och satsa på nya och hållbara bränslen.

Enligt Ei har regleringen ambitionen att styra fjärrvärmeföretagen mot så billig och effektiv produktion som möjligt. Indexprövningen ska skapa incitament till att minska bränslekostnaderna. Vår bedömning är att det blir mer effektivisering i en situation utan reglering. Effektivitet i produktionen är viktig, och fjärrvärmebranschen styr idag på många sätt mot en ökad effektivisering, framförallt i syfte att behålla sin konkurrenskraft gentemot andra alternativ på värmemarknaden. För att lyckas måste det finnas utrymme för teknisk innovation och för att utveckla den hållbara uppvärmning som kunder och samhälle i allt större utsträckning efterfrågar.

Fjärrvärmens leveranssäkerhet

Svensk Fjärrvärme bedömer att förslaget kommer att påverka fjärrvärmens leveranssäkerhet negativt. För att upprätthålla dagens leveranssäkerhet, som är nära 100 procent, krävs långsiktiga förutsättningar för fjärrvärmeverksamhet som möjliggör en rimlig avkastning och ett rimligt säkert investeringsklimat.

Nyanslutningen till fjärrvärme

Svensk Fjärrvärme bedömer att förslaget kommer att få negativa konsekvenser för leverantörernas möjligheter att ansluta nya kunder. Att staten reglerar priset kan hos vissa potentiella kunder leda till en ökad trygghet vid en anslutning, men vi bedömer att de prisdrivande effekterna kommer att väga över och leda till att färre kunder vill ansluta sig till fjärrvärmerna. Fjärrvärme är idag ett av de ekonomiskt mest fördelaktiga uppvärmningsalternativen, enligt Uppvärmning i Sverige 2012. I en situation där

arbetet med Prisdialogen leder till ökat förtroende för fjärrvärmepriset hos potentiella nya kunder och en effektivisering där fjärrvärmen behåller sin position som det billigaste alternativet på värmemarknaden skapas de allra bästa förutsättningarna för att öka nyanslutningen.

Strukturuomvandling av branschen

Svensk Fjärrvärmes bedömning är att förslaget om prisförändringsprövning kommer att öka riskerna i fjärrvärmeföretagande, i synnerhet i mindre fjärrvärmesystem.

Ett antal stora företag står för den dominerande delen av kostnadsmassan i branschen, vilket innebär att deras prissättning kommer att ha stor påverkan på ett fjärrvärmeindex. I stora system finns också många olika typer av bränslen vilket minskar risken att deras bränslekostnader skiljer sig från index, jämfört med små system som endast har ett eller ett fåtal bränslen. För företag med verksamhet i små system blir risken stor med ett generellt fjärrvärmeindex då det inte kommer att finnas någon koppling till deras omkostnader på samma sätt som för de företag som utgör grunden för index. Sammantaget kommer detta att leda till att små fjärrvärmesystem får svårare att klara sig, och att endast större system överlever på sikt.

Svensk Fjärrvärmes övergripande kommentarer till förslaget om prisförändringsprövning

Rapporten lämnar ett ofullständigt och otydligt förslag om prisändringsprövning, baserat på otillräckliga beskrivningar av fjärrvärmens situation liksom analyser av förslagets konsekvenser. För att kunna utvärdera hur genomgripande förslaget kommer att påverka värmemarknaden måste dess förväntade effekter jämföras med dagens situation.

Fjärrvärmens framtida utmaningar

Förutsättningarna för fjärrvärmen förändras ständigt, liksom omvärlden. Beskrivningen av fjärrvärmeverksamhet i Ei:s rapport är statisk och tar inte hänsyn till utvecklingen på värmemarknaden. Rapporter från forskningsprogrammet Fjärrsyn visar att efterfrågan på fjärrvärme väntas minska till följd av en rad framtida utmaningar. Dessa är framförallt snabbare teknikutveckling, som leder till än hårdare konkurrens på värmemarknaden, varmare klimat, delkonverteringar och energieffektiviseringar. Fjärrvärmens vision är att möta utmaningarna genom att i samarbete inom och utom branschen, värma med endast återvunnen energi. Svensk Fjärrvärme tror inte att en prisreglering så som föreslagits kan bidra till att utveckla fjärrvärmen i den riktningen och därmed kan minska samhällets resursanvändning för uppvärmning.

Konkurrens på värmemarknaden begränsar fjärrvärmepriset

Fjärrvärme är en av flera uppvärmningsformer på värmemarknaden. Konkurrensen på denna marknad är hård och fjärrvärmeföretagen både vinner och förlorar kontinuerligt kunder. Även Energimarknadsinspektionen uttrycker i sin utredningsrapport att det råder konkurrens på värmemarknaden¹. Svensk Fjärrvärme ställer sig positiv till ökad konkurrens på värmemarknaden, kunders möjlighet att byta uppvärmningsätt bidrar till att stärka förtroendet för fjärrvärmen. Konkurrensen på värmemarknaden bidrar också till att verksamheter effektiviseras kontinuerligt.

¹ Ei R2013:07 sid 127

Vi ser att det under rådande och framtida omständigheter på värmemarknaden inte är möjligt för fjärrvärmeföretag att höja sina priser kraftigt. Risken för att fjärrvärmeföretagen utnyttjar sin monopolliknande ställning så som omnämns i rapporten är således liten.

Regleringsförslaget är rättsosäkert

För att förslaget till reglering ska vara rättssäkert måste det finnas en ventil för företag som eventuellt kan hamna på ekonomiskt obestånd till följd av regleringen. Vi saknar en sådan ventil i förslaget. Det gör att fjärrvärme på en del orter, där företagen har ansträngd ekonomi, blir extra känsliga för risker som väderförändringar och stor volatilitet i bränslepriser. Förslaget innebär en stor osäkerhet kring hur ett eventuellt index skulle hanteras av tillsynsmyndigheten. Det saknas beskrivning av hur uppföljningen skulle fungera och vad som händer när ett företag inte får kostnadstäckning på lång sikt till följd av regleringen.

Skälig avkastning på fjärrvärmeverksamhet

För att fjärrvärmerna ska fortsätta att utvecklas måste en skälig avkastning på insatt kapital medges. Om så inte är fallet blir det svårt att få tillgång till kapital för investeringar och underhåll. Kapital krävs för satsningar på hållbara bränslen och effektiviseringar i produktion och distribution. Fjärrvärmerna står i dagsläget inför ett stort underhållsbehov i framförallt distributionsnäten och det kräver stora investeringar. Begreppet kostnadstäckning som används i rapporten leder tanken till en återgång till en självkostnadsprincip.

Drivkrafterna för effektiviseringar i fjärrvärmeverksamhet kommer att försämrats

Det råder konkurrens på dagens värmemarknad. För att möta den måste fjärrvärmeföretag effektivisera sin verksamhet. Effektivisering kan ske genom samarbete med externa parter som spillvärmeleverantörer, regionalt sammanbyggda nät, gemensamma investeringar i anläggningar och nät, liksom investeringar i den egna verksamheten. Fjärrvärme är en lokal företeelse och förutsättningarna för effektiviseringar skiljer sig därför åt mellan företagen beroende på exempelvis ägartyp, närliggande samarbetsparter, efterfrågan på värme på orten, m.m. Det medför att företagen också har olika förutsättningar för omfattningen av effektiviseringar.

I utredningsrapporten saknas beskrivning och analys av den ytterligare effektiviseringspotentialen. Ei anser att införande av ett fjärrvärmeindex skulle medföra jämfört med de effektiviseringar som fjärrvärmeföretagen gör i dag. Svensk Fjärrvärme anser att förslaget i sin nuvarande form snarare riskerar att hämma investeringar och effektiviseringar i fjärrvärmebranschen.

Branschen kräver hållbara spelregler för att utvecklas

Fjärrvärme är en långsiktig verksamhet som kräver stabila förutsättningar. För att fjärrvärmebranschen ska kunna utvecklas är det viktigt med hållbara, långsiktiga regleringar som skapar trygghet för företagen att planera och investera i sin verksamhet. En reglering som införs måste också vara väl fungerande från början. Branschen klarar inte den osäkerhet det innebär att pröva sig fram med olika typer av prisändringsprövningar eller prisregleringar för att på lång sikt hitta rätt metod att stärka kundens ställning. Vi tror, utifrån erfarenheterna av prisregleringen av bl.a. elnätsverksamhet, att det kommer ta mycket lång tid att hitta en metod som eventuellt kan visa sig fungera i praktiken.

Kommentarer på Prisförändringsprövningsutredningens rapport, per kapitel

Generellt

Kap 2

Faktafel: Göteborg Energi är det tredje största fjärrvärmeföretaget i Sverige och är därmed en större fjärrvärmeleverantör än Vattenfall AB.

Fjärrvärmebranschen utgörs av ett antal mycket heterogena företag, med olika förutsättningar för leverans och produktion av värme. Om man vill analysera lönsamheten i branschen bör man titta på olika typer av kluster, snarare än hela branschen för att få en tydligare bild av lönsamheten i branschen.

Sid. 41

Svensk Fjärrvärme saknar referenser till belägg om att försäljning av kommunala bolag leder till höjda fjärrvärmepriser. Eftersom fjärrvärmerna är en långsiktig verksamhet och företagen verkar på en konkurrensutsatt värmemarknad är drastiska höjningar av fjärrvärmepriset inte möjligt.

Kap 5

Avsnitt 5.3.1

Branschen ser en framtida minskad efterfrågan på fjärrvärme till följd av energieffektiviseringar, hårdare konkurrens och varmare klimat. Vi vill därför poängtera att fjärrvärmeföretagen är beroende av alla sina kunder oavsett storlek på leverans. Det krävs ett relativt litet efterfrågebortfall för att det ska sätta sina spår i företagets ekonomiska resultat.

Kap 7:

Sid. 74: avsnitt 7.1.2

Det är inte endast kostnader som påverkar vilken bränslemix fjärrvärmeproducenten väljer att använda. Miljökrav, kundernas allt större efterfrågan på hållbara uppvärmningsalternativ samt skatter och styrmedel påverkar också bränslevalen. Regleringar ska styra mot effektiv produktion och distribution men det är oerhört viktigt att också ta hänsyn till och möjliggöra en miljömässigt hållbar fjärrvärmeproduktion.

Företag som en gång inte klarar av att hålla sig till index kommer att ha mycket svårt att hämta upp ekonomin.

7.3.1

Det går inte att ta ställning till hur ett index fungerar utan en detaljerad beskrivning av hur det ska fungera i praktiken.

Ett generellt fjärrvärmeindex som baseras på ett branschsnitt medför att de stora dominerande leverantörernas pris är det som kommer att styra nivån på index eftersom dessa står för den största delen av branschens kostnads massa. Stora företag har också många olika typer av bränslen vilket minskar risken att deras bränslekostnader skiljer sig från index, jämfört med små företag som endast har ett eller ett fåtal bränslen. För dessa företag blir risken stor med ett generellt fjärrvärmeindex då det inte kommer finnas koppling till deras omkostnader på samma sätt som för de stora företagen.

7.5

Konstruktionen av ett index kommer att vara komplext för att få det att fungera. Det kommer inte att vara transparent och öka kundernas förståelse för vad deras prisändringar beror på. Det är en försämring jämfört med situationen för kunderna till de företag som deltar i Prisdialogen.

7.5.2

Metoden som innebär en eftersläpning tar inte hänsyn till framtida minskad efterfrågan på värme eller väderförändringar. Det behövs inte mycket efterfrågebortfall förrän det ger effekt på fjärrvärmeföretagens resultat.

Ett index med eftersläpning tar heller inte hänsyn till förändringar hos angränsande marknader som biobränslemarknaden, konkurrens från andra värmealternativ osv, som påverkar fjärrvärmeproducenter och leverantörers förutsättningar.

Kap 8

8.1.2

Det finns konkurrens på de lokala värmemarknaderna idag, vilket gör att fjärrvärmeföretagen redan har starka incitament att effektivisera sin verksamhet för att vara konkurrenskraftiga. Snabb teknikutveckling är också en bidragande orsak till ökad konkurrens på dagens värmemarknad.

Det finns inte en effektiviseringsfaktor för hela branschen. Olika storlek på företag innebär att företagen har olika möjlighet och resurser att effektivisera sin verksamhet, och att det sker i olika takt. Framförallt mindre fjärrvärmeföretag exponeras för en större risk genom att t.ex. ha mindre bränsleflexibilitet och de har inte samma förutsättningar att effektivisera sin verksamhet i samma takt som större företag.

8.4.2

Det finns inte definierat i rapporten vad långsiktig kostnadstäckning innebär. Varken i tidsaspekt eller vad som anses rimligt. Vi kan därför inte ta ställning till vad förslaget till index kommer att för konsekvens för fjärrvärmebranschen.

Ett index som meddelas på hösten året innan det ska gälla kommer att leda till att många kunder får information om prisförändringar senare på året än i dag.

Sid. 119

En prisreglering kommer att innebära ytterligare administrativ börda för fjärrvärmeföretagen vilket är kostsamt och i slutänden riskerar att drabba kunderna i form av högre fjärrvärmepris. Fjärrvärmebranschen är redan idag en av de branscher som omfattas tyngst regel- och administrativ börda.

Kap 11 Konsekvensanalys

Svensk Fjärrvärme saknar en fördjupad analys. Det saknas en beskrivning av konsekvenser av införandet av förslaget jämfört hur det fungerar med i dagens situation.

Kommentarer till respektive metod:

Prisförändringsprövning genom förhandling:

Svensk Fjärrvärme ställer sig positiv till idén om förhandling. Institutionaliseringsen av en förhandlingsordning bör dock ske av parterna själva.

Kostnadsbaserad prisändringsprövning:

Metoden kräver en omfattande detaljreglering, vilket ger en omfattande administrativ börda. Fokus för kunddialog flyttas från utveckling av nya erbjudanden och tjänster till myndighetens regelverk.

Finansiering

I rapporten anges att fem nya årsarbetskrafter behövs vid Energimarknadsinspektionen för att införa den nya regleringen men det saknas förslag till finansiering. Vi förutsätter att en finansiering av de ökade myndighetskostnaderna sker via myndighetens förvaltningsanslag. Om förslaget trots allt skulle genomföras.

Synpunkter på författningsförslaget om prisförändringsprövning.

Svensk Fjärrvärme konstaterar att författningsförslagets utformning getts en förhållandevis övergripande utformning som kommer kräva omfattande ytterligare detaljreglering i förordning och myndighetsföreskrifter. Svensk Fjärrvärme kommenterar nedan mer detaljerat framlagda lagförslag.

2 §

Svensk Fjärrvärme avvisar förslaget till definitionen av "abonnemang". Dels på grund av att det är svårt att avgränsa vad som innefattas i ett abonnemang och fastlägga vad som är nödvändiga tjänster för att erhålla fjärrvärme för uppvärmningsändamål. Dels till följd av att vi inte ser några skäl till att staten ska avgöra vad ett abonnemang ska innehålla. En sådan ordning begränsar fjärrvärmeleverantörernas möjligheter att utveckla erbjudanden som tillgodoser kundernas efterfrågan på nya tjänster och valfrihet.

Vi ser inget behov av en ny definition av fjärrvärme. Vi saknar en närmare definition av begreppet slutkund och en diskussion av hur det förhåller sig till det slutkundsbegrepp som är på väg att införas i svensk lagstiftning som en del i genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet.

Vi ser inget behov av en ny definition av begreppet fjärrvärmeverksamhet. Vi saknar också en diskussion av det nya begreppets omfattning. Det är t.ex. oklart i vilken utsträckning det omfattar värme från kraftvärmeanläggningar.

5c §

Vi avvisar förslaget till ny paragraf om prisändringsprövning.

18, 57, 58 och 59 §§

Svensk Fjärrvärme avvisar förslagen till nya paragrafer. Vi anser att Fjärrvärmenämnden ska vara kvar under det mandat den har idag.

Förslag till ändring i lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Svensk Fjärrvärme är positiv till förslaget om expertsammansättning i förvaltningsdomstolarna om rapportens förslag trots allt skulle genomföras. Vi konstaterar dock att det saknas författningskommentarer till föreslagna ändringar i

lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förutsätter att sådana tas fram om förslaget skulle aktualiseras. Vi anser att förslaget om expertsammansättning i förvaltningsdomstolar är relevant även om endast förslaget till reglerat tillträde till fjärrvärmenäten skulle genomföras. Svensk Fjärrvärme anser att förslaget borde ha behandlats även i denna parallella utredning och förutsätter att detta kommer hanteras i det fortsatta beredningsarbetet.

Ikraftträdandedatum

I rapporten saknas förslag om ikraftträdandedatum för det föreslagna regelverket. Svensk Fjärrvärme bedömer att det krävs ett mycket omfattande förberedelsearbete om regeringen trots allt skulle besluta sig för att genomföra förslaget. Detta gäller bl.a. de närmare föreskrifterna och den uppgiftsinsamling som lagförslaget förutsätter. Det är i så fall viktigt att det ges tillräckligt med förberedelsestid både för fjärrvärmebranschen och berörda myndigheter.

Svensk Fjärrvärmes ställningstagande till Ei:s förslag om reglerat tillträde till fjärrvärmenäten

Svensk Fjärrvärme anser att rapporten om reglerat tillträde till fjärrvärmenäten i ett stort sett har behandlat de aktuella frågeställningarna på ett bra sätt. Utredningen ger en balanserad och i huvudsak korrekt redovisning av förhållandena på fjärrvärme-marknaden. Det gör även den bilagda konsultutredningen.

Svensk Fjärrvärmes kommentarer på innehållet i rapporten Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten

Svensk Fjärrvärme har kommentarer till ett antal frågor som utredningen behandlar. Vi efterfrågar en bredare analys av fjärrvärmens generella villkor på värmemarknaden, som komplement till den avgränsade frågan om reglerat tillträde. Utredningen saknar bl.a. en närmare analys av fjärrvärmens framtida utmaningar som kan påverka förutsättningarna och utformningen av ett reglerat tillträde. Detta gäller exempelvis teknikutveckling, utvecklingen på värmemarknaden och väntade minskande värmeunderlag till följd av energieffektivisering.

Svensk Fjärrvärme välkomnar en ökad användning av spillvärme och anser att ökat spillvärmeutnyttjande är en viktig fråga för fjärrvärmeföretagen. Vi vill framhålla att det i dag finns ett 80-tal samarbeten där industrier levererar spillvärme till fjärrvärmenäten, vilket svarar för ca 7 procent av fjärrvärmeförseln. De senaste tre åren har 14 nya samarbeten startat, där spillvärme från industrier tas tillvara i fjärrvärmenäten. Sverige är därmed världsledande på att utnyttja spillvärme. Detta är en utveckling som har skett på kommersiella och affärsmässiga grunder utan någon särskild myndighetsreglering. Det pågår för närvarande också investeringar i nya spillvärmeprojekt där t.ex. Sundsvall Energi och SCA samverkar för att fr.o.m. nästa år utnyttja spillvärme från den lokala skogsindustrin. Under ett år kommer det att innebära en minskning av oljeanvändningen med cirka 25 000 ton olja/år och en minskning av koldioxidutsläppen med cirka 70 000 ton/år.

Det är också viktigt att poängtera att spillvärmerna måste vara konkurrenskraftig i förhållande till andra värmekällor. Genom deponiförbudet för avfall finns i dag starka incitament att återvinna energi ur avfall i avfallseldade kraftvärmeanläggningar. Genom elcertifikatssystemet, som syftar till att öka andelen förnybar elproduktion,

stimuleras investeringar i biokraftvärme. Utformningen av politiska styrmedel är därmed avgörande för valet av bränslen och värmekällor.

Utredningen har inte heller behandlat utvecklingen som pågår, med mer sammankopplade och regionala fjärrvärmenät. I dag finns sammankopplade fjärrvärmenät på många håll i landet, bland annat i Storstockholm, Helsingborg-Landskrona, Göteborg-Mölndal-Partille-Ale-Kungälv, Örebro-Kumla-Hallsberg, Linköping-Mjölby och Norrköping-Söderköping. Det pågår även på flera håll i landet initiativ för att sammanlänka fjärrvärmenät mellan närbelägna städer och orter och skapa mer regionala fjärrvärmenät. Som exempel kan nämnas byggandet av en ny överföringsledning mellan Borlänge och Falun respektive en sammankoppling av Helsingborg-Landskrona-Lund. Detta är en utveckling som skett på affärsmässiga grunder, utan någon särskild myndighetsreglering.

Generellt om förslaget om reglerat tillträde till fjärrvärmenäten

Svensk Fjärrvärme ser positivt på inriktningen i utredningens förslag, som skapar tydligare förutsättningar för konkurrens i produktionsledet för fjärrvärme. Svensk Fjärrvärme är positiv till att regleringen endast ska tillämpas först om fjärrvärmeföretaget och en extern värmeproducent inte lyckas komma överens avtalsvägen. Vi tillstyrker att endast nya anläggningar som inte har varit eller är anslutna till fjärrvärmenätet omfattas av regelverket.

Svensk Fjärrvärme instämmer också i utredningens förslag att fjärrvärmeföretaget är skyldigt att ta emot extern värme om det inte är mer kostnadseffektivt att producera värmen själv eller ta emot den från en annan värmeproducent och så länge det finns avsättning för värmen. Vi instämmer också i att fjärrvärmeföretaget ska kunna neka ett reglerat tillträde eller samarbete om det föreligger särskilda skäl. Detta kan gälla exempelvis om den tillträdande parten inte kan uppfylla nödvändiga villkor avseende tillgänglighet, krav på tillkommande reservkapacitet eller miljöprofil på den externa värmen.

Vi anser dock att det måste finnas en möjlighet för fjärrvärmeföretaget att säga upp ett avtal om tillträde om vissa nya förhållanden uppstår t.ex. att den externa värmeproducenten ändrar bränslemix eller att fjärrvärmekundernas syn på fjärrvärmens miljöprofil förändrats. En förutsättning måste vara att fjärrvärmeföretaget kan få avsättning för den externa värmeproducentens värme. Även situationen med att det kan komma en ny extern värmeproducent, som erbjuder värme till lägre kostnad behöver kunna hanteras. Svensk Fjärrvärme anser att lagförslagets 37c § bör kompletteras med möjligheter för fjärrvärmeföretaget att i sådana fall säga upp eller omförhandla avtalet om reglerat tillträde eller reglerat samarbete med den externa värmeproducenten.

Svensk Fjärrvärme anser även att det är bra att utredningen valt att inte föreslå en alltför detaljreglerad utformning av tillträdesrätten utan ger utrymme för att avtalsvägen komma överens om detaljfrågor. Svensk Fjärrvärme förutsätter att det kommer ske förnyade samråd inför arbetet med att ta fram förordnings- och myndighetsföreskrifter. Svensk Fjärrvärme anser att det också bör övervägas om vissa detaljfrågor kan hänvisas till allmänna avtalsvillkor som tas fram i samverkan med fjärrvärmebranschen.

Synpunkter på skedet med reglerat tillträde

Svensk Fjärrvärme tillstyrker förslaget till ansvarsfördelning vid ett reglerat tillträde. Det är rimligt att anslutande part ska bekosta anslutningsledningen till befintligt fjärrvärmenät, att anslutande part ansvarar för att värmen är prima, att anslutning ska ske på framledningen och att fjärrvärmebolaget ska ange anslutningspunkt. Det är även rimligt att fjärrvärmeföretaget har rätt att ta ut en anbudsavgift av den tredje parten och att denna ska offentliggöras i förväg.

Svensk Fjärrvärme tillstyrker även förslaget om att den externa värmeproducenten ska ha rätt till hela vinsten under fasen med reglerat tillträde under förutsättning att denne tar ansvar för alla tillkommande investeringar som krävs för att ansluta till fjärrvärmenätet.

Reglerat samarbete

Svensk Fjärrvärme anser att det inte finns behov av att reglera samarbetsfasen efter det att tioårsperioden med reglerat tillträde löpt ut. Det finns rimligen starka incitament att fortsätta ett samarbete om investeringarna i överföringsledningar, anslutning m.m. redan är gjorda. Om en reglering av samarbetsfasen ändå görs anser vi att den bör tidsbegränsas till 10 år.

Fjärrvärmens förutsättningar hinner förändras mycket även under en 20-årsperiod, t.ex. gällande teknikutveckling, förändrade styrmedel och konkurrens på värmemarknaden. Framtida minskande värmeunderlag till följd av ökad energi-effektivisering är också något som väsentligt kan begränsa värmebehovet och även förutsättningarna för externa värmeleveranser. Regleringen av samarbetsfasen på "evig tid" riskerar också att konservera en struktur där inte längre den billigaste värmeproduktionen tas tillvara om nya externa värmeproducenter eller ny egen värmeproduktion hos fjärrvärmeföretaget blir mer konkurrenskraftig i framtiden. Regleringen måste utformas så att det alltid är den billigaste värmeproduktionen som utnyttjas.

Flertalet av dagens värmesamarbeten mellan olika fjärrvärmeföretag bygger på en mittprismodell. Detta innebär att den produktionsanläggning som för tillfället har lägst kostnad utnyttjas och att de berörda fjärrvärmeföretagen kan dela på vinsten. Även dagens värmesamarbeten mellan industrier och fjärrvärmeföretag bygger på någon form av vinstdelning mellan parterna, som i normalfallet utgår från en mittprismodell. Det är viktigt att en kommande regleringsmodell har dagens marknadsmodell som utgångspunkt och att ersättningsnivåerna utformas utifrån rådande marknadsmekanismer. Svensk Fjärrvärme anser att en mittprismodell ska tillämpas om fasen med reglerat samarbete trots allt införs i regelverket.

Svensk Fjärrvärmes konsekvensanalys av förslaget om reglerat tillträde

Kundens ställning

Om förslaget till reglerat tillträde kan bidra till att ytterligare spillvärmeleveranser kan det ge förutsättningar för lägre fjärrvärmepriser för slutkunderna. Ett ökat konkurrenstryck kan därmed komma kunderna till del.

Drivkrafter för investeringar och regionala nät

Ett reglerat tillträde skapar tydligare förutsättningar för externa värmeproducenter som vill ansluta sig till och leverera värme till ett fjärrvärmenät. Förslaget slår fast en miniminivå för vad värmeproducenter kan kräva att fjärrvärmeföretag ska acceptera. Det underlättar också för värmeproducenter att lyfta sin värmepotential till förhandlingsbordet.

Leveranssäkerhet

Under förutsättning att fjärrvärmeföretaget får anvisa en lämplig anslutningspunkt kan systemmässigt lämpliga sammankopplingar till befintliga fjärrvärmesystem göras. Detta förutsätter att den anslutande parten följer fjärrvärmeföretagets generella tekniska bestämmelser vad gäller t.ex. regler- och övervakningsutrustning. Därmed kan anslutningar ske på ett sätt som säkrar fortsatt leveranssäkerhet och tillförlitlighet i fjärrvärmenätet. Vår bedömning är att förslagets utformning innebär att dagens höga leveranssäkerhet i fjärrvärmeleveranserna kan behållas.

Nyanslutning till fjärrvärme

En ökad konkurrens i produktionsledet för fjärrvärme kan bidra till att på sikt stärka fjärrvärmens konkurrenskraft på värmemarknaden. Förslaget kan därmed bidra positivt till en utvecklad fjärrvärme.

Ökad användning av spillvärme

Vi bedömer att förslaget till reglerat tillträde kan bidra till en ökad transparens om förutsättningarna och villkoren för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Spillvärmeproducenter får genom förslaget också en möjlighet att få sin sak prövad. Detta bidrar till att förbättra förutsättningarna för att använda spillvärme.

Nytt regelverk förutsätter att en konkurrensneutral energi- och koldioxidbeskattning

Svensk Fjärrvärme vill framhålla att en viktig förutsättning för att det föreslagna regelverket ska fungera är att det råder skatteneutralitet som är oberoende vem som står som ägare till en värmeproduktionsanläggning.

Det är orimligt om till exempel en tillverkningsindustri skulle kunna kräva reglerat tillträde endast på skattemässiga grunder. Svensk Fjärrvärme anser därför att det finns ett behov av att förändra det nuvarande regelverket för energi- och koldioxidbeskattning för fjärrvärmeföretags värmeleveranser till industrin. Värmepannor som omfattas av handeln med utsläppsrätter måste när det gäller värmeleveranser till tillverkningsindustrin beskattas lika oavsett om dessa innehas av industrin själv eller av extern värmeproducent. Svensk Fjärrvärme välkomnar de förändringar i koldioxidbeskattningen för värmeproduktionsanläggningar som omfattas av EU ETS som trädde ikraft den 1 januari 2013, men konstaterar att värmeleveranser till industrier som sågverk, livsmedels- och gummiindustri inte omfattas av de nya reglerna. Detta innebär att etablerade samarbeten mellan fjärrvärmeföretag och tillverkningsindustri i flera fall inte kunnat fortsätta och förhindrar att nya samarbeten kan komma till stånd.

Vidare betalar fjärrvärmeföretag idag full elenergiskatt om 29,3 öre/kWh för egenförbrukningen av el som åtgår i värmeproduktionsanläggningen om de levererar till en tillverkningsindustri. Elförbrukningen avser t.ex. drift av pumpar och fläktar som var för sig är nödvändiga för att driva en värmeanläggning. Den mottagande industrin har vid egenproduktion av värme i stället en skattesats om 0,5 öre per kWh

för motsvarande egenförbrukning av el. Många fjärrvärmeföretag har bytt bort olja och andra direkt beskattade fossila bränslen och levererar i dag värmen från värmepannor som eldas med biobränslen eller avfall. Dessa pannor behöver mer el än motsvarande oljepanna men använder inget fossilt bränsle.

Skattereglerna förhindrar därmed energi- och resurseffektiv samverkan mellan fjärrvärmeföretag och tillverkningsindustri. Det är angeläget att energi- och koldioxidbeskattningen för värmeleveranser till tillverkningsindustrin är konkurrensneutral oavsett vem som är ägare till värmeproduktionsanläggningen. Konkurrensneutralitet gällande beskattning är därmed en viktig förutsättning om det förslag till reglerat tillträde till fjärrvärmenäten ska få önskad effekt. Svensk Fjärrvärme anser mot denna bakgrund att regeringen bör vidga regelverket i 9 kap. 5 § i lagen (1994:1776) om skatt på energi, för att åtgärda denna konkurrensnedvridning så att energi- och koldioxidbeskattningen är lika oavsett vem som står som ägare till värmeproduktionsanläggningen.

Tillgång till expertkompetens behövs vid berörda myndigheter om regelverket införs

Eftersom regelverket i hög grad bygger på att fjärrvärmeföretagen erbjuder ”skäliga villkor” för en tillträdande part kan det komma att ta avsevärd tid innan en rättspraxis bildas kring skälighetsbedömningar i olika frågeställningar som aktualiseras. Det är därför angeläget att både tillsynsmyndighet och domstolar använder sig av expertkompetens inom området för att få ett bra sakunderlag för prövning av ärenden enligt den föreslagna lagstiftningen.

Svensk Fjärrvärme anser att förslaget om expertsammansättning i förvaltningsdomstolar som tagits upp i utredningen om prisförändringsprövning är relevant även för förslaget till reglerat tillträde till fjärrvärmenäten och bör genomföras även om endast tillträdesregleringen införs. Svensk Fjärrvärme förutsätter att denna fråga kommer att hanteras i det fortsatta beredningsarbetet.

Överprövning

Svensk Fjärrvärme tillstyrker att Energimarknadsinspektionens tillsynsbeslut gällande reglerat tillträde och samarbete görs överklagbara. Det är också rimligt att den nya regleringen innebär att Fjärrvärmenämndens medlingsfunktion i tillträdesärenden tas bort, både utifrån att regelverket som föreslås får en annan generell utformning och att den hittills inte utnyttjats. Eftersom lagförslaget i hög grad bygger på vad som är att anse som ”skäliga villkor” kan det komma att krävas överprövning för att få fram en rättspraxis kring olika gränsdragningsfrågor. När det gäller måltillströmningen finns därmed en risk att förslaget till reglering kan innebära att åtskilliga ärenden kommer att behöva prövas inledningsvis för att utbilda en rättspraxis.

Finansiering

I rapporten sägs att tillsynsmyndighetens ökade arbetsbörda, som följer av det föreslagna regelverket, sannolikt uppgår till en årsarbetskraft. I rapporten saknas förslag till finansiering av de nya arbetsuppgifterna vid berörda myndigheter. Svensk Fjärrvärme förutsätter att om förslaget genomförs att det sker en ordinarie anslagsfinansiering av myndigheternas arbetsuppgifter via statsbudgeten.

En djupare juridisk analys behövs av bl.a. äganderättsliga frågor

Rapporten berör primärt ekonomiska, tekniska och miljömässiga faktorer i samband med ett reglerat tillträde. I rapporten saknas en djupare juridisk analys av effekterna av ett reglerat tillträde. En fråga som inte behandlats är exempelvis egendomsskyddet

som regleras i 2 kap. 18 § i regeringsformen och äganderätten enligt Europakonventionen. Ett reglerat tillträde till ett fjärrvärmenät måste anses som ett allmänt intresse för att vara lagligt. Svensk Fjärrvärme anser att en analys av den föreslagna regleringens förhållande till egendomsskyddet, äganderätten och avtalsrätten behövs i det fortsatta beredningsarbetet.

Samordnad hantering krävs av de parallella utredningarna som berör förslaget om reglerat tillträde

Svensk Fjärrvärme saknar en tydlig koppling mellan utredningen om reglerat tillträde och de parallella utredningar som gjorts om prisförändringsprövning respektive genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet. Utredningen om prisförändringsprövning föreslår bl.a. flera ändringar i Fjärrvärmelagen och en särskild överprövningsordning som påverkar förslaget om reglerat tillträde.

Energieffektiviseringsdirektivets artikel 14 ställer bland annat krav på kostnadsnyttoanalyser inför investeringar i ny fjärrvärmeproduktion. Kravet på kostnadsnyttoanalyser inför investeringar i ny värmeproduktion, där alternativet att använda spillvärme ska värderas, är en regleringsåtgärd med i praktiken samma syfte som förslaget om reglerat tillträde. Ett lagförslag om kostnadsnyttoanalyser inför investeringar i ny energiproduktion remitteras parallellt med denna utredning. Genom uppdelningen i separata utredningar och remisser tappas helhets- och energisystemperspektiven bort. Svensk Fjärrvärme förutsätter att det sker en samordnad hantering av de olika förslagen i det fortsatta beredningsarbetet.

Synpunkter på författningsförslaget om reglerat tillträde

Svensk Fjärrvärme ställer sig i huvudsak positiv till rapportens förslag till reglering om tillträde till fjärrvärmenäten. Svensk Fjärrvärme har därutöver ett antal detaljsynpunkter på föreslagna ändringar i fjärrvärmelagen och författningskommentarerna:

2 §, definitionen av "anslutningspunkt"

I paragrafen föreslås en ny definition av "anslutningspunkt". I den föreslagna definitionen används begreppet "värmeledning" som i sammanhanget är oklart och inte står i överensstämmelse med de begrepp som används i övrigt i den aktuella lagstiftningen. Svensk Fjärrvärme föreslår att ordet "värmeledning" ersätts av "rörledning för hetvatten eller annan värmebärare" för att stå i bättre överensstämmelse med de begrepp som används i övrigt i Fjärrvärmelagen.

37 a §

I författningskommentaren till första stycket skrivs i andra meningen om att "värmeproducenten" kan neka tillträde om det finns särskilda skäl. Det bör rimligen vara "fjärrvärmeföretaget" som avses här.

37 b §

Det framgår inte i vilken utsträckning närmare föreskrifter kommer meddelas om vad som anses vara "skäliga villkor" vid ett reglerat tillträde. Det är viktigt att det medges en tillräcklig flexibilitet i avtalsutformningen samtidigt som både den externa värmeproducentens och fjärrvärmeföretagets intressen värnas på ett balanserat sätt.

I författningskommentaren till första stycket på s.68, tredje meningen, bör ordet "samarbete" ersättas av "tillträde": "Eftersom reglerat samarbete endast kan följa på ett reglerat tillträde, kan fjärrvärmeföretaget tänkas neka reglerat samarbete med argumentet att parterna inte alls har ingått ett reglerat samarbete tillträde, utan att deras avtal utgjorde en frivillig överenskommelse."

37 c §

Paragrafen behöver kompletteras med en punkt som möjliggör för fjärrvärmeföretaget att säga upp ett avtal om reglerat tillträde eller reglerat samarbete om nya förhållanden uppstår t.ex. att den externa värmeproducenten ändrar sin bränslemix, att fjärrvärmekundernas syn på miljöprofil på fjärrvärmens har förändrats eller att fjärrvärmeföretaget av något skäl inte längre kan få avsättning för den externa värmen. Även situationen med att det kan komma en ny extern värmeproducent som erbjuder värme till lägre kostnad innebär att fjärrvärmeföretaget i sådana fall kan behöva säga upp eller omförhandla avtalet om reglerat tillträde eller reglerat samarbete med den externa värmeproducenten.

37 e §

Enligt förslaget ska ansökan inte prövas som kommit in till tillsynsmyndigheten senare än *två år* efter det att fjärrvärmeföretaget sänt ett skriftligt ställningstagande till värmeproducenten gällande ett avtalsförslag om reglerat tillträde eller ett reglerat samarbete. Svensk Fjärrvärme anser att detta är en orimligt lång tid och saknar motiv för en tvåårs-gräns. En så lång period innebär en omotiverat stor risk för fjärrvärmeföretaget och under denna tidsperiod kan både nya tillträdesärenden och nya investeringar i värmeproduktion aktualiseras. Eftersom ett tillträdesärende inte gäller endast ett anslutningstillfälle utan ett fortvarighetstillstånd med löpande värmeleveranser kan det bli fråga om stora ekonomiska risker att hantera för fjärrvärmeföretaget. Då externa värmeproducenter är näringsidkare finns heller inte skäl att medge så lång tid. Vi föreslår att en tidsbegränsning sker till högst 3 månader.

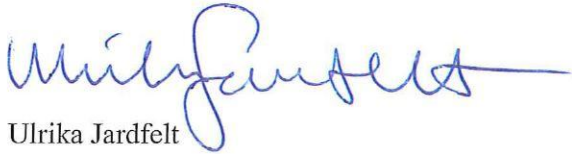
54 §

Svensk Fjärrvärme föreslår att överprövningsreglerna kompletteras med modellen som föreslås i rapporten om prisförändringsprövning, med en expertsammansättning av förvaltningsrätten respektive kammarrätten som avgör mål enligt Fjärrvärmelagen. Detta innebär att förslagen till 57 §-59 § i Fjärrvärmelagen och ändringar i Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, i utredningen om prisförändringsprövning, borde inarbetas tillsammans med de övriga bestämmelser som föreslås i rapporten om reglerat tillträde. Därigenom möjliggörs också att expertkompetens från dagens Fjärrvärmenämnd utnyttjas i de berörda domstolarna.

Ikraftträdandedatum

I rapporten saknas förslag om ikraftträdandedatum för det föreslagna regelverket. Svensk Fjärrvärme anser att ett tidigast möjliga ikraftträdandedatum för en ny reglering är den 1 januari 2015 med tanke på den föreberedsetid som krävs för både fjärrvärmebranschen och berörda myndigheter att anpassa sig till ett nytt regelverk.

Svensk Fjärrvärme står till förfogande om Näringsdepartementet önskar ytterligare underlag eller upplysningar i de frågeställningar som aktualiseras av remisserna.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Ulrika Jardfelt', is written over the printed name.

Ulrika Jardfelt

VD, Svensk Fjärrvärme

