

Ei R2025:16

Förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden

– En slutredovisning med åtgärdsförslag

Energimarknadsinspektionen (Ei) är en myndighet med uppdrag att arbeta för väl fungerande energimarknader.

Det övergripande syftet med vårt arbete är att Sverige ska ha väl fungerande distribution och handel av el, naturgas, fjärrvärme och fjärrkyla. Vi ska också ta tillvara kundernas intressen och stärka deras ställning på marknaderna.

Konkret innebär det att vi har tillsyn över att företagen följer regelverken. Vi har också ansvar för att utveckla spelreglerna och informera kunderna om vad som gäller. Vi reglerar villkoren för de monopolföretag som driver elnät och naturgasnät och har tillsyn över företagen på de konkurrensutsatta energimarknaderna.

Energimarknaderna behöver spelregler – vi ser till att de följs.

Förord

Den 21 mars 2024 fick Energimarknadsinspektionen (Ei) i uppdrag av regeringen att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden. Denna rapport utgör slutredovisningen av uppdraget och innehåller åtgärds- och författningsförslag som syftar till att stärka kundskyddet inom fjärrvärmeområdet genom ökad transparens och möjlighet till prövning av tvister.

En delredovisning lämnades till regeringen i januari 2025 med förslag på åtgärder för ett förstärkt kundskydd. Samtidigt genomförde Ei informationsinsatser utifrån det nuvarande kundskyddet.

Eskilstuna, december 2025

Ulrika Hesslow
Generaldirektör

Johan Nilsson
Projektledare

Innehåll

Sammanfattning	6
Författningsförslag	12
Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)	12
Förslag till förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526)	15
1 Inledning	16
1.1 Uppdraget	16
1.2 Sammanfattning av delredovisningen	18
1.3 Genomförande	19
1.4 Avgränsningar	19
2 En fjärrvärmemarknad i förändring – en viktig del av energisystemet	20
2.1 Omvärldsfaktorer har haft en stor påverkan på fjärrvärmeföretag och deras kunder	20
2.2 Fjärrvärmesystemet är viktigt för uppvärmningen och energiberedskapen i Sverige	22
2.3 Fjärrvärme är lokala monopol som agerar på en värmemarknad.....	24
2.4 Fjärrvärmepriserna skapar missnöje bland fjärrvärmekunderna	27
2.5 Prishöjningar har lett till att kunderna ifrågasätter hur fjärrvärmeföretagen prissätter.....	29
2.6 Ei har begränsade resurser och möjligheter att bedriva tillsyn av fjärrvärmemarknaden.....	32
3 Kundrättigheter med uppdateringar på väg	33
3.1 Lagstiftning och kundrättigheter	33
3.2 Skyldighet för fjärrvärmeföretag att lämna uppgifter	36
3.3 Konkurrensrättsliga regler för fjärrvärmeföretag.....	37
3.4 Nya kundskyddande bestämmelser – genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet	39
4 Alternativ till nuvarande utformning av förhandling och medling	41
4.1 Förhandling och medling behöver ersättas	41
4.2 Förutsättningar och utgångspunkter för ett förändrat kundskydd	42
4.3 Olika alternativ till förändring av förhandlingsskyldighet och medling	46
4.4 Alternativ som kan ersätta förhandlingsskyldigheten och medling.....	50
4.5 En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme bör införas	53
4.6 Fjärrvärmesystemets uppdrag bör förändras	56
5 Transparens och insyn	59
5.1 En plattform för insyn och transparens	59
5.2 Årlig rapport om fjärrvärmemarknaden	64
5.3 Forum för dialog och utveckling av Prisdialogen	65
6 Kundskyddet stärks med utökade informationskrav	68
6.1 Informationskrav vid avtalsändringar	68
6.2 Fjärrvärmeföretag behöver lämna information om kundrättigheter	71
6.3 Utökade informationskrav om priser till kunder och allmänheten	73

7	En avgift för fjärrvärmeverksamhet	77
7.1	Tillsynsavgift för fjärrvärme har föreslagits tidigare	77
7.2	Ei:s verksamhet finansieras med anslag och avgifter	78
7.3	Tillsynsavgifter inom andra sektorer	79
7.4	Granskning av tillsynsavgifter	81
7.5	Ei föreslår en årlig fjärrvärmeavgift för fjärrvärmeföretag	84
8	Inrapportering för ökad insyn om reinvesteringsbehovet.....	89
8.1	Fjärrvärme är en viktig del av energisystemet.....	89
8.2	Reinvesteringsbehovet innebär risker.....	91
8.3	Inrapporteringskrav för uppgifter om reinvesteringar	94
9	Slutsatser och åtgärdsförslag	97
9.1	Ny tvistlösningsfunktion ger kunderna möjlighet att pröva tvister	97
9.2	Kunderna behöver större insyn i fjärrvärmeverksamheten	98
9.3	Kraven höjs på fjärrvärmeföretagens information till kunderna	99
9.4	Mer tillsyn behövs av fjärrvärmemarknaden.....	99
9.5	Ekonomisk reglering är nästa steg om förändringar uteblir	100
10	Konsekvensutredning.....	101
10.1	Branschbeskrivning	101
10.2	Nytt bemyndigande till Ei att utfärda föreskrifter	105
10.3	Fjärrvärmeavgift.....	112
10.4	Förändrat uppdrag till Fjärrvärmenämnden	118
10.5	Samråd.....	125
11	Författningskommentarer	127
11.1	Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263).....	127
11.2	Förslag till förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526)	130
	Referenser.....	131
	Bilaga 1: Priskomponenter på fjärrvärmemarknaden.....	137
	Bilaga 2 - Utformning av en tvistlösningsfunktion	141

Sammanfattning

En stor andel småhus, flerbostadshus och lokaler förlitar sig på fjärrvärme som sin huvudsakliga värmekälla. De senaste fyra åren har det rapporterats i media om höga fjärrvärmepriser. Det beror till stor del på att produktionskostnaderna ökat kraftigt, särskilt på grund av förändringar i bränslemarknaderna. Biobränslen har blivit dyrare, vilket påverkat fjärrvärmeföretagens marginaler negativt och medfört ekonomiska utmaningar för företagen. De genomsnittliga prisökningarna för fjärrvärme 2025 ligger på 9,4–9,9 procent, vilket är något lägre än den genomsnittliga ökningen under 2024 på cirka 15,6 procent.¹

I media har fjärrvärmekunderna framfört kritik mot fjärrvärmeföretagens prishöjningar. Motsvarande kritik har också förts fram av representanter för kundsidan i Ei:s referensgrupp som är kopplad till regeringsuppdraget. Missnöjet beror dels på att prishöjningarna varit kraftiga mellan åren, dels på att det ofta är kostsamt att byta till en annan uppvärmningsform. Kunderna upplever därför att de i praktiken saknar möjlighet att välja bort fjärrvärme. Missnöjet har visat sig genom att antalet ärenden till Fjärrvärmenämnden ökat markant med en toppnotering under 2023.

Ei har i denna slutrapport tagit fram åtgärdsförslag för att stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden. Myndigheten ser att kunderna behöver ha möjlighet att få tvister prövade och att få tillgång till mer transparent information. Ei ser också att myndighetens tillsynsarbete behöver stärkas.

I samband med regeringsuppdragets slutförande har Regeringskansliet remitterat en promemoria² med förslag på genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet. Direktivet³ innehåller bestämmelser som syftar till att stärka konsumentskyddet genom exempelvis avtalsenliga rättigheter för fjärrvärme.

En tvistlösningsfunktion utanför domstol bör införas

Ei ser att det finns ett behov av förändring på fjärrvärmemarknaden som stärker kundskyddet genom möjlighet till tvistlösning. Kundens möjlighet att idag begära

¹ Energiföretagen Sverige (2025). *Ny statistik: Stigande fjärrvärmepriser på orolig energimarknad*

² Klimat- och näringslivsdepartementet (2025). Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet (KN 2025/01465)

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023:955 (omarbetning), (EUT L 231/1 20.9.2023) (Energieffektiviseringsdirektivet).

förhandling med fjärrvärmeföretaget och sedan medling i Fjärrvärmenämnden är inte tillräcklig. En sådan förändring kräver utveckling av en ny funktion som kan pröva en tvist i sak. En sådan funktion är den tvistlösningsfunktion utanför domstol som regleras i ett flertal EU-direktiv, varav det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet är ett.

Ei har i två utredningar⁴ under 2025 föreslagit att frågan om tvistlösningsfunktionen ska utredas särskilt. Ei:s bedömning är att en sådan tvistlösningsfunktion bör vara gemensam för energislagen el, gas, värme och kyla. Ei föreslår att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta ett organ för tvistlösning utanför domstol inom energisektorn. Ett sådant uppdrag bör inkludera en utredning om hur en tvistlösningsfunktion kan utformas samt vilka tvister en sådan funktion kan pröva. Avseende fjärrvärme bör uppdraget inkludera en utredning om förutsättningar för och etablering av möjligheten till prövning av fjärrvärmeprisets skälighet.

Fjärrvärmenämnden bör finnas kvar och lämna rekommendationer

Ett införande av en tvistlösningsfunktion för fjärrvärme kommer att ta tid innan den är fullt implementerad. En optimistisk tidplan från utredning till implementering är två till tre år. Fram till dess anser Ei att det är nödvändigt att förhandlingsskyldigheten och medlingen i Fjärrvärmenämnden finns kvar. För att stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden på kort sikt föreslår Ei därför att Fjärrvärmenämndens uppdrag förändras och att medlingsfunktionen utökas.

Att kunder får tvister prövade i sak är ett centralt motiv till varför Ei föreslår införandet av en tvistlösningsfunktion utanför domstol. Ett sätt att åstadkomma en motsvarande ordning inom ramen för den nuvarande strukturen är att utöka Fjärrvärmenämndens uppdrag till att även lämna skriftliga beslut med rekommendationer när medling avslutats. Exempelvis kan Fjärrvärmenämnden rekommendera att ett fjärrvärmeföretag redogör mer utförligt för hur bränslekostnaderna har påverkat fjärrvärmepriset.

Fjärrvärmenämnden kan även rekommendera generella förbättringar som har uppkommit under medlingen mellan parterna och som kan appliceras i andra situationer, till exempel om informationen har varit bristfällig och i framtiden bör presenteras på ett annat sätt. En rekommendation bör också innefatta en bedömning av om fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden har försökt att komma överens och om företaget har lämnat tillräcklig information för att kunden ska kunna förstå om prisförändringen är rimlig. När nämnden beslutar om att

⁴ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:01 samt Ei R2025:10

avsluta medlingen föreslås att nämnden gör det skriftligen där rekommendationen är en del av beslutet som sedan publiceras på nämndens webbplats.

Enligt nuvarande bestämmelser (13 § fjärrvärmelagen) får Fjärrvärmenämnden endast bifalla en ansökan om medling om nämnden bedömer att den kan leda till en överenskommelse. Befintliga krav innebär att många fjärrvärmekunder inte får möjlighet till medling med en slutlig bedömning genom nämndens rekommendation. Ei ser därför att Fjärrvärmenämnden ska bevilja alla ansökningar om medling som inkommer till nämnden om de formella kraven är uppfyllda.

En transparensplattform för insyn

I delrapporteringen av detta regeringsuppdrag föreslogs att regeringen ska ge Ei i uppdrag att utveckla en transparensplattform som är en webbplats för fjärrvärme. Ei ser ett fortsatt behov av att utveckla en sådan plattform som gör det möjligt att få inblick i fjärrvärmeföretags verksamhet och finansiella ställning.

Syftet med transparensplattformen är framför allt att skapa en prishämmande effekt genom att jämföra fjärrvärmeföretag med varandra. Ett annat syfte är att stärka kundens ställning i relation till fjärrvärmeföretaget genom att minska företagets informationsövertag. Transparensplattformen kan stärka kunden i en förhandling och medling med fjärrvärmeföretaget. Om en tvistlösningsfunktion införs så är informationen på plattformen också ett viktigt underlag i tvistlösningen. Plattformen skulle även kunna tillmötesgå kundernas behov av att kunna jämföra priser mellan olika uppvärmningsformer.

Sedan förslaget lämnades har Ei inte fått något sådant uppdrag av regeringen och vill återigen framföra behovet av ett uppdrag för att utveckla en transparensplattform.

En årlig rapport för att följa och analysera fjärrvärmemarknaden

Ei kommer att utveckla och publicera en årlig rapport om läget på fjärrvärmemarknaden i samband med fjärrvärmeföretagens aviserade prisförändringar. Rapporten kommer att summera Ei:s analyser av fjärrvärmemarknaden och lyfta fram de fjärrvärmeföretag som har utmärkande nyckeltal, såsom prishöjningar, aktieutdelningar och vinstmarginaler. Uppgifter från transparensplattformen utgör ett viktigt underlag till denna mer djupgående analys. Rapporten blir ett viktigt verktyg i Ei:s myndighetsuppdrag att följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaden och föreslå ändringar i regelverk och andra åtgärder som främjar marknadens funktion.⁵

⁵ 5 § förordning (2016: 742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

Prisdialogen kan utvecklas för att möta kundernas behov

Utifrån Prisdialogens egen utvärdering ser Ei att samverkan kan utvecklas i riktning mot en större möjlighet för fjärrvärmekunder att påverka i samrådsprocessen. Ett första steg i den utvecklingen kan vara att Prisdialogen ser över förslaget⁶ om en standardiserad prisberäkningsalgoritm.

Kundskyddet stärks med utökade informationskrav

Ei har analyserat den information som fjärrvärmeföretagen är skyldiga att lämna utifrån gällande lagstiftning samt vilken information som myndigheten bedömer saknas för att skapa en ökad tydlighet för kunderna. De åtgärder som föreslås baseras dels på gällande bemyndiganden om att utfärda föreskrifter, dels på begäran från Ei om nya bemyndiganden.

Informationskrav vid avtalsändringar

Ei har analyserat den information som fjärrvärmeföretag lämnar vid underrättelse om avtalsändringar till kunder. För att öka tydligheten och transparensen om priser och avgifter ser myndigheten att det bör införas krav på fjärrvärmeföretagen att lämna mer detaljerad information vid underrättelser om avtalsändringar. Ei föreslår därför att myndigheten ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretag ska lämna vid underrättelse om ändring av avtalsvillkor enligt 18 § fjärrvärmelagen (2008:263) samt hur informationen ska tillhandahållas.

Information om kundrättigheter

Ei föreslår att fjärrvärmeföretagen ska vara skyldiga att lämna information om kundrättigheter på sina webbplatser. I regeringens promemoria⁷ föreslås att Ei bör få meddela ytterligare föreskrifter om fjärrvärmeföretagens information till fjärrvärmekunder och allmänhet. Ei:s bedömning är att det föreslagna bemyndigandet gör det möjligt för Ei att meddela föreskrifter om krav på information om kundrättigheter. Ei ser därför inte behov av att lämna några författningsförslag i denna del.

Utökade informationskrav om priser till kunder och allmänhet

Ei har kartlagt fjärrvärmeföretagens prismodeller, och myndighetens slutsatser är att det finns ett behov av ökad transparens och tydlighet kring dessa. För att kunderna ska förstå sin fjärrvärmeleverans är det viktigt att kunden förstår dels hur priset är konstruerat, dels hur kunden kan påverka kostnaden genom att förändra sin förbrukning.

⁶ Lundin Erik (2025), Raka Rör 2025:3

⁷ Klimat- och näringslivsdepartementet (2025), KN 2025/01465

Ei ser därmed ett behov att uppdatera myndighetens föreskrifter (EIFS 2009:3) om skyldighet för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten. En tydligare och mer enhetlig presentation av priser och avgifter är nödvändig för att stärka transparensen och kundernas möjlighet att fatta välgrundade beslut.

En avgift för fjärrvärmeverksamhet

Ei kan konstatera att tillsynsansvaret för myndigheten har vuxit kraftigt de senaste åren, särskilt kopplat till ellagstiftningen. De nya kundskyddande åtgärderna som föreslås i denna rapport kommer medföra ytterligare behov av ökade tillsynsinsatser inom fjärrvärmeområdet. Det innebär ökade kostnader för Ei:s tillsynsinsatser över nya kundbestämmelser, framtagande av föreskrifter och offentliggörande av information för att stärka fjärrvärmekundernas ställning. De ökade kostnaderna behöver finansieras och Ei:s bedömning är att insatserna inte ryms inom det nuvarande anslaget.

För att säkerställa ett välfungerande kundskydd på fjärrvärmemarknaden och ökad transparens i fjärrvärmeverksamheten föreslås att fjärrvärmeföretag ska betala en fjärrvärmeavgift. Ei föreslår att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om fjärrvärmeavgiften. Dessa föreskrifter bör bland annat reglera hur avgiftens storlek ska bestämmas och hur den ska betalas.

Införandet av en årlig fjärrvärmeavgift kommer innebära att mer resurser kan avsättas för att stärka Ei:s tillsyn över fjärrvärmeföretagen. Kunderna kommer kunna känna sig tryggare i vetskap om att myndigheten kontrollerar fjärrvärmeföretagens verksamhet kontinuerligt. Genom fjärrvärmeavgiften kommer Ei också ha möjlighet att bidra till ökad transparens på fjärrvärmemarknaden genom att analysera insamlade data från fjärrvärmeföretagen och offentliggöra resultaten på ett lättillgängligt sätt. Kunderna kommer därigenom kunna öka sin kunskap om fjärrvärmemarknadens funktion och fjärrvärmeföretagens verksamhet. Detta är en viktig förutsättning för att kunderna ska kunna ta ställning till exempelvis fjärrvärmeprisets skälighet.

Inrapportering för ökad insyn om reinvesteringsbehovet

Fjärrvärme är en viktig del av det svenska energisystemet och det kommande reinvesteringsbehovet i fjärrvärmenäten är osäkert. Ei har därför utrett behovet av en skyldighet för fjärrvärmeföretag att ha investeringsplaner. Ei:s bedömning är att nyttan av ett formellt krav på investeringsplanering inte överstiger kostnaderna. Ei ser att en åtgärd där myndigheten kan följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden genom att samla in uppgifter om reinvesteringsbehovet ger en större nytta än ett formellt krav på investeringsplanering. Ei bedömer därför att en lämplig åtgärd är att revidera föreskrifterna (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet för insamling av uppgifter om reinvesteringar. Genom förslaget kan Ei få

information om fjärrvärmenätens beskaffenhet som skapar bättre möjligheter att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden enligt myndighetens instruktion⁸.

Ekonomisk reglering är nästa steg om förändringar uteblir

Transparensplattformen och en tvistlösningsfunktion utanför domstol är viktiga komponenter för att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden. I kombination med en årlig rapport om fjärrvärmemarknadens utveckling, förstärkt tillsyn och ett utökat informationsansvar för fjärrvärmeföretag kommer kundskyddet på fjärrvärmemarknaden stärkas. Ei kommer att utvärdera effekterna av de nya kundskyddsåtgärderna. Om dessa visar sig otillräckliga och inte leder till tillräckliga förbättringar för kunderna bedömer Ei att en ekonomisk reglering kan bli nödvändig.

⁸ 5 §, förordning (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)

Härigenom föreskrivs i fråga om fjärrvärmelagen (2008:263)

dels att 13–15, 18 och 54 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 53 a §, med följande lydelse,

och närmast före 53 a § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Den myndighet som medlar enligt denna lag fattar beslut om medling.

En ansökan om medling ska bifallas endast om myndigheten bedömer att en medling kan leda till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden.

En ansökan om medling ska beviljas om den inte avvisas enligt 14 §.

14 §

En ansökan om medling ska avvisas om

1. sökanden inte betalat ansökningsavgiften,
2. ansökan inte innehåller en tillräcklig redogörelse för de omständigheter som har betydelse för medlingsavgiften, trots att sökanden förelagts att avhjälpa bristen, eller
3. ansökan har kommit in för sent till myndigheten.

Om myndigheten avvisar en ansökan om medling ska den skriftligen motivera sitt beslut.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

När den myndighet som medlar enligt denna lag bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta en medling, ska myndigheten avsluta medlingen.

Fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden ska underrättas om ett beslut att avsluta medlingen.

Fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden ska skriftligen underrättas om ett beslut att avsluta medlingen. Beslutet ska redogöra för parternas ståndpunkter, resultatet av medlingen och myndighetens rekommendationer utifrån genomförd medling.

Myndigheten ska offentliggöra beslutet på sin webbplats.

18 §

Om fjärrvärmeföretaget gör en ändring av avtalsvillkoren, ska fjärrvärmekunden skriftligen underrättas om ändringen senast två månader före den dag de ändrade villkoren ska börja gälla.

I underrättelsen ska skälen för ändringen anges samt en upplysning lämnas om att fjärrvärmekunden har rätt att begära förhandling, ansöka om medling och att säga upp avtalet.

Om fjärrvärmeföretaget inte följer bestämmelserna i första och andra styckena, får de ändrade villkoren inte tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Fjärrvärmeavgift

53 a §

Tillsynsmyndighetens verksamhet ska finansieras genom en årlig avgift som betalas av fjärrvärmeföretagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens

1. verksamhet som sker med stöd av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, och

2. uppdrag att offentliggöra information till allmänheten i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning.

54 §⁹

Beslut om föreläggande enligt 16 § andra stycket och 53 §, beslut enligt 37 d § och beslut om förseningsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om föreläggande enligt 16 § andra stycket och 53 §, beslut enligt 37 d §, beslut om förseningsavgift enligt 44–51 §§ och beslut om fjärrvärmeavgift enligt 53 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

⁹ Senaste lydelse (2022:334).

Förslag till förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526)

Härigenom föreskrivs i fråga om fjärrvärmeförordningen (2008:526) att 9 § ska ha följande lydelse.

9 §¹⁰

Energimarknadsinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna information om energiprestanda och andelen förnybar energi i företagets fjärrvärmesystem,
2. mätning och beräkning av levererad värmeenergi,
3. fakturering, *och*
4. tillhandahållande av faktureringsinformation och information om energianvändning och om undantag från dessa krav.

Energimarknadsinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna information om energiprestanda och andelen förnybar energi i företagets fjärrvärmesystem,
2. mätning och beräkning av levererad värmeenergi,
3. fakturering,
4. tillhandahållande av faktureringsinformation och information om energianvändning och om undantag från dessa krav, *och*
5. vilken information som ska finnas med i den underrättelse om villkorsändringar som avses i 18 § fjärrvärmelagen (2008:263) och hur den ska tillhandahållas.

¹⁰ Senaste lydelse (2022:337).

1 Inledning

Fjärrvärme är den vanligaste uppvärmningsformen i Sverige och finns i stort sett i alla svenska kommuner. Fjärrvärmemarknaden är en del av värmemarknaden och en kund kan välja mellan olika uppvärmningssätt. Däremot uppstår det ofta betydande byteskostnader för en fjärrvärmekund som vill byta uppvärmningsform. Det innebär att det främst är rimligt att tala om en värmemarknad i samband med det initiala investeringsbeslutet. Eftersom fjärrvärme, till skillnad från el, inte är uppdelat i nät och handel, kan kunderna endast köpa sin fjärrvärme från en leverantör inom sitt nät.

Fjärrvärmeverksamhet regleras i fjärrvärmelagen (2008:263), som syftar till att stärka kundernas ställning, öka insynen och förtroendet för fjärrvärme som uppvärmningsform. Det finns dock ingen reglering av priser eller anslutningsavgifter. I stället har kunderna rätt att förhandla om priset med sitt fjärrvärmeföretag, och om förhandlingen inte leder till en överenskommelse kan kunden ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden.

Under 2023 genomförde Ei ett projekt med fokus på kundskyddet för fjärrvärmekunder, vilket resulterade i promemorian *Genomlysning av fjärrvärmemarknaden – En analys av kundskyddet* (Ei PM2024:01). Bakgrunden var kraftiga prishöjningar under 2022 och 2023, vilket ledde till många anmälningar hos Ei och medlingsansökningar hos Fjärrvärmenämnden. Ei:s slutsatser var att kundernas kännedom om sina rättigheter var låg, prisändringar och prissättning var otydliga, och kundernas förhandlingsituation var svag.

Efter att promemorian publicerades fick Ei i uppdrag av regeringen att utreda kundskyddet på fjärrvärmeområdet med utgångspunkt i promemorian.

1.1 Uppdraget

Den 21 mars 2024 fick Ei regeringsuppdraget att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt att föreslå och genomföra insatser för att stärka fjärrvärmekundens ställning.¹¹

Regeringen motiverar uppdraget med att det finns ett behov av att analysera fjärrvärmemarknaden ur ett kundperspektiv för att garantera tydliga

¹¹ Klimat- och näringslivsdepartementet, Uppdrag att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden, KN2024/00724, 2024.

kundrättigheter, transparenta pris- och avgiftsstrukturer och minskad risk för oförutsedda pris- och avgiftshöjningar.

Uppdraget består av sju frågeställningar varav de första tre delredovisades till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) i januari 2025. Denna rapport utgör slutredovisningen av uppdraget där Ei presenterar både åtgärdsförslag och författningsförslag som syftar till att förstärka kundskyddet inom fjärrvärmeområdet.

Ei ska vid genomförandet av uppdraget utgå från promemorian som Ei publicerade 2023 och beakta Energimyndighetens förslag till fjärrvärme- och kraftvärmestrategi samt Energimyndighetens utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion.¹²

Vid uppdragets genomförande ska Ei föra dialog med Konkurrensverket och Energimyndigheten samt inhämta synpunkter från andra berörda parter, såsom Fjärrvärmenämndens experter.

Delredovisning

Till delredovisningen har regeringen uppdragit åt Ei att:

- utreda och genomföra åtgärder för fjärrvärmeföretag och kundkollektiv, för att öka kundernas kännedom om sina rättigheter enligt fjärrvärmelagen,
- utreda och genomföra åtgärder för fjärrvärmeföretag och kundkollektiv, som stärker kunderna i en förhandlingssituation, och
- utifrån energieffektiviseringsdirektivet¹³ utreda hur det reglerade tillträdet för tredje part fungerar, i syfte att förbättra potentialen för nyttjande av spillvärme.

Delredovisningen har avrapporterats till regeringen den 29 januari 2025 i rapporten *Informationsåtgärder för kundskydd och analys av tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden* (Ei R2025:05).

Slutredovisning

Regeringsuppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 12 december 2025.

¹² Energimarknadsinspektionen (2024), *Ei PM2024:01*, Energimyndigheten (2023), ER 2023:27, Energimyndigheten (2024) ER 2024:19

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023:955 (omarbetning), (EUT L 231/1 20.9.2023) (Energieffektiviseringsdirektivet).

Till slutredovisningen har regeringen uppdragit åt Ei att:

- utreda och inkomma med förslag på åtgärder för att öka tydligheten och transparensen av pris- och avgiftsstrukturerna samt ge förslag på förändringar av dessa,
- utreda och lämna förslag på hur uttrycket förhandling kan definieras i fjärrvärmelagen, med beaktande av resultaten i uppdragets första steg,
- brett analysera, utvärdera och föreslå åtgärder för att stärka och utveckla de forum som finns för fjärrvärmeföretag och kunder, bland annat Prisdialogen och Fjärrvärmenämnden, liksom analysera och utvärdera alternativ till de nuvarande lösningarna för kundskydd, och
- brett analysera och utvärdera möjliga risker kopplade till behoven av reinvesteringar i och förstärkningar av fjärrvärmenäten samt vid behov föreslå åtgärder, exempelvis krav på och utformning av investeringsplaner.

Inom ramen för slutredovisningen ska Ei lämna nödvändiga författningsförslag med tillhörande konsekvensanalyser, inklusive kostnadsberäkningar, av förslagen och nollalternativ.

1.2 Sammanfattning av delredovisningen

Slutsatserna i delredovisningen är att

- en majoritet av fjärrvärmeföretagen inte publicerar någon information om kundrättigheter på sina webbsidor
- kundens rätt till förhandling är verkningslös i sin nuvarande form
- det reglerade tillträdet till fjärrvärmenät för tredje part fungerar väl.

I delredovisningen har Ei bland annat föreslagit informationsåtgärder för att öka kundernas kännedom om sina rättigheter och insynen i fjärrvärmeverksamheten.

Åtgärdsförslag från delredovisningen inkluderar:

- krav på att fjärrvärmeföretag ska publicera information om kundrättigheter och hänvisa till Ei:s webbplats
- att Ei ska ta fram författningsförslag om informationskrav vid avtalsändringar
- att Ei ska få ett särskilt uppdrag att utveckla en transparensplattform
- att Ei ska publicera en årlig rapport med en utvärdering av fjärrvärmemarknaden
- förslag om att utreda införandet av en tillsynsavgift för fjärrvärme.

1.3 Genomförande

Till regeringsuppdraget har Ei knutit en referensgrupp med representanter från bransch- och kundföreträdare, fjärrvärmeföretag, fjärrvärmekunder och myndigheter. De som ingått i referensgruppen är Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Energimyndigheten, E.on, Fastighetsägarna, HSB, Hyresgästföreningen, Jönköpings Energi, Konkurrensverket, Konsumentverket, Prisdialogen, Riksbyggen, Solör Energi, Stena Fastigheter, Stockholm Exergi, Sveriges Allmännyttan och Tekniska verken. Referensgruppen har fungerat som ett forum för dialog och erfarenhetsutbyte och har sammanträtt vid sju tillfällen under 2024–2025 för att ge synpunkter på preliminära analyser och föreslagna åtgärder.

Utöver referensgruppens arbete har Ei haft en löpande och fördjupad dialog med såväl Konkurrensverket som Energimyndigheten, inhämtat synpunkter från Fjärrvärmenämndens ordförande, experter och nämndens kansli samt andra berörda parter inom både bransch och kundled. I juni 2025 arrangerade Ei även en hearing där preliminära åtgärdsförslag presenterades och synpunkter samlades in skriftligen från kundföreträdare, fjärrvärmeföretag och övriga intressenter.

För att stärka analysen av särskilt komplexa frågor har Ei upphandlat två externa konsultstudier. En sådan studie har genomförts för att analysera åtgärder som kan minska risken för oförutsedda pris- och avgiftshöjningar till följd av reinvesteringar. Resultaten av denna studie redovisas i en separat underlagsrapport¹⁴ till denna slutrapport. Även i samband med delredovisningen publicerades en konsultledd underlagsrapport med fokus på analysen av tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten¹⁵.

1.4 Avgränsningar

Rapporten fokuserar på åtgärder rörande kundskyddet på fjärrvärmemarknaden och verktyg för Ei att säkerställa en fungerande marknad. Fokus i arbetet har varit på de delar som pekas ut av regeringen i uppdragslydelsen. Informationsinsatser för att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden som redan avrapporterats i delredovisningen av uppdraget tas inte upp igen, förutom de delar som behöver utredas vidare och ännu inte genomförts enligt delrapporteringen.

¹⁴ CIT Renergy (2025)

¹⁵ CIT Renergy (2024)

2 En fjärrvärmemarknad i förändring – en viktig del av energisystemet

Detta kapitel redogör för fjärrvärmens betydelse i det svenska energisystemet, både som den dominerande uppvärmningsformen i bebyggelsen och som en strategisk resurs för energiberedskap och totalförsvar. Kapitlet har fokus på att ge en bakgrund till fjärrvärmemarknadens struktur samt fjärrvärmeföretagens och fjärrvärmekundernas situation med ökade kostnader och priser de senaste åren.

2.1 Omvärldsfaktorer har haft en stor påverkan på fjärrvärmeföretag och deras kunder

Fjärrvärmeföretagen står inför flera utmaningar som beror på omvärldsfaktorer och strukturella utmaningar för fjärrvärmebranschen. De senaste tre åren har det rapporterats i media om höga fjärrvärmepriser. Det beror till stor del på att produktionskostnaderna ökat kraftigt, särskilt på grund av förändringar i bränslemarknaderna. Biobränslen har blivit dyrare, vilket påverkat fjärrvärmeföretagens marginaler negativt och medfört ekonomiska utmaningar för företagen. I samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina fick fjärrvärmeföretagen höjda inköspriser för fast biobränsle. Priserna¹⁶ gick dock ner under 2023 men har sedan varit på en högre nivå än före den fullskaliga invasionen. De genomsnittliga prisökningarna för fjärrvärme 2025 ligger mellan 9,4–9,9 procent, vilket är något lägre än den genomsnittliga ökningen under 2024 på cirka 15,6 procent.¹⁷

Fjärrvärmenäten i Sverige har en hög andel förnybart bränsle i sin fjärrvärmeproduktion. Det har gjort företagen beroende av biobränsle i sin produktion vilket påverkat företagens kostnader i och med de prisförändringar som skett de senaste åren. Kostnadsökningarna till följd av höjda bränslepriser har sedan tagits ut från kunderna genom höjda priser för fjärrvärme.

Fjärrvärmemarknaden genomgår också strukturella förändringar. Exempelvis har energiföretaget Vattenfall under 2024 sålt sin fjärrvärmeverksamhet i Berlin. Under samma år har företaget inlett en strategisk process för att utvärdera hela sin fjärrvärmeportfölj, vilket kan leda till flera förändringar av

¹⁶ Energimyndigheten, Årskrönika 2024 Energimarknaderna, ET 2024:17.

¹⁷ Energiföretagen Sverige (2025). Ny statistik: Stigande fjärrvärmepriser på orolig energimarknad. Hämtad 2025-11-03

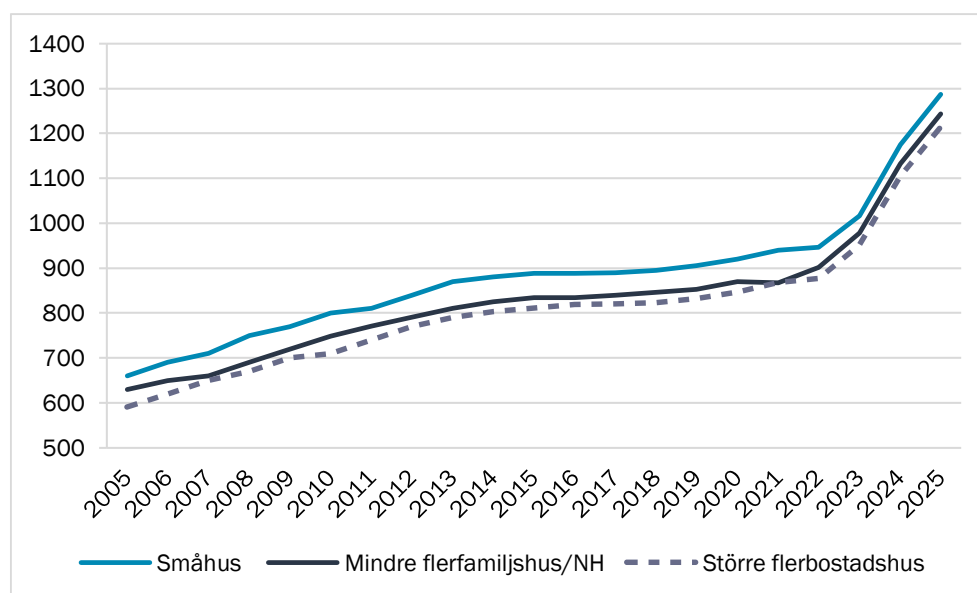
fjärrvärmeverksamheten på sikt. Anledningen till översynen är de stora kapitalinvesteringar som krävs för att genomföra energiomställningen, särskilt inom fossilfri elproduktion.¹⁸

Det sker också en förändring av ägarstrukturerna på fjärrvärmemarknaden där flera fjärrvärmenät får privata ägare. Dessa utgör i dagsläget ungefär 20 procent av fjärrvärmeföretagen och motsvarar cirka 35 procent av den totala omsättningen på fjärrvärmemarknaden.¹⁹ Av de privata företagen har ungefär hälften utländska ägare. De största aktörerna är Solör, Adven och E.ON.²⁰

Fjärrvärmekunderna har fått prishöjningar de senaste åren

Generellt har fjärrvärmepiserna ökat under de senaste 20 åren för småhus, mindre flerfamiljshus och flerbostadshus.²¹ Under 2023 var prisökningen större än tidigare, en utveckling som fortsatt under 2025. Den genomsnittliga ökningen av fjärrvärmepiset under perioden 2022 till 2025 är 340 kronor per MWh för småhus, 344 kronor för mindre flerfamiljshus och 340 kronor för större flerbostadshus, Figur 1. En genomsnittsvilla förbrukar cirka 20 MWh fjärrvärme per år vilket ger en kostnadsökning under perioden 2022–2024 på cirka 6 800 kronor.

Figur 1 Fjärrvärmepisets utveckling för olika kundgrupper (kr/MWh) 2005–2025.



Källa: Energiföretagen Sverige.²²

Fram till 2022 var den årliga prisförändringen generellt under 5 procent per år. Samtliga kundgrupper har fått prisökningar över 7 procent mellan 2022 och 2023,

¹⁸ Tidningen Energi (2025). Vattenfall ska utvärdera sin fjärrvärmeverksamhet. Hämtad 3 april 2025

¹⁹ Lundin Erik, Raka rör, s.30

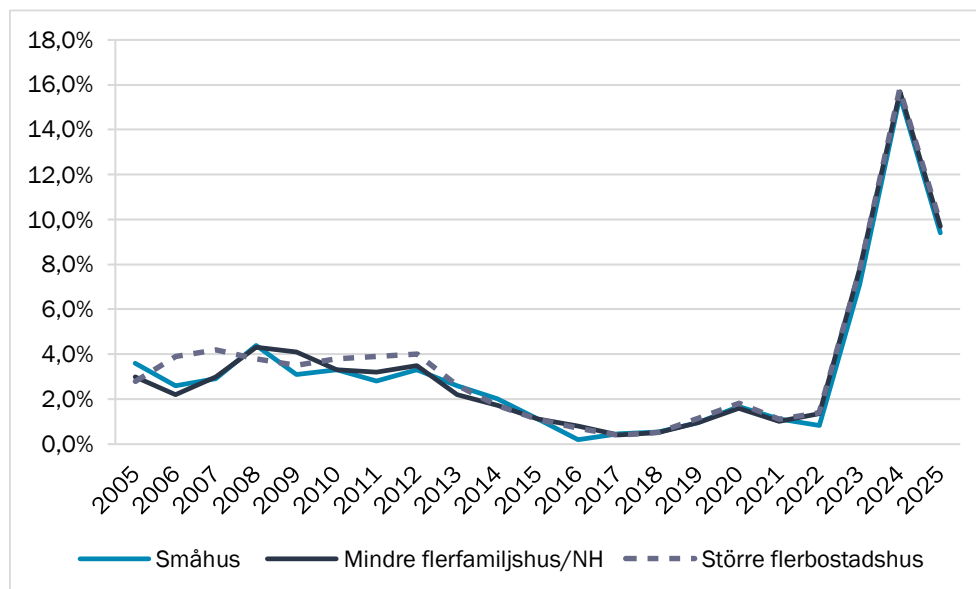
²⁰ Lundin Erik, Raka rör, s.30

²¹ Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige - en avgiftsstudie för 2023,

²² Energiföretagens fjärrvärmestatistik, hämtad 2025-11-10

cirka 16 procent mellan 2023 och 2024 och cirka 10 procent under 2024 och 2025, se Figur 2.

Figur 2 Procentuell årlig prisutveckling för olika kundgrupper 2005–2025.



Källa: Energiföretagen Sverige.

2.2 Fjärrvärmens är viktig för uppvärmningen och energiberedskapen i Sverige

Fjärrvärme är den vanligaste uppvärmningsformen i Sverige i flerbostadshus och lokaler. Fjärrvärmesystem består av en central produktion av värme som tillverkas genom att vatten värms upp i en eller flera produktionsanläggningar. Fjärrvärme produceras oftast i kraftvärmeverk,²³ i enskilda värmeverk, med värmepumpar eller genom att utnyttja överskottsvärme från en industriell process. 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.

Det uppvärmda vattnet distribueras i ett slutet rörledningssystem till de kunder som är anslutna till fjärrvärmesystemet. Fjärrvärmens används främst för uppvärmning av fastigheter och för att bereda varmvatten. I fastigheter som använder fjärrvärme för uppvärmning finns en värmeväxlare där värmen överförs från fjärrvärmevattnet till fastighetens egna uppvärmningssystem. Det avkylda fjärrvärmevattnet går sedan tillbaka till produktionsanläggningen för att åter värmas upp.

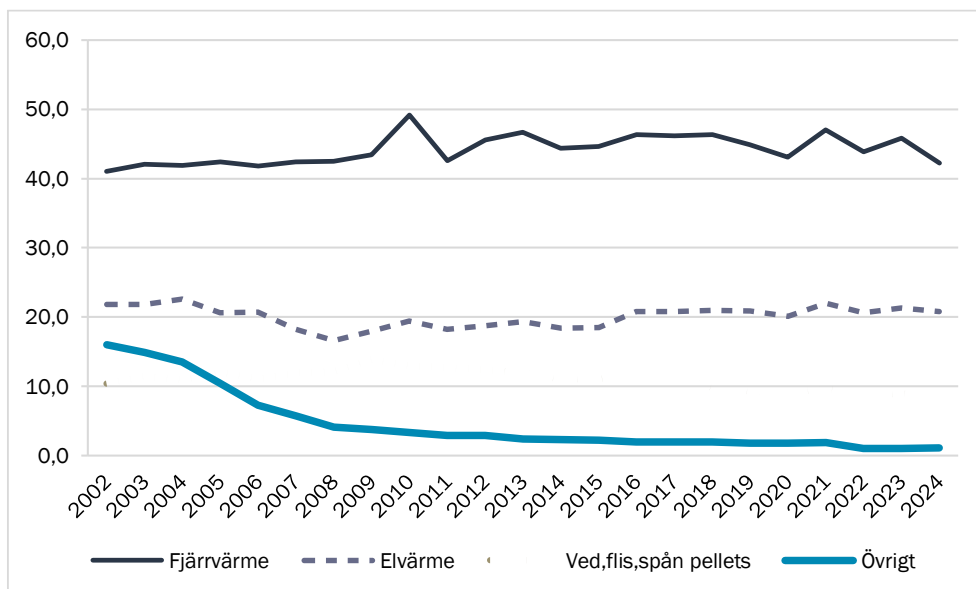
En stor andel småhus, flerbostadshus och lokaler förlitar sig på fjärrvärme som sin huvudsakliga värmekälla. Under 2024 utgjorde fjärrvärme cirka 89 procent av den

²³ Fjärrvärmeverk som också producerar el utöver värme.

totala temperaturkorrigerade energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i flerbostadshus medan motsvarande siffra för lokaler låg på cirka 80 procent.²⁴ Under samma period användes cirka 42 TWh för uppvärmning med fjärrvärme för småhus, flerbostadshus och lokaler. Det är nästan lika mycket energi i form av el (49 TWh)²⁵ som samtliga kärnkraftverk i Sverige producerade under samma period.

Den näst vanligaste uppvärmningsformen är elvärme med cirka 21 TWh i form av direktverkande el, vattenburen elvärme och värmepumpar. Fördelningen mellan uppvärmningsformer under perioden 2002–2024 (TWh) presenteras i Figur 3 nedan.

Figur 3 Total energianvändning (TWh) för värme och varmvatten 2002–2024.



Källa: Energimyndigheten, 2025-11-20.

Energimyndigheten har tagit fram en strategi för kraft- och fjärrvärmesektorn²⁶ som syftar till att stärka sektorns roll i ett framtida fossilfritt och robust energisystem. I strategin konstaterar myndigheten att fjärr- och kraftvärme har en avgörande roll i Sveriges framtida energisystem särskilt för att tillhandahålla effekt och värme när efterfrågan är som störst, stärka försörjningstryggheten och värmeberedskapen, särskilt i krissituationer. Den möjliggör också resurseffektiv energiåtervinning från avfall och industriella restprodukter med mera. Energimyndigheten har under 2025–2026 ett uppdrag att utreda åtgärder för att

²⁴ Energimyndigheten, Statistikdatabas Bostäder och Lokaler, hämtad 2025-11-20.

²⁵ Statistikmyndigheten SCB (2024). Tillförsel och användning av el – 2001–2024 (GWh), hämtad 2025-11-20

²⁶ Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans (ER 2023:27)

stärka fjärr- och kraftvärmen i Sverige²⁷. Uppdraget är en del av regeringens arbete med energiberedskap och totalförsvaret.

Det finns ett framtida reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten

Ei har identifierat att det finns ett reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten. I en studie²⁸ som gjorts åt Ei under 2024 uppskattades reinvesteringsbehovet till 70 miljarder kronor de kommande 20 åren för att byta ut ungefär 2 750 kilometer fjärrvärmenät. Enligt studien är fjärrvärmenät från 1970-talet eller tidigare i störst behov av att ersättas. Reinvesteringsbehovet motsvarar cirka 8,2 procent av den totala nätlängden i Sverige på ungefär 33 500 kilometer²⁹ och ungefär 1,33 gånger den årliga nettoomsättningen på cirka 52,5 miljarder kronor på fjärrvärmemarknaden.³⁰ Branschföreningen Energiföretagen Sverige har ifrågasatt det uppskattade reinvesteringsbehovet och har framfört till Ei att det finns exempel på ledningar från 1964 till 1976 som under rätt förutsättningar kan ha en förväntad livslängd på över 100 år.

De flesta fjärrvärmeföretag arbetar med någon form av investeringsplanering för att ha kontroll över vilka reinvesteringar som behöver genomföras. Att endast basera utbyte av fjärrvärmeledningar på ålder är inte resurseffektivt då flera andra faktorer påverkar rörens kondition. Enligt en rapport³¹ från 2025 kan reinvesteringar leda till högre kostnader för fjärrvärmeföretaget och högre priser för fjärrvärmekunderna på kort sikt men lägre kostnader på lång sikt. I det fall kostnader på lång sikt skulle vara högre skulle det vara bättre att avstå en investering idag. Reinvesteringsbehovet kommer sannolikt att påverka prisutvecklingen för fjärrvärme och fjärrvärmens konkurrenskraft.

2.3 Fjärrvärme är lokala monopol som agerar på en värmemarknad

Fjärrvärmen i Sverige har i huvudsak byggts ut, utvecklats och ägts i kommunal regi. Detta förändrades i samband med omregleringen av el- och fjärrvärmemarknaderna i mitten av 90-talet. Då ändrades marknadsstrukturen och det öppnades upp för fri prissättning till skillnad från självkostnadsprincipen som den kommunala fjärrvärmeverksamheten tillämpat tidigare. Detta resulterade i en minskning av det kommunala ägandet av fjärrvärmeverksamheter.³² Idag finns det 440 fjärrvärmenät i Sverige³³ som drivs av ungefär 170 fjärrvärmeföretag, där

²⁷ Uppdrag till Statens energimyndighet att genomföra och föreslå åtgärder för att stärka fjärr- och kraftvärmen (KN2025/01566)

²⁸ Analys av fjärrvärmemarknaden, Sweco (2023)

²⁹ Distribution i nätet per prisområde tekniska uppgifter – fjärrvärme, hämtad 2025-11-10

³⁰ Resultaträkning ekonomiska uppgifter – fjärrvärme, hämtad 2025-11-10

³¹ Lundin, Erik (2025), Raka rör

³² Hellström, Jörgen, 2023

³³ Digital plattform för handel och styrning av energi P2020-90012 av Energimyndigheten, 2025

ägandestrukturen omfattar 129 kommunala företag, 33 privatägda, ett statligt ägt samt sju med delat ägandeskap. Fjärrvärmeverksamheten är oftast integrerad med produktion, distribution och försäljning av fjärrvärme inom samma fjärrvärmeföretag.

Fjärrvärmenät utgör vad som kallas för *naturliga monopol*. Det utmärkande för dessa är att de har höga fasta kostnader och låga rörliga kostnader. För att uppnå lönsamhet i verksamheten behövs ett stort kundunderlag som möjliggör stordriftsfördelar. Dessa utmärkande egenskaper skapar inträdesbarriärer för andra aktörer som gör det olönsamt att investera i ett parallellt fjärrvärmenät. Det innebär att kunden inte kan välja en annan fjärrvärmeleverantör än den som äger fjärrvärmenätet, kunden kan dock välja mellan andra uppvärmningsformer.

Fjärrvärme är en del av värmemarknaden

Fjärrvärmemarknaden är en del av en större värmemarknad med konkurrerande uppvärmningsformer, exempelvis olika typer av värmepumpar, bergvärme och pellets pannor. Det är bara rimligt att tala om en värmemarknad i samband med det initiala investeringsbeslutet där det är möjligt att välja fritt mellan uppvärmningskällor, men inte därefter.^{34 35}

Konkurrenssituationen mellan olika uppvärmningssystem varierar över landet. Det beror på att fjärrvärmenäten är lokala vilket också gäller för förutsättningarna för alternativa uppvärmningssystem. Det konkurrenstryck som fjärrvärmeföretagen möter begränsas av att vissa kunder inte har någon reell möjlighet att välja alternativa uppvärmningsformer. Det gäller framför allt fastighetsägare i centrala delar av storstäderna, där möjligheten att installera alternativ kan vara begränsade. För småhus i allmänhet och flerbostadshus utanför tätbebyggd centralort i synnerhet finns färre praktiska hinder att byta från fjärrvärme till pellets panna eller värmepump.³⁶

Det uppstår ofta betydande kostnader för en fjärrvärmekund som vill byta uppvärmningsform innan fjärrvärmeutrustningen är uttjänt. Byteskostnaden beror främst på att kunden måste göra en grundinvestering med lång livslängd som är knuten till en viss leverantör och att investeringen inte går att återhämta. Det föreligger även byteskostnader i form av osäkerhet kring andra uppvärmningssystem och kostnader för att informera sig om alternativa leverantörer. När kunden investerar i en fjärrvärmecentral³⁷ med en livslängd på cirka 20 får fjärrvärmeföretaget en viss marknadsmakt över befintliga kunder. De

³⁴ Energimarknadsinspektionen (2024), PM2024:01

³⁵ SOU 2011:44 *Fjärrvärme i konkurrens*, s. 158.

³⁶ Energimarknadsinspektionen (2009), Ei R2009:7, s.26.

³⁷ Ett system i kundens fastighet som överför värmen från varmvattnet i fjärrvärmesystemet till fastighetens egna värme- och varmvattensystem. Har en livslängd på åtminstone 20 år.

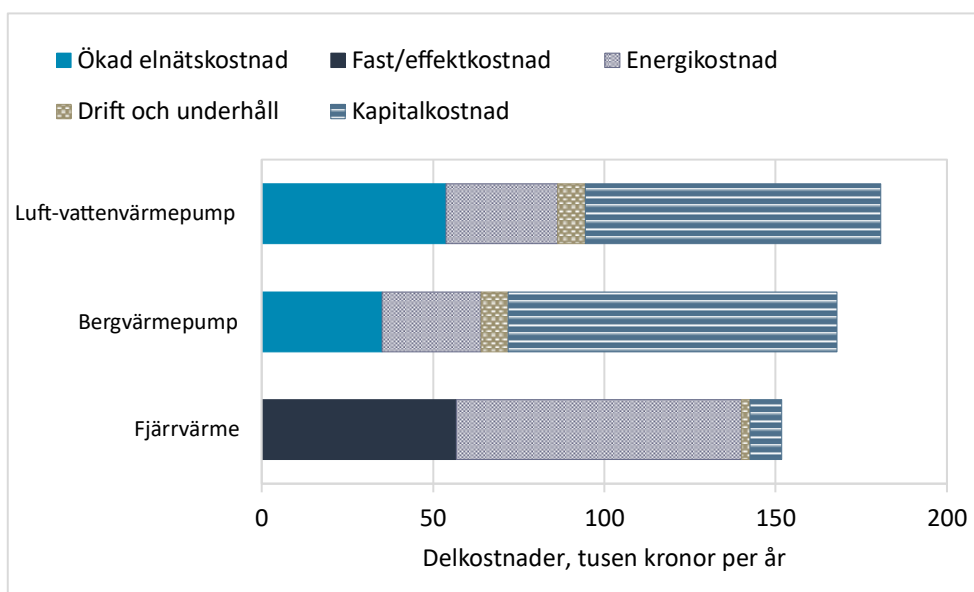
praktiska och ekonomiska bytshindren för befintliga fjärrvärmekunder ger leverantören utrymme att höja priserna.³⁸

Om fjärrvärmeföretaget väljer att höja priset så kan kunden säga upp avtalet och investera i en alternativ uppvärmningsform. För en kund som väljer att investera i en värmepump eller pelletsutrustning så är varken grundinvesteringen eller den löpande energikostnaden knuten till en specifik leverantör. Kunden kan relativt enkelt byta elhandelsföretag eller pelletsleverantör.

Relativkostnaderna för fjärrvärmerna i förhållande till alternativa uppvärmningskällor skulle behöva stiga kraftigt under längre tid för att ett byte av uppvärmningskälla ska vara lönsamt. Detta innebär i praktiken att det ofta är svårt att motivera ett byte av uppvärmningsform i befintliga byggnader med fjärrvärme.

I Energimyndighetens rapport *Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi* presenteras en beräkning av årliga kostnader för tre olika uppvärmningsformer under 2022. Beräkningen visar att fjärrvärme har en lägre totalkostnad än en bergvärmepump och en luft-vattenvärmepump, se. Figur 4

Figur 4 Årliga kostnader för uppvärmning 2022 för elprisområde SE1 för fjärrvärme, bergvärme samt luft-vattenvärmepump, uttryckt i tusentals kronor per år exklusive moms.



Källa: Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi* s. 89.

Skillnaderna beror på att kapitalkostnaden är lägre för fjärrvärme vilket ger fjärrvärme en konkurrensfördel. Beräkningen utgår från elområde 1 där elpriset är lägre jämfört med andra elområden och elskatten är reducerad. Sammantaget resulterar det i relativt låga energi- och elnätskostnader för värmepumpar.

³⁸ Energimarknadsinspektionen (2009), Ei R2009:7, s.26.

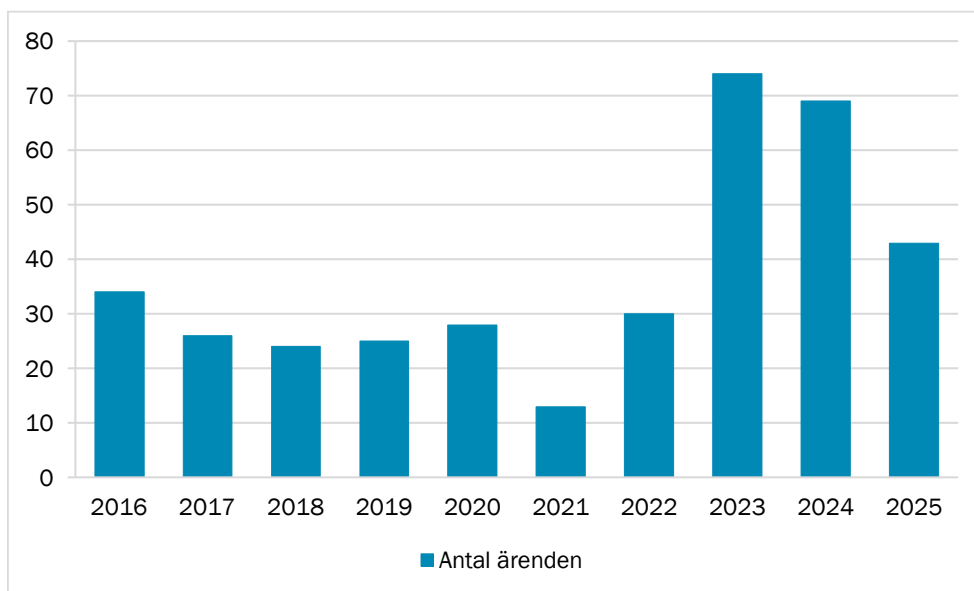
Användningen av luftvärmepumpar är begränsad till en utomhustemperatur på -25°C . När temperaturen är lägre än -25°C behövs elspetskapacitet användas under vissa timmar på året vilket driver upp dels investeringskostnaden, dels elkostnaden. De faktiska lokala förutsättningarna avgör slutligen vilka uppvärmningsalternativ som är realistiska.

2.4 Fjärrvärmepriiserna skapar missnöje bland fjärrvärmekunderna

Den huvudsakliga rapporteringen om fjärrvärme i media handlar om fjärrvärmeföretagens prishöjningar. Det är också en stor del av kritiken från fjärrvärmekunderna och kundföreträdare. Missnöjet beror dels på att prishöjningarna varit kraftiga mellan åren, dels att ett byte till annan uppvärmningsform ofta är så kostsamt att kunderna i praktiken inte kan byta bort fjärrvärmen.

Antalet inkomna ärenden till Ei som rör fjärrvärme har ökat markant under 2023 jämfört med tidigare år, se Figur 5³⁹. Ökningen visar att fler kunder och företag kontaktar Ei i frågor som rör till exempel fjärrvärmeavtal och tillämpningen av förhandlingsrätten.

Figur 5 Antalet ärenden gällande fjärrvärme som inkommit till Ei under åren 2016–2025.



Källa: Energimarknadsinspektionen

Fjärrvärmeföretagens skyldighet att förhandla⁴⁰ med kunden faller inom Ei:s tillsynsansvar. I det fall fjärrvärmeföretaget och kunden inte kan komma överens i förhandlingen kan de ansöka om medling i Fjärrvärmenämnden.⁴¹ Nämnden har

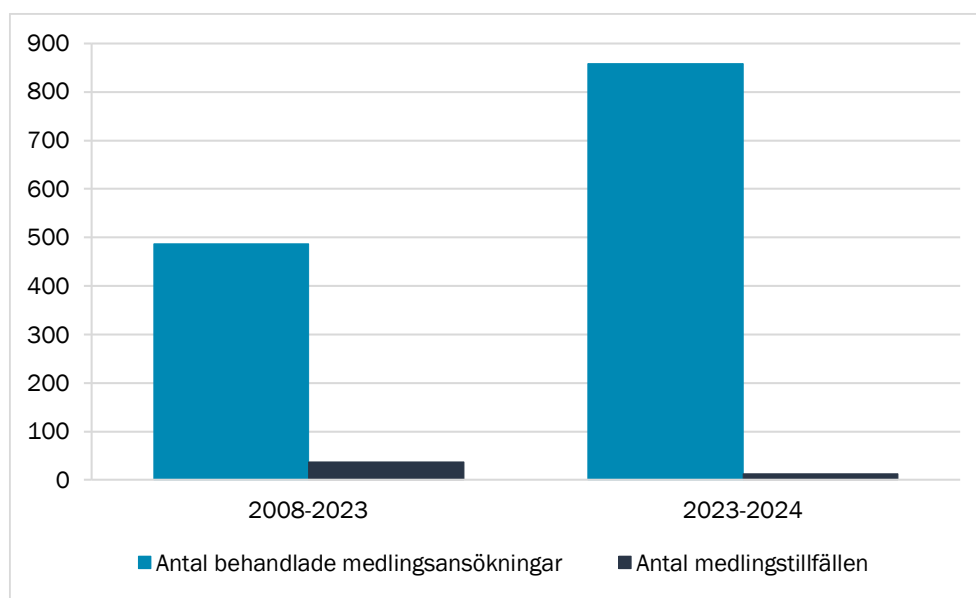
³⁹ Statistiken för 2025 i figuren är enbart fram till 2025-10-15

⁴⁰ 8 § fjärrvärmelagen (2008:263)

⁴¹ 10 § fjärrvärmelagen (2008:263)

också sett en kraftig ökning av antalet ansökningar de senaste åren. Fjärrvärmenämnden har behandlat fler medlingsansökningar under perioden 2023–2024 jämfört med perioden 2008–2023. Under 2023–2024 har nämnden behandlat 858 ansökningar om medling och haft 13 medlingstillfällen. Under ett medlingstillfälle kan flera ärenden behandlas, Figur 6.

Figur 6 Antal behandlade medlingsansökningar och antal medlingstillfällen år 2008–2024



Källa: Fjärrvärmnämnden

Både fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekunder får ansöka om medling. Fjärrvärmnämnden får dock endast bifalla en ansökan om nämnden bedömer att medling kan leda till en överenskommelse mellan parterna.⁴²

Fjärrvärmnämnden behöver reformeras för att möta förändring

Under 2024, efter den stora ökningen av antalet ansökningar till Fjärrvärmnämnden, genomförde Energimyndigheten en utvärdering av nämndens funktion och ändamålsenlighet. Ökningen av antalet ansökningar resulterade i längre handläggningstider och behov av mer resurser för nämnden.

En av slutsatserna från utvärderingen var att fjärrvärmekunderna i regel ansöker om medling för att de är missnöjda med fjärrvärmeföretagets prishöjningar i tron att nämnden kan pröva prisets skälighet och besluta eller påverka en prishöjning. Nämnden har dock inte någon befogenhet att pröva fjärrvärmeföretagets prissättning eller på annat sätt lösa tvister, utan har endast till uppgift att medla mellan parterna. En annan slutsats från utvärderingen är att kunderna anses

⁴² 13 § fjärrvärmelagen (2008:263)

använda nämnden för att skjuta fram prisändringarna då fjärrvärmeföretaget inte får tillämpa de nya priserna förrän medlingen är avslutad.

I Energimyndighetens utvärdering rekommenderas att Fjärrvärmenämnden läggs ner i sin nuvarande form och att Ei utreder ett mer ändamålsenligt alternativ inom detta regeringsuppdrag. Energimyndigheten föreslår också, för det fall nämnden ska finnas kvar, att nämndens syfte, struktur, beslutsfattande och finansiering ses över samt att Fjärrvärmenämnden flyttas till Ei.⁴³ En liknande slutsats har framförts i en rapport⁴⁴ från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi från 2025.

2.5 Prishöjningar har lett till att kunderna ifrågasätter hur fjärrvärmeföretagen prissätter

Det finns inga regler i fjärrvärmelagen som reglerar hur fjärrvärmeföretagen får bestämma sina priser eller vilken prissättningsmetod som får användas. Under Ei:s arbete med regeringsuppdraget har kunder och kundföreträdare framfört kritik mot att vissa fjärrvärmeföretag använder metoden alternativkostnadsprissättning. Förtroendet för denna metod är lågt hos kunderna och vissa går så långt att de anser att den borde vara förbjuden.⁴⁵ Kunderna upplever att fjärrvärmeföretagens prishöjningar är för höga. Kunderna har svårt att förstå varför dessa höjningar inte kan förklaras med kostnadsökningar för fjärrvärmeföretaget, utan att de i stället baserar sig på kostnader för en annan alternativ uppvärmningsform.

Fjärrvärmeföretag använder olika prissättningsmetoder för fjärrvärme där de två vanligaste är kostnadsbaserad prissättning och alternativkostnadsprissättning. Med kostnadsbaserad prissättning sätter fjärrvärmeföretaget priset med målet att täcka sina kostnader och därutöver få en acceptabel avkastning på investerat kapital över tid. Alternativkostnadsprissättning, även kallad marknadsbaserad eller värdebaserad prissättning, innebär att fjärrvärmepriset sätts med utgångspunkt i kostnaderna för en alternativ relevant uppvärmningsform som exempelvis bergvärme. Målet är att över tid erbjuda ett fjärrvärmepris till kunderna som är lika med eller under kostnaden för den alternativa uppvärmningsformen.

Alternativkostnadsprissättning är relativt vanligt på fjärrvärmemarknaden. Av Prisdialogens medlemmar 2023 tillämpade cirka 20 procent av de kommunala fjärrvärmeföretagen och hälften av de privata fjärrvärmeföretagen någon form av alternativkostnadsprissättning. Kritik mot alternativkostnadsprissättning är att

⁴³ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

⁴⁴ Lundin, Erik (2025), Raka rör

⁴⁵ Ärendenummer 2024–101865, aktbilaga 40

den är svår att förstå och att antaganden som görs för att beräkna alternativkostnaden leder till för höga priser.⁴⁶

Även kostnadsbaserad prissättning får kritik från fjärrvärmekunderna. De anser att kostnaderna eller avkastningen är orimlig och att det finns bristande transparens i hur kostnaderna redovisas vid avtalsändringar.

Fjärrvärmekunderna vill se en större tydlighet vad gäller prissättning

Året efter de stora prishöjningarna på fjärrvärmemarknaden genomförde Ei en kundundersökning för att få en uppfattning om fjärrvärmekundernas syn på fjärrvärmemarknaden. Resultatet av undersökningen⁴⁷ visade att kunderna önskade en ökad tydlighet vad gäller prissättning och prisändringar. Kundrepresentanter har också framfört att de önskar mer information för att få en bättre förståelse för fjärrvärmeföretagens prissättning.

I Energimyndighetens rapport med förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27) lyfts att det finns en stor variation av prismodeller som används på fjärrvärmemarknaden. Det rapporteras om 86 olika prismodeller som används inom totalt 238 fjärrvärmenät i Sverige⁴⁸. För fjärrvärmekunder som bedriver affärsverksamhet i olika delar av landet kan skillnader i prismodeller mellan orter och fjärrvärmeföretag skapa utmaningar. Dels för att förstå hur fjärrvärmeföretag tar betalt, dels för att beräkna exempelvis hyror.

Ei har i sin kartläggning⁴⁹ inte kunnat hitta belägg för att det finns 86 olika prismodeller på fjärrvärmemarknaden. Det finns dock en variation av vilka begrepp som fjärrvärmeföretagen använder.⁵⁰ I huvudsak används två olika prismodeller fördelat på kundkategorierna privatkunder och företagskunder. En prislista för privatkunder används huvudsakligen för konsumenter som har fjärrvärmeleverans till sin villa. Företagskunder är alla andra kunder som inte är konsumenter och omfattar vanligtvis näringsidkare, bostadsrättsföreningar, samfälligheter och dylikt.

Företagskunder möter en större variation av prismodeller

Privatkunder debiteras vanligtvis en fast avgift och en förbrukningsavgift (64 procent). En del kunder har en prismodell som består av endast en förbrukningsavgift (cirka 8 procent) vilket gör kostnaden för fjärrvärmen helt rörlig. Resterande andel av kunderna har prismodeller som innehåller en fast

⁴⁶ Ärendenummer 2024–101865, aktbilaga 40

⁴⁷ Energimarknadsinspektionen (2024), Ei PM2024:01

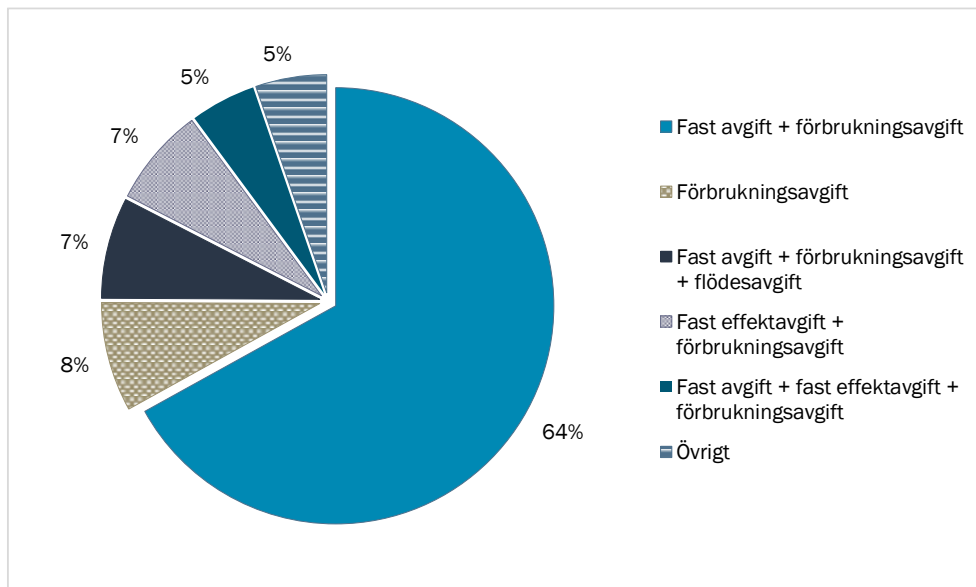
⁴⁸ Konsultstudie från 2020 på uppdrag av Energiföretagen som undersökte hur fjärrvärmen är prissatt i de 238 nät som ingår i den årliga Nils Holgersson-undersökningen.

⁴⁹ Kartläggning genomfördes under andra kvartalet 2025. Diarienummer: 2024–101865

⁵⁰ Bilaga 1, Kartläggning av begrepp i fjärrvärmeföretagens prismodeller.

effektavgift, ofta i kombination med en fast avgift. Utifrån kartläggningen kan Ei identifiera sex olika övergripande prismodeller, se Figur 7.

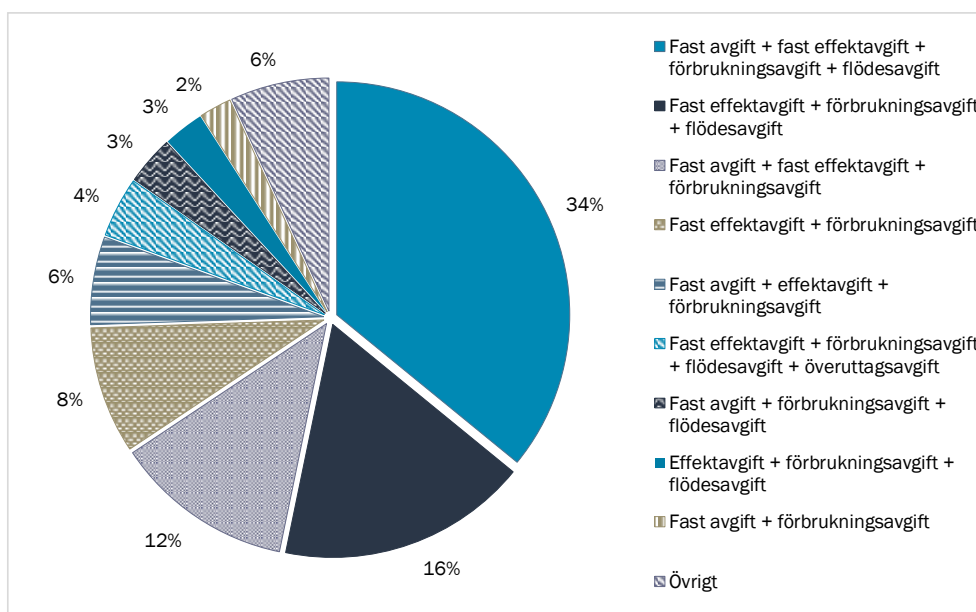
Figur 7 Prismodeller för fjärrvärme för konsumenter



Källa: Ei, kartläggning av prismodeller. Ärendenummer 2024-101865

Jämfört med de prismodeller som används för konsumenter visar kartläggningen att det finns en större variation av prismodeller som används för näringsidkare. Den vanligaste prismodellen är en kombination av priskomponenter med fast avgift, fast effektavgift, förbrukningsavgift och en flödesavgift (cirka 34 procent). Utifrån kartläggningen kan Ei identifiera 15 olika prismodeller som används för företagskunder på fjärrvärmemarknaden, se Figur 8.

Figur 8 Prismodeller för fjärrvärme för näringsidkare



2.6 Ei har begränsade resurser och möjligheter att bedriva tillsyn av fjärrvärmemarknaden

Ei har genom åren fått ett utökat tillsynsansvar på energimarknaderna generellt, och den löpande tillsynen av fjärrvärmeverksamheten har därför varit begränsad. Tabell 1 visar hur antalet regelverk som Ei har tillsynsansvar över har ökat under de senaste åren. Utöver att regelverken har blivit fler till antalet har Ei:s regelbörda dessutom ökat genom att lagar och förordningar utökats med fler paragrafer. Ett exempel är ellagen (1997:857) som när den antogs innehöll 120 paragrafer vilket har tredubblats till idag då den innehåller cirka 360 paragrafer. Det är framför allt regelverket kopplat till el som vuxit i och med genomförandet av Ren energipaketet⁵¹.

Tabell 1 Antal regelverk som Ei har tillsynsansvar över

Regelverk och föreskrifter	2018/2019	2023/2024	Ökning (%)
Lagar och förordningar, inkl EU-rättsakter	50	70	40 %
Grundföreskrifter	26	32	23 %
Summa Antal regelverk som Ei har tillsynsansvar över	76	102	34 %

Källa: Ei:s budgetunderlag 2025–2027⁵²

Ei arbetar kontinuerligt med att utveckla tillsynen. I takt med att regelverken blivit fler och mer komplexa har behovet av ett mer strategiskt arbetssätt inom ramen för tillsynsuppdraget blivit tydligt. Sedan några år tillbaka arbetar Ei utifrån en tillsynsstrategi som har möjliggjort en ökad effektivitet. För att kunna genomföra alla nödvändiga tillsyns- och prövningsinsatser under de kommande åren, när antalet regelverk blir fler och ärendevolymen från befintliga regelverk bedöms öka, kommer det även krävas utökade resurser.

Ei förväntas få nya bemyndiganden att utfärda föreskrifter för fjärrvärme som följer av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet och de åtgärder som föreslås i denna slutrapport. För att säkerställa fjärrvärmeföretagens regelefterlevnad bedömer Ei att myndigheten framgent kommer att behöva lägga mer resurser på tillsyn.

⁵¹ Ren energipaketet

⁵² Ei, Budgetunderlag 2025–2027, 2024, ärendenummer 2024–100237

3 Kundrättigheter med uppdateringar på väg

I detta kapitel redogörs för det aktuella kundskyddet i det nuvarande regelverket, fjärrvärmeföretagens skyldigheter enligt fjärrvärmelagen och Ei:s föreskrifter samt nya regler som kommer från det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet.

3.1 Lagstiftning och kundrättigheter

I december 2002 beslutade den dåvarande regeringen att tillsätta en utredning för att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaden. Utredningen skulle bland annat föreslå åtgärder för att bättre skydda kunderna mot oskälig prissättning på fjärrvärme.⁵³ Utredningen, som kom att kallas *Fjärrvärmeutredningen*, resulterade i en ny lag, fjärrvärmelagen. Lagens huvudsakliga syfte var att förbättra transparensen så att kunderna skulle känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen.

Idag finns regler för fjärrvärmeverksamhet i lag, förordning och föreskrifter. De regler som finns gällande fjärrvärme är

- fjärrvärmelagen (2008:263)
- fjärrvärmeförordningen (2008:526)
- förordningen (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet
- Ei:s föreskrifter (EIFS 2009:3) om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten
- Ei:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2022:3) om mätning, fakturering och tillhandahållande av information om levererad värmeenergi (fjärrvärme)
- Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet.

De flesta regler till skydd för fjärrvärmekunder finns i fjärrvärmelagen. Dessa regler handlar bland annat om vilken information som ska finnas i fjärrvärmeavtalet, hur mätning och fakturering ska gå till, vad som gäller vid förhandling och medling samt vilka skyldigheter fjärrvärmeföretaget har vid ändringar av avtalsvillkor till kundens nackdel.

⁵³ Näringsdepartementet, *Fjärrvärme på värmemarknaden*, Kommittédirektiv 2002:160, 2002.

Som komplement till regelverket finns också de allmänna avtalsvillkoren som stärker kundens ställning på fjärrvärmemarknaden. De allmänna avtalsvillkoren⁵⁴ för fjärrvärme är en överenskommelse mellan branschorganisationen Energiföretagen Sverige och Konsumentverket om vilka villkor som bör finnas i fjärrvärmeavtal för att konsumenter ska få rimliga och rättvisa avtal.

I avsnitten som följer redogörs för de regler som är relevanta för denna slutrapport.

Information om priser

Fjärrvärmeföretaget ska tillhandahålla uppgifter om priser för fjärrvärme, priser för anslutning till fjärrvärmenätet samt information om hur priset bestäms. Informationen ska vara enkelt tillgänglig för kunder och allmänhet. Om skilda priser gäller för olika kategorier av fjärrvärmekunder ska företaget tillgängliggöra uppgifter om grunderna för indelningen av fjärrvärmekunder i olika kategorier.

Prisinformationen ska:

- vara korrekt och tydlig (5 § fjärrvärmelagen).
- vara lätt tillgänglig för allmänheten. Företaget ska på begäran sända uppgifterna i skriftlig form till den som begär det. Om företaget har en webbplats ska aktuell prisinformation publiceras på denna (6 § EIFS 2009:3).
- innehålla priser för samtliga kundkategorier. Grunderna för indelning av kunder i olika kategorier ska anges på ett tydligt sätt. I informationen om pris för fjärrvärme ska prisets konstruktion anges. Alla kostnader, inklusive mervärdesskatt, ska uppges (4 § EIFS 2009:3).
- innehålla alla befintliga avgifter för en anslutning till fjärrvärmeverksamheten. Avgiftens konstruktion och ingående komponenter ska anges. Alla kostnader, inklusive mervärdesskatt ska uppges (5 § EIFS 2009:3).

Skyldighet att informera om villkorsändringar

Fjärrvärmeföretag ska meddela förändringar av avtalsvillkoren, exempelvis vid prishöjningar, senast två månader innan de nya villkoren börjar gälla. Företaget ska ange skälen till ändringen och informera om att kunden har rätt att begära förhandling med fjärrvärmeföretaget, ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden och säga upp avtalet. Om fjärrvärmeföretaget inte uppfyllt sin informationsskyldighet får företaget inte tillämpa de nya villkoren (18 § fjärrvärmelagen).

⁵⁴ Energiföretagen Sverige och Konsumentverket, "Allmänna avtalsvillkor för konsument", 2023

Förhandling och medling

En fjärrvärmekund har rätt att begära förhandling om fjärrvärmepriset och kapaciteten hos en anslutning till fjärrvärmenätet (7 § fjärrvärmelagen).

Om fjärrvärmeföretaget har ändrat avtalsvillkoren till kundens nackdel kan kunden begära förhandling inom tre veckor från den dag kunden underrättats om de ändrade avtalsvillkoren (19 § fjärrvärmelagen).

Skyldighet att förhandla

Fjärrvärmeföretagets skyldighet att förhandla innebär att företaget ska ange skälen för det avtalsvillkor som förhandlingen gäller, ge kunden tillräcklig information för en bedömning av avtalsvillkorets skälighet och försöka komma överens med kunden om avtalsvillkoret (8 § fjärrvärmelagen).

I de fall en förhandling inte leder till en överenskommelse ska fjärrvärmeföretaget underrätta kunden muntligen vid ett möte eller skriftligen om att förhandlingen är avslutad och samtidigt ange skälen för fjärrvärmeföretagets inställning (9 § fjärrvärmelagen). De ändrade avtalsvillkoren får börja tillämpas från den dag de skulle börja gälla, dock tidigast tre veckor från när kunden underrättades om att förhandlingen avslutats (20 § fjärrvärmelagen).

Medling hos Fjärrvärmenämnden

Fjärrvärmenämnden inrättades den 1 juli 2008 till följd av att fjärrvärmelagen infördes. Fjärrvärmenämnden är en självständig organisatorisk enhet inom Energimyndigheten och nämndens funktion regleras i 9–13 §§ förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

Fjärrvärmenämndens huvudsakliga uppgift är att vara medlare mellan två parter. Nämnden saknar befogenheter att pröva skäligheten i företagens priser eller andra avtalsvillkor och kan inte fatta några bindande beslut som måste följas. En medling vid nämnden syftar till att hjälpa fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekunder att nå en överenskommelse om ett avtalsvillkor, att ge fjärrvärmekunden insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren och att överbrygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag har i förhållande till kunden.

Ett fjärrvärmeföretag eller en fjärrvärmekund kan ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden. För att en ansökan ska kunna prövas behöver den inkomma till nämnden inom tre veckor från den dag fjärrvärmekunden underrättades om att förhandlingen med fjärrvärmeföretaget avslutats (11 § fjärrvärmelagen). Den som ansöker om medling ska betala en ansökningsavgift på 500 kronor för privatpersoner och 1 000 kronor för övriga (12 § fjärrvärmelagen).

Fjärrvärmenämndens kansli bereder ansökningar om medling. När en ansökan är klar för avgörande tas ärendet upp på ett av Fjärrvärmenämndens sammanträden. På sammanträdet beslutar nämnden om ansökan om medling ska bifallas eller avslås (Förordning (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet). Vissa ärenden hanteras av ordföranden själv, som till exempel avvisning (14 § fjärrvärmelagen). Nämnden får endast fatta beslut om att bifalla en ansökan om nämnden gör bedömningen att medlingen kan leda till en överenskommelse (13 § fjärrvärmelagen).

Fjärrvärmenämnden ska avvisa en ansökan om medling om sökande inte betalt ansökningsavgiften, ansökan inte innehåller tillräckligt med information trots att sökande förelagts att avhjälpa bristen eller om ansökan inkommit för sent till nämnden (14 § fjärrvärmelagen).

Om en ansökan om medling bifalles intar Fjärrvärmenämnden rollen som medlare mellan fjärrvärmeföretaget och kunden. När nämnden bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta förhandlingen ska medlingen avslutas och fjärrvärmeföretaget och kunden underrättas om beslutet (15 § fjärrvärmelagen).

I det fall fjärrvärmeföretaget och kunden inte nått en överenskommelse får de ändrade avtalsvillkoren börja tillämpas från den dag de ska börja gälla, men tidigast tre veckor från den dag då Fjärrvärmenämnden meddelade beslut om att medlingen avslutats. Om ansökan om medling inte beviljas får de ändrade villkoren börja gälla tidigast tre veckor från beslutet att avvisa ansökan (21 § fjärrvärmelagen).

3.2 Skyldighet för fjärrvärmeföretag att lämna uppgifter

Fjärrvärmeföretagens skyldighet att lämna in uppgifter till Ei regleras i 40–43 §§ fjärrvärmelagen. Ett fjärrvärmeföretag ska ekonomiskt redovisa fjärrvärmeverksamheten särskilt genom att för varje år upprätta en årsrapport. Vid redovisning av fjärrvärmeverksamhet ska produktion av el som har skett samtidigt med produktion av den värme som distribueras i fjärrvärmeverksamheten anses ingå i verksamheten. Detsamma gäller försäljning av sådan el (40 § fjärrvärmelagen).

Ett fjärrvärmeföretag ska lämna uppgifter om drifts- och affärsförhållanden i fjärrvärmeverksamheten (41 § fjärrvärmelagen). Uppgifterna om drifts- och affärsförhållanden i fjärrvärmeverksamheten och en bestyrkt kopia av årsrapporten och yttrandet över granskningen av årsrapporten ska lämnas in till

Ei. Uppgifterna och handlingarna ska ha kommit in till Ei inom sju månader från räkenskapsårets utgång⁵⁵ (43 § fjärrvärmelagen).

I Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet finns mer detaljerade bestämmelser om den information fjärrvärmeföretagen ska lämna till Ei och hur den ska lämnas. Områden som regleras är årsrapporten (2 kap.), drifts- och affärsförhållanden (3 kap.) samt elektronisk inlämning och elektroniskt bestyrkande (4 kap.). De uppgifter som lämnas in till Ei publiceras idag i Excelformat på ei.se. Föreskrifterna är meddelade med stöd av 16 § förordningen (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet och 8 § fjärrvärmeförordningen (2008:526).

3.3 Konkurrensrättsliga regler för fjärrvärmeföretag

Företag med ett naturligt monopol har en dominerande ställning på den marknad där de säljer sina produkter, som exempelvis fjärrvärme. Det innebär att fjärrvärmeföretaget har möjlighet att agera oberoende av konkurrenter, kunder och leverantörer på ett sätt som inte skulle vara möjligt om det fanns konkurrens på marknaden. Det är inte förbjudet att vara dominerande, men det är förbjudet att missbruka sin makt, till exempel genom oskäligen priser eller genom att begränsa produktion till nackdel för kunderna.

Enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) är missbruk av dominerande ställning⁵⁶ förbjudet. Ett sådant missbruk kan vara att ett företag tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner vilket gör att vissa handelspartners får en konkurrensnackdel. Bestämmelsen är tillämplig på företag som konkurrerar med varandra.

Konkurrensverket anger i sin vägledning tre kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett företag ska anses missbruka sin dominerande ställning genom diskriminering:⁵⁷

- Det dominerande företaget gör likvärdiga transaktioner med olika handelspartners⁵⁸
- Det dominerande företaget tillämpar olika villkor för dessa transaktioner

⁵⁵ Om fjärrvärmeföretaget beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 7 kap. 14 § andra stycket aktiebolagslagen (2005:551) eller fortsatt föreningsstämma enligt 6 kap. 13 § andra stycket lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, gäller i stället att uppgifterna och handlingarna ska ha kommit in till Ei inom nio månader från räkenskapsårets utgång (43 § andra stycket fjärrvärmelagen).

⁵⁶ Inom fjärrvärmebranschen är begreppet "likabehandlingsprincipen" ett ofta använt begrepp. Det är motsatsen till att ett företag missbrukar sin dominerande ställning.

⁵⁷ Konkurrensverket, "Diskriminering kan vara ett vilseledande begrepp", senast uppdaterad 30 april 2021, hämtad, 21 november 2024

⁵⁸ En handelspartner kan vara konsumenter och företag.

- Det dominerande företags agerande ger upphov till en konkurrensnackdel för en eller flera slutkunder

Om ett företag missbrukat sin dominerande ställning bedöms från fall till fall. Konkurrensverket får ålägga ett företag att upphöra med en överträdelse av förbudet och beslutet kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen vid Stockholms tingsrätt. Konkurrensverket får besluta att ett företag ska betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift) om företaget, eller någon som handlar på företagets vägnar, har missbrukat sin dominerande ställning.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Fjärrvärmeföretag som ägs av staten, kommuner eller regioner behöver förhålla sig till reglerna i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Syftet med reglerna är att offentlig säljverksamhet ska ske på marknadsmässiga villkor så att exempelvis fjärrvärmeföretag inte ska tränga undan privat verksamhet genom bland annat underprissättning. Ett sådant agerande skulle kunna riskera att skada marknaden för andra uppvärmningsformer som konkurrerar med fjärrvärme.

Konkurrensverket bedömer att generell konkurrenslagstiftning inte säkerställer skäliga fjärrvärmepriser

I maj 2024 avslutade Konkurrensverket en tillsyn av prissättningen hos E.ON Energiinfrastruktur AB:s prissättning i Malmö och Burlövs kommun⁵⁹ samt Solör Bioenergi Fjärrvärme AB:s prissättning i Mönsterås kommun⁶⁰. Fokus för utredningarna var att undersöka om företagets prishöjningar 2023 var att anse som missbruk av dominerande ställning i form av överprissättning enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen. Konkurrensverket analyserade priser, kostnader och vinstmarginaler under perioden 2018–2023 för de fjärrvärmenät som var föremål för tillsyn och ett antal jämförbara fjärrvärmenät. Konkurrensverket konstaterade att de granskade företagens priser och vinstmarginaler inte skiljer sig väsentligt från jämförbara fjärrvärmenät under den analyserade perioden. Utredningarna avslutades genom att Konkurrensverket skrev av ärendena, samtidigt som en skrivelse⁶¹ skickades till Regeringen.

I skrivelsen konstateras att även om priser och vinstmarginaler i de granskade fjärrvärmenäten inte avviker väsentligt från jämförbara nät så är fjärrvärmenät generellt sett naturliga monopol som möter ett svagt konkurrenstryck. Konkurrensverket menar att det därför inte går att utesluta att fjärrvärmemarknaden i stort kännetecknas av oskäliga priser. Vidare framförs att fjärrvärmeföretagens marknadsmakt riskerar att leda till negativa effekter för

⁵⁹ Konkurrensverket, Dnr 642/2023

⁶⁰ Konkurrensverket, Dnr 294/2023

⁶¹ Konkurrensverket, Dnr 342/2024

kundkollektivet. Konkurrensverket framför också att de befogenheter som myndigheten har inom konkurrenstillsynen vanligtvis inte är tillräckliga för att säkerställa effektiv konkurrens på marknader som kännetecknas av naturligt monopol. Konkurrensverket föreslår därför att behovet av reglering på fjärrvärmemarknaden i syfte att stärka kundernas ställning bör utredas.

3.4 Nya kundskyddande bestämmelser – genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet

Under 2023 omarbetades energieffektiviseringsdirektivet⁶² i syfte att förbättra energieffektiviteten i hela energikedjan, från produktion och överföring till distribution och slutanvändning av energi. Direktivet inkluderar även krav på mätning och fakturering av fjärrvärme och fjärrkyla samt fastställer avtalsenliga rättigheter.

Samlade bestämmelser om energieffektivisering har funnits på EU-nivå sedan 2006 då energieffektiviseringsdirektivet⁶³ beslutades.⁶⁴ Ett nytt direktiv beslutades 2012⁶⁵, och ändrades 2018. Därefter har direktivet arbetats om i sin helhet genom det tredje energieffektiviseringsdirektivet⁶⁶ som trädde i kraft i oktober 2023. Det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet ska i delar vara genomfört i nationell rätt senast i oktober 2025.⁶⁷

Genomförandet av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet i svensk rätt kommer att leda till att kundskyddet inom fjärrvärmemarknaden förstärks. Motsvarande kundskydd som infördes i och med det reviderade elmarknadsdirektivet införs nu också på fjärrvärmeområdet.⁶⁸

Energimyndigheten har, på uppdrag⁶⁹ av regeringen, lämnat förslag på hur delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet ska genomföras i Sverige. Uppdraget omfattade bland annat artikel 22 – ”Information och medvetandehöjande” – som ställer krav på att medlemsstaterna inrättar en gemensam kontaktpunkt. Enligt direktivet ska denna kontaktpunkt ge fjärrvärme- och fjärrkylekunder tillgång till all nödvändig information om sina rättigheter,

⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv (2023) (EU) 2023/1791

⁶³ Europaparlamentet och rådet (2006). Direktiv 2006/32/EG

⁶⁴ Europaparlamentet och rådet (1993). Direktiv 93/76/EEG

⁶⁵ Europaparlamentet och rådet (2012). Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791

⁶⁷ Se artikel 36 om införlivande och artikel 39 om ikraftträdande och tillämpning.

⁶⁸ Artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944

av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (omarbetning)

⁶⁹ Uppdrag att ta fram underlag för genomförande av delar av det reviderade direktivet om förnybar energi, KN2024/01377

relevant lagstiftning samt tillgängliga möjligheter till tvistlösning. Liknande krav finns även i direktiven för el- och gasmarknaderna⁷⁰.

Regeringen har remitterat promemorian *Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet*⁷¹ med sista svarsdag den 4 november 2025. I promemorian lämnas bland annat förslag på genomförande av artikel 21.2 i direktivet angående vilka uppgifter som ska finnas i ett avtal om fjärrvärme. Där konstateras att nuvarande 6 § fjärrvärmelagen i flera delar stämmer överens med direktivets krav, men behöver kompletteras i vissa avseenden. Bland annat behöver det framgå av avtalet hur tvistlösning utanför domstol inleds. Artikel 21.2 ger slutkunder och slutanvändare rätt att även få en sammanfattning av de viktigaste avtalsvillkoren.

Vidare lämnas förslag på genomförande av artikel 21.7 i direktivet gällande rutiner för klagomålshantering. Enligt promemorians förslag ska ett fjärrvärmeföretag ha rutiner för att hantera klagomål från fjärrvärmekunder på ett snabbt, enkelt och rättvist sätt. Det gäller också klagomål från lägenhetsinnehavare vars lägenheter försörjs med fjärrvärme från fjärrvärmeföretaget, men som inte har ingått ett avtal om fjärrvärme med fjärrvärmeföretaget.⁷²

I promemorian lämnas även förslag på genomförande av artikel 21.3 i direktivet angående slutkunders och slutanvändares rätt att få information om ändrade avtalsvillkor. Enligt direktivet ska slutkunder i god tid underrättas om varje avsikt att ändra avtalsvillkoren. Leverantörer ska på ett transparent och begripligt sätt underrätta sina slutkunder direkt om varje ändring av leveranspriserna och om skälen och villkoren för detta och ändringens omfattning. Promemorians förslag kompletterar befintlig reglering om fjärrvärmeföretagens underrättelseskyldighet vid villkorsändringar (18 § fjärrvärmelagen). Enligt förslaget ska fjärrvärmeföretaget skriftligen underrätta fjärrvärmekunden om en ändring av avtalsvillkoren *på ett transparent och begripligt sätt* senast två månader före den dag de ändrade villkoren ska börja gälla.

⁷⁰ Artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944

⁷¹ Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465.

⁷² I Ei:s remissvar (ärendenummer: 2025–103564) har myndigheten framfört att det inte är tydligt om förslaget innebär en rätt för samtliga slutanvändare av fjärrvärme att rikta klagomål direkt till fjärrvärmeföretaget eller om förslaget är begränsat till kunder med individuell mätning.

4 Alternativ till nuvarande utformning av förhandling och medling

I delredovisningen av regeringsuppdraget skriver Ei att myndigheten kommer att utreda om en ny definition av förhandling behövs som leder till en faktisk förhandling, om kundens rätt till förhandling ska tas bort från fjärrvärmelagen eller om enbart *begreppet* förhandling ska tas bort från fjärrvärmelagen.⁷³ Ei:s slutsatser i delrapporteringen – att förhandlingsskyldigheten och Fjärrvärmenämnden inte fyller någon funktion i sin nuvarande form – har föranlett myndigheten att utreda ytterligare alternativ. Detta kapitel presenterar en analys över alternativ till förhandling och medling med åtgärdsförslag.

4.1 Förhandling och medling behöver ersättas

När fjärrvärmekunder är missnöjda med en förändring av avtalsvillkor som fjärrvärmeföretaget genomfört har de rätt till förhandling med sitt fjärrvärmeföretag. I delrapporteringen av regeringsuppdraget har Ei konstaterat att förhandlingsskyldigheten är verkningslös för kunden i sin nuvarande form, vilket beror på att fjärrvärmeföretaget saknar incitament att komma överens med kunden. Ei föreslår att förhandlingsskyldigheten antingen ses över så att den leder till ett faktiskt resultat för kunden, eller att den tas bort. Förändringen kan bestå i att definitionen av förhandling i fjärrvärmelagen ändras för att säkerställa att den leder till en faktisk förhandling, att någon form av kollektiv förhandling införs eller att förhandlingsskyldigheten förändras med en uttalad skyldighet att endast dela information med kunderna.

Om förhandlingen inte leder till någon överenskommelse kan kunderna ansöka om medling i Fjärrvärmenämnden. Denna medling fungerar inte heller tillfredställande. Energimyndigheten har i sin utvärdering av Fjärrvärmenämnden föreslagit att nämnden i sin nuvarande form bör läggas ner. Energimyndigheten konstaterar att nämnden inte bidrar till ett ökat förtroende mellan marknadens aktörer och inte stärker kundens ställning. I huvudsak håller Ei med om Energimyndighetens slutsatser men ser att ett nytt kundskydd behövs innan Fjärrvärmenämnden läggs ner eller flyttas.

⁷³ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:05

I delrapporteringen framför Ei att den nuvarande lagstiftningen om rätten till förhandling och medling skapar en förväntan hos fjärrvärmekunderna om att det finns en möjlighet att påverka priset. Denna förväntan behöver mötas av ett faktiskt verktyg för att påverka priset genom att lagstiftningen ändras. I avsnittet nedan görs en genomgång av olika alternativ till förhandling och medling.

4.2 Förutsättningar och utgångspunkter för ett förändrat kundskydd

För att möjliggöra en utvärdering av olika alternativ till ett stärkt kundskydd som förändrar eller ersätter förhandlingsskyldigheten och Fjärrvärmenämnden behövs en genomgång av förutsättningarna. I detta avsnitt görs en övergripande utredning av de problem som behöver åtgärdas för att förbättra kundskyddet på fjärrvärmemarknaden.

Förhandlingsskyldigheten leder inte till överenskommelse

En av slutsatserna i delredovisningen av regeringsuppdraget är att kundens rätt till förhandling⁷⁴ är verkningslös då den inte ger kunden något skydd eller möjlighet att påverka priset eller övriga avtalsvillkor. Utifrån gällande lagstiftning saknas incitament för fjärrvärmeföretagen att förhandla med kunden, eftersom kunden saknar påtryckningsmedel att använda i förhandlingen. Det beror till stor del på att kunden inte kan byta uppvärmningsform på kort sikt, eller åtminstone inte utan ekonomiska konsekvenser.⁷⁵

Kundens rätt till förhandling skapar en förväntan hos kunden om att det finns en möjlighet att påverka priset. Ei har i tillsynen sett att förhandlingen i praktiken endast innebär att kunden i bästa fall får mer information från fjärrvärmeföretaget om de bakomliggande skälen till en prisförändring. Det är därmed inte fråga om någon regelrätt förhandling i form av ett givande och tagande mellan två parter i syfte att nå en överenskommelse.⁷⁶

Fjärrvärmekunder upplever ofta att villkoren för fjärrvärme styrs ensidigt av fjärrvärmeföretaget och att de saknar reella möjligheter att påverka priset. Att ansluta sig till ett fjärrvärmenät innebär en betydande investering för kunden, och det är sällan praktiskt eller ekonomiskt möjligt för kunden att på kort sikt byta till en annan uppvärmningsform. Det innebär att kunden måste acceptera det pris som företaget fastställer, vilket kan skapa en känsla av obalans i relationen med fjärrvärmeföretaget.

⁷⁴ Se avsnitt 3 för mer information om förhandlingsskyldigheten.

⁷⁵ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:05

⁷⁶ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:05

Enligt förarbetena till fjärrvärmelagen⁷⁷ är syftet med förhandlingsskyldigheten att motverka obalansen i styrkeförhållandet mellan fjärrvärmeföretaget och kunden. Detta kan uppnås dels genom att kunden och fjärrvärmeföretaget kommer överens om avtalsvillkoren, dels genom att kunden får insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren. Förhandlingen syftar också till att överbrygga kunskapsklyftan mellan parterna genom att kunden får information från företaget för att kunna ta ställning till avtalsvilkorens skälighet. Det kan röra sig om uppgifter om fjärrvärmeföretagets bränslekostnader, övriga kostnader, intäkter och antal kunder.⁷⁸ Förarbetena ger ingen ytterligare vägledning om vad som anses vara ett skäligt avtalsvillkor, skäligt fjärrvärmepris eller skälig höjning av fjärrvärmepriset.

Konkurrenslagen kan begränsa fjärrvärmeföretagens förhandlingsmöjligheter

Branschföreningen Energiföretagen Sverige har framfört⁷⁹ att deras medlemsföretag⁸⁰ är förhindrade eller förbjudna att ge rabatter till enskilda kunder. Det beror på att de flesta fjärrvärmeföretag har en dominerande ställning på den marknad där de är verksamma. Då anses konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot missbruk av dominerande ställning vara tillämplig.⁸¹ Företagen hävdar att en eventuell överenskommelse i en förhandling med kunder skulle innebära att fjärrvärmeföretaget tillämpar olika villkor för kunder inom samma kundgrupp. Fjärrvärmeföretagen anser sig därför vara förhindrade att försöka komma överens med fjärrvärmekunden vid en förhandling.

Ei har i samtal med Konkurrensverket fått bekräftat att konkurrenslagens bestämmelser under vissa omständigheter kan vara tillämpliga på fjärrvärmeföretagens prissättning. Att använda olika priser för likvärdiga transaktioner kan utgöra prisdiskriminering. För att detta ska utgöra ett missbruk av dominerande ställning behöver fjärrvärmeföretagets agerande vara ägnat att begränsa konkurrensen, exempelvis genom att det ger upphov till en konkurrensnackdel för en eller flera handelspartners som konkurrerar med varandra.

Ei:s bedömning efter samtal med Konkurrensverket är att ett missbruk av dominerande ställning enligt konkurrenslagen genom prisdiskriminering inte kan föreligga när det gäller fjärrvärmeföretagens förhållande till privatpersoner, eftersom privatpersoner inte konkurrerar med varandra. Det finns därmed inget

⁷⁷ Prop. 2007/08:60 Fjärrvärmelag med mera.

⁷⁸ Prop. 2007/08:60 s. 81.

⁷⁹ Ärendenummer 2024–101865

⁸⁰ Det saknas information om exakt antal fjärrvärmeföretag som är medlemmar. Men enligt Energiföretagens webbplats står deras medlemmar för 98 procent av fjärrvärmeleveranserna.

⁸¹ Se avsnitt 3.3 för mer information om Konkurrenslagens bestämmelser.

hinder för fjärrvärmeföretag att förhandla och komma överens med de privatkunder som begär det.

När det gäller företagskunder kan konkurrenslagstiftningen vara tillämplig om det går att påvisa att olika villkor har givit vissa företagskunder en konkurrensnackdel. För att avgöra om ett fjärrvärmeföretags agerande är att betrakta som ett missbruk av dominerande ställning krävs en utredning i varje enskilt fall.

Fjärrvärmenämnden behöver förbättras eller läggas ner

När en förhandling avslutats mellan fjärrvärmeföretaget och kunden kan båda parter ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden⁸² i syfte att försöka nå en överenskommelse. Den vanligaste orsaken till att fjärrvärmekunderna ansöker om medling är missnöje med fjärrvärmeföretagets prishöjningar.⁸³ Ansökan sker i tron att nämnden kan pröva prisets skälighet och fatta beslut som påverkar fjärrvärmeföretagets prishöjning. Nämndens uppgift är dock endast att agera som medlare i förhandlingen.

I Energimyndighetens utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion från 2024⁸⁴ konstateras att nämnden i dess nuvarande form inte är ändamålsenlig, inte stärker kunderna och inte bidrar till ett ökat förtroende mellan fjärrvärmeföretagen och kunderna. Kunder som intervjuats i utvärderingen framför att nämnden inte heller bidragit till att stärka kundernas ställning, eftersom nämnden i huvudsak bara möjliggör samtal och inte prövar priset. Myndigheten föreslår att Fjärrvärmenämnden bör läggas ner i sin nuvarande form.

För det fall nämnden ska vara kvar behöver dess funktion förbättras. Energimyndigheten föreslår flera åtgärder, som att det i en avvisad ansökan om medling ska motiveras hur nämnden kom fram till sitt beslut. Genom motivering kan nämnden visa att beslutet inte är grundat på godtycke utan baserat på en relevant rättslig grund. När nämnden beslutar om att avsluta medlingen föreslås att beslutet ska motiveras i en skriftlig rekommendation. Rekommendationen kan innehålla förslag på hur fjärrvärmeföretagets prissättning kan bli mer transparent genom att företaget tydligare redogör för hur prispåverkande faktorer som bränslepriser påverkar fjärrvärmepriset. Beslutet föreslås att bli offentligt och publiceras på Energimyndighetens webbplats.⁸⁵

Energimyndigheten tar också upp i utvärderingen att nämnden används av kunder som ett verktyg för att skjuta upp prishöjningar. Fjärrvärmelagen förbjuder

⁸² 10 § Fjärrvärmelagen (2008:263).

⁸³ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

⁸⁴ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

⁸⁵ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

fjärrvärmeföretagen att införa avtalsändringar om kunden begär förhandling eller ansöker om medling (20 och 21 §§ fjärrvärmelagen). Det föreslås att denna möjlighet tas bort med motiveringen att nämndens syfte inte är att fungera som ett verktyg för att skjuta upp prisändringar.⁸⁶

Det råder fri prissättning för fjärrvärmeföretag

Det råder fri prissättning på fjärrvärmemarknaden vilket gör det möjligt för fjärrvärmeföretag att fritt välja prismetod och fjärrvärmepris. Fjärrvärmelagen saknar regler om priset förutom om hur det ska presenteras. Fjärrvärmekunder har framfört till Ei att det är viktigt att det införs krav i fjärrvärmelagen om att priset ska vara skäligt.⁸⁷ Ett sådant krav skulle möjliggöra prövning av fjärrvärmeprisets skälighet.

Till skillnad från ellagen där begreppet skäligt används i olika sammanhang så är inte fjärrvärmeföretagen begränsade av regler om skälighet i fjärrvärmelagen. En sådan bestämmelse i ellagen är att en elanvändare har rätt att bli ansluten till elnätet på objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäliga villkor. En anvisad elleverantör är även skyldig att leverera el till elanvändare på skäliga villkor. I ellagen används även begreppet oskäligt. Exempelvis får elleverantörer inte ta ut oskäliga avgifter av en elanvändare för att denne har ett avtal om tillhandahållande av aggregeringstjänster. Ei tolkar idag innebörden av dessa skälighetsbegrepp inom ramen för tillsynen av dessa bestämmelser och prövningar i tvister om anslutningsvillkor.

Trots fri prissättning kan fjärrvärmeföretagen inte höja priset hur mycket som helst. De är begränsade dels av kundernas priskänslighet, dels av kundernas möjlighet att byta uppvärmningsform. Ett för högt pris leder slutligen till att kunderna byter till andra uppvärmningsformer om den möjligheten finns. Det finns därmed en marknadsmässig begränsning som fjärrvärmeföretagen behöver förhålla sig till.

Ei har tidigare utrett frågan om en reglering genom prisförändringsprövning som syftar till att dels jämna ut prisförändringar över tiden och på så vis skapa stabila priser, dels att pröva skäligheten i själva prisförändringen. Uppdraget redovisades i rapporten *Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme* (2013:07) där Ei presenterade en metod för införandet av en prisändringsprövning med index som bygger på vad som kan anses vara allmänt acceptabla prisökningar utifrån fastställda objektiva förhållanden. Förslaget om införandet av en prisförändringsprövning med index avstyrktes av flera remissinsatser. Den främsta motiveringen var att införandet av en sådan metod skulle verka

⁸⁶ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

⁸⁷ Ärendenummer 2024-101865

prishöjande och alltså motverka sitt syfte. Regeringen gjorde bedömningen⁸⁸ att förslagen om prisförändringsprövning inte skulle införas. I stället konstaterade regeringen att branschens initiativ Prisdialogen skulle ges en möjlighet att verka för en rimlig, förutsägbar och stabil prisutveckling på fjärrvärmemarknaden.

Det behöver ske en prövning i sak

Ei har idag tillsynsansvar över fjärrvärmelagen samt de föreskrifter som myndigheten har meddelat. Tillsynen utövas för att säkerställa att fjärrvärmeföretagen följer gällande regelverk och kan leda till vitesförelägganden om företagen inte uppfyller kraven. Ei kan starta tillsyn på eget initiativ eller efter anmälan från fjärrvärmekunder och allmänheten i syfte att undersöka fjärrvärmeföretagens regelefterlevnad men kan inte pröva tvister mellan fjärrvärmeföretag och kunder.

Allmänna reklamationsnämnden prövar tvister mellan konsumenter och företag. Nämnden har prövat ett fåtal fjärrvärmeärenden under de senaste tio åren. Fjärrvärmemarknaden består till störst del av företagskunder som saknar instans att pröva tvister mellan företaget och fjärrvärmeföretaget. I flera EU-direktiv för olika energislag – där fjärrvärme ingår – så lyfts en tvistlösningsfunktion utanför domstol där även företagskunder ska kunna få pröva tvister. Dessa bestämmelser har inte införts i svensk rätt än och Ei har i tidigare rapporter föreslagit att en samlad utredning görs om tvistlösningsfunktioner för samtliga energislag.⁸⁹ Ett stärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden innebär att även företagskunder ska ges möjlighet att få sina tvister prövade.

4.3 Olika alternativ till förändring av förhandlingsskyldighet och medling

Fjärrvärmekunden har idag få möjligheter att påverka villkoren för sin fjärrvärmeleverans. Trots möjlighet till förhandling med fjärrvärmeföretaget och medling i Fjärrvärmenämnden leder denna skyldighet endast till vidare diskussioner. Det är ytterst sällan som en förhandling lett till en reell förändring av exempelvis fjärrvärmepriset till kundens fördel. I detta avsnitt presenteras två alternativ som avser att förändra förhandlingsskyldigheten och medling i Fjärrvärmenämnden för att uppnå ett förstärkt kundskydd. Alternativen utgår från förändringar av dessa kundskyddande rättigheter men syftar till att göra dem mer effektiva genom en tydligare och mer ändamålsenlig utformning.

⁸⁸ Proposition 2013/14:187 Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten

⁸⁹ Artikel 22.8 energieffektiviseringsdirektivet, artikel 26 elmarknadsdirektivet, artikel 25 gasmarknadsdirektivet

Förändrat uppdrag för Fjärrvärmenämnden

Det finns en efterfrågan från fjärrvärmekunderna att kunna få tvister prövade i sak. Ett sätt att få till en viss granskning av fjärrvärmeföretagens avtalsändringar är genom Energimyndighetens förslag att Fjärrvärmenämnden ska lämna rekommendationer efter avslutad medling.

Enligt nuvarande regelverk ska nämnden fatta beslut om att avsluta medlingen när den bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta medlingen. Beslutet innehåller ingen sammanfattning av nämndens observationer eller någon rekommendation från nämnden. Ett alternativ för att stärka medlingsinstitutet är, i enlighet med Energimyndighetens förslag, att nämndens beslut även innefattar en rekommendation och en redogörelse baserat på medlingens utfall. Det bör även övervägas om ett sådant beslut ska offentliggöras i syfte att öka transparensen och skapa tydligare tryck på fjärrvärmeföretagen att följa rekommendationerna.

Ett beslut om avslutad medling bör innehålla minst fyra delar. Inledningsvis behöver myndigheten motivera sitt beslut att avsluta medlingen. Beslutet bör vidare innehålla en redogörelse för parternas ståndpunkter. Beslutet bör avslutas med slutsatser från medlingen samt myndighetens rekommendation. Exempelvis kan en rekommendation vara att fjärrvärmeföretaget mer utförligt redogör för de olika priskomponenterna liksom hur bränslekostnaderna påverkat fjärrvärmepriset. Nämnden bör följa upp sina rekommendationer vid ett senare tillfälle, om den medlar med samma fjärrvärmeföretag i ett annat ärende. Skulle fjärrvärmeföretaget inte följt den tidigare rekommendationen bör det framgå av nämndens beslut.

Ett motiverat beslut med en rekommendation har flera syften. En redogörelse av det fjärrvärmeföretaget anfört och yrkat i medlingen tydliggör om företaget försökt komma överens med fjärrvärmekunden om avtalsvillkoret enligt 8 § fjärrvärmelagen. Kunderna får även en instans som gör en bedömning av om fjärrvärmeföretaget har lämnat tillräcklig information för att kunden ska kunna ta ställning till om ändringen av avtalsvillkoret är skälig. En rekommendation ger båda parter ett förslag om vad som kan förbättras i en framtida förhandling.

Genom att beslutet publiceras och blir offentligt får det större tyngd, eftersom det skapar transparens kring eventuella brister som framkommit i medlingen. Detta ökar incitamenten för fjärrvärmeföretagen att följa rekommendationerna. En förstärkt fjärrvärmenämnd kan dessutom stärka kundens position i en förhandling, eftersom fjärrvärmeföretaget kan vara mer angeläget att undvika medling när utfallet blir ett offentligt beslut med en rekommendation.

En förändring av nämndens uppdrag till att också lämna rekommendation med beslut om avslutad medling bör också innebära en förändring av villkoren för att

beviljas medling. Nuvarande regler i 13 § fjärrvärmelagen anger att Fjärrvärmenämnden endast ska bevilja medling om nämnden bedömer att den kan leda till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden. Det förändrade uppdraget bör innebära att fler fjärrvärmekunder ska kunna få sina ansökningar om medling beviljade. Ett möjligt alternativ för att uppnå detta är att alla ansökningar beviljas, under förutsättning att de formella kraven i 14 § fjärrvärmelagen är uppfyllda. Eftersom ett sådant förslag skulle medföra en betydande ökning av antalet ärenden hos nämnden bör olika åtgärder för att begränsa inflödet av ansökningar övervägas. Åtgärder för att begränsa antalet ansökningar kan vara att införa en beloppsgräns för ärendet, höja aktuella ansökningsavgifter eller att nämnden endast bifaller unika ärenden, det vill säga att liknande ärenden som redan prövats för samma fjärrvärmeföretag och avtalsvillkor, och där nämnden redan lämnat en rekommendation under samma år, inte beviljas medling.

Utvärdering av alternativet

Genom det alternativ som redogjorts för ovan sker en förenklad prövning av fjärrvärmeföretagets goda vilja att försöka komma överens med kunden i en förhandling. Redogörelsen med rekommendation ger också en inblick i förhandlingen, vilket ökar transparensen på fjärrvärmemarknaden. Den offentliga rekommendationen kan i sin tur leda till att fjärrvärmeföretaget förändrar sina processer vid förhandling och information till kunder. Genom att bygga på en redan existerande funktion som Fjärrvärmenämnden blir det enklare för fjärrvärmekunder samtidigt som det går lättare att genomföra alternativet jämfört med andra alternativ som kräver nya funktioner och strukturer. Förändringen har även fördelen att den ligger i linje med Ei:s förslag om ökad transparens på fjärrvärmemarknaden genom att offentliggöra rekommendationer för varje medling. Detta ökar transparensen och ger vägledning till både kunder och företag i tvister. En förändring av nämndens funktion har också potential att utvecklas över tid, exempelvis genom att nämnden i framtiden skulle kunna fatta bindande beslut.

Fjärrvärmeföretaget har en skyldighet att förhandla med fjärrvärmekunden om kunden begär förhandling om till exempel priset för fjärrvärme. Om fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden inte kan nå en överenskommelse har fjärrvärmekunden incitament att gå vidare till medling. Incitamentet består i möjligheten att kunna skjuta upp tillämpningen av ett avtalsvillkor, eftersom villkoret inte får tillämpas innan Fjärrvärmenämnden avslutat medlingen eller lämnat ansökan utan bifall. För fjärrvärmeföretaget finns incitament kvar att förhandla med kunden när avtalsvillkoren inte får tillämpas.

Ei konstaterar att nämnden inte heller enligt detta alternativ kommer att kunna pröva prisets skälighet. Kunder och kundföreträdare har framfört till Ei att de

efterfrågar en sådan prövning. Det innebär att utfallet för kunderna i slutändan huvudsakligen förblir oförändrad. Däremot får kunderna en större insyn i skälen till prisförändringarna, samtidigt som skyddet mot att ändra villkoren under pågående förhandling eller medling kvarstår. Dessutom innebär offentliggörandet av nämndens rekommendationer att fjärrvärmeföretagen får ökade incitament att agera transparent och undvika villkorsändringar som inte är tydligt redovisade.

Kollektiv förhandling

En annan möjlighet till förändring av förhandlingsskyldigheten är att förändra vilka som omfattas av den. Genom att skapa en grupp av kunder som går samman i en förhandling kan kundens individuella rätt till förhandling bli kollektiv. Det skulle potentiellt ge fjärrvärmekunderna en starkare position i förhandlingen gentemot fjärrvärmeföretaget. Fjärrvärmeföretagets incitament att komma överens med kunden skulle sannolikt öka.

Kollektivet i en kollektiv förhandling kan identifieras på olika sätt. Ett alternativ är att de kunder som vill delta i förhandlingen går samman och tillsammans begär förhandling med fjärrvärmeföretaget. Gruppen kan finna varandra genom att en enskild kund begär förhandling och att fjärrvärmeföretaget har en skyldighet att meddela kunder i samma kundkategori att en förhandling begärts. Dessa kunder har då rätt att ansluta sig till förhandlingen. Ett annat sätt är att en kund eller kundgrupp, exempelvis kunder som bor på samma gata, går samman och begär förhandling. Vid en begäran om förhandling omfattas samtliga kunder inom kundkategorin av den kollektiva förhandlingen.

Vid förhandlingen utser kunderna en representant för kundkollektivet som förhandlar med fjärrvärmeföretaget. Det kan vara den kund som initialt begärde förhandling eller en representant som kollektivet utser. Fjärrvärmeföretaget får under förhandlingen redovisa grunderna och skälen till avtalsändringen och kundkollektivet presentera deras synpunkter. Om parterna når en överenskommelse upprättas ett nytt fjärrvärmeavtal och det nya avtalsvillkoret börjar gälla från det datum som parterna kommit överens, dock tidigast tre veckor efter att det nya avtalet upprättats.

Kan parterna inte komma överens finns två möjliga vägar. Parterna kan välja att ansöka om medling i Fjärrvärmenämnden enligt gällande regler och avsluta förhandlingen. Vid en avslutad förhandling bör fjärrvärmeföretaget publicera ett protokoll med information om förhandlingen där parternas yrkanden presenteras med en motivering varför förhandlingen avslutades.

Utvärdering av alternativet

En kollektiv förhandling innebär i teorin att kundens förhandlingsposition stärks och med det möjligheten att påverka fjärrvärmeföretagets avtalsvillkor.

Fjärrvärmeföretagets incitament att komma överens ökar genom att fler kunder omfattas av förbudet att tillämpa nya avtalsvillkor under en förhandling och medling. Förändringen kan potentiellt leda till att parterna når en överenskommelse i högre utsträckning jämfört med dagens situation.

Alternativet med att införa en kollektiv aspekt på förhandlingsskyldigheten ger vid en första anblick en utökad möjlighet för kunderna att påverka fjärrvärmepriset. Syftet med att förändra förhandlingsskyldigheten är att fjärrvärmeföretaget och kunderna ska vara styrkemässigt jämbördiga i förhandlingen. Genom förslaget stärkts kundernas inflytande. En risk med alternativet är att det blir ett så stort inflytande att fjärrvärmeföretaget känner sig tvingat att ge med sig i förhandlingen, trots att företagets ändrade avtalsvillkor kan anses vara baserade på rimliga antaganden. Fjärrvärmeföretaget skulle sannolikt gardera sig för risken att behöva ge med sig i förhandling och tar höjd för det i prissättningen. Det kan dels innebära högre fjärrvärmepriser, dels att fjärrvärmeföretaget sänker priset i förhandlingen men från en högre nivå än vad som annars skulle varit fallet. Det som på ytan ser ut som en förhandling där parterna är överens resulterar egentligen i samma utfall som om en förhandling inte hade skett.

Genom att styrkeförhållandet mellan parterna jämnas ut finns ökad chans att parterna kommer överens i förhandlingen. I det fall en eller båda parter är missnöjda och väljer att avsluta förhandlingen behövs en process för att gå vidare i förhandlingen. För det behövs en instans som prövar tvisten i sak så att tvisten får ett avslut. Utan ett avgörande eller beslut om avslutad förhandling skulle tvisten sakna ett slut.

4.4 Alternativ som kan ersätta förhandlingsskyldigheten och medling

I detta avsnitt presenteras alternativ som skulle kunna ersätta förhandlingsskyldigheten och medling. Om dessa möjligheter tas bort behövs alternativa funktioner dit kunderna kan vända sig för att framföra sina invändningar. Alternativen utgörs dels av nya funktioner på fjärrvärmemarknaden, dels av existerande strukturer som kan förändras.

Oberoende tvistlösningsfunktion utanför domstol

Enligt krav i flera EU-direktiv,⁹⁰ däribland det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, ska kunderna ha tillgång till enkla, rättvisa, transparenta, oberoende, ändamålsenliga och effektiva mekanismer för tvistlösning utanför domstol för att lösa tvister för energi. Idag finns möjlighet för

⁹⁰ Artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 , artikel 3.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG och artikel 22.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791

konsumenter att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) och få tvister prövade, men denna möjlighet finns inte för företag som utgör majoriteten av kunderna på fjärrvärmemarknaden.

En sådan tvistlösningsfunktion kan vara en instans dit fjärrvärmekunder vänder sig när det uppstår en tvist om förändrade avtalsvillkor. Funktionen skulle på motsvarande sätt som ARN kunna lämna vägledande beslut som inte är bindande. Tvistlösningsfunktionen skulle utreda och pröva tvisten i sak utifrån gällande lagstiftning och praxis.

En reglering om en sådan tvistlösningsfunktion skulle kunna kompletteras med krav på att avtalsvillkor inte får tillämpas (jfr 21 § fjärrvärmelagen) innan ett ärende har avgjorts. Kunden skulle då vara skyddad mot tillämpningen av de nya avtalsvillkoren, åtminstone fram till tvistlösningsfunktionens beslut.

Frågan om tvistlösningsfunktion utanför domstol för alla kunder har inte utretts. Ei har dock i flera rapporter⁹¹ framfört till regeringen att EU-direktiven inte kan anses vara implementerade fullt ut innan det finns en tvistlösningsfunktion på plats som också prövar tvister mellan energiföretag och näringsidkare. En sådan tvistlösningsfunktion behöver utredas särskilt utifrån svenska förhållanden.

Utvärdering av alternativet

En tvistlösningsfunktion utanför domstol gör det möjligt för kunder att få tvister prövade i sak genom effektiva processer, vilket är en skillnad mot Fjärrvärmenämnden som inte tar ställning i tvisten utifrån lagstiftning och praxis. Fördelen är att det blir tydligt för kunden och branschen vad som gäller på fjärrvärmemarknaden.

Om skyldighet att inte tillämpa de nya villkoren vid en pågående tvist skulle kombineras med tvistlösningsfunktionen uppnås framför allt två fördelar. Dels stärks kundens skydd, dels skapas incitament för fjärrvärmeföretaget att hålla tillbaka prishöjningar för att undvika tvister.

En nackdel med alternativet är att det riskerar att minska dialogen med fjärrvärmeföretaget när förhandlingsskyldigheten och medlingen tas bort, vars syfte delvis är att parterna ska ha en dialog och försöka komma överens. Även fast förhandlingsskyldigheten för fjärrvärmeföretaget är borttagen så hindrar det inte att kunden vänder sig till företaget och har dialog. Om kunden därefter vill gå vidare kan denna vända sig till tvistlösningsfunktionen. Incitamenten för fjärrvärmeföretagen att föra en dialog med sina kunder förväntas att öka för att

⁹¹ Se Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:01 och Ei R2025:10

undvika att hamna i tvistlösningsfunktionen. Det skulle kunna stärka den dialog som finns idag, bland annat inom ramen för Prisdialogen.

Omprövning hos en kundombudsman

Många fjärrvärmeföretag har en kundombudsman eller någon annan form av kundvårdande funktion.⁹² Energiföretaget Eon som har denna funktion beskriver sin ombudsman som en person dit kunden kan vända sig för att bli hörd av en ansvarig person på företaget. Ombudsmannen på Eon prövar ärendens rimlighet för att säkerställa om företaget agerat korrekt. Ombudsmannen har mandat att ändra tidigare beslut om prövningen visar att beslutet är orimligt eller felaktigt.⁹³

Ett obligatoriskt krav på fjärrvärmeföretagen att ha en sådan kundskyddande funktion skulle kunna ersätta förhandlingsskyldigheten. Kunden kan vända sig till en sådan funktion med frågor och begära omprövning av förändrade avtalsvillkor. En sådan ordning skulle innebära att ändrade avtalsvillkor ses över av ytterligare en part. Om kunden är missnöjd med kundombudsmannens omprövning kan kunden välja att gå vidare med ärendet till annan instans som prövar tvisten i sak.

Utvärdering av alternativet

Det är positivt att fjärrvärmeföretag har kundombudsmän som har mandat att ändra fattade beslut av företaget. Det ger kunden en samtalspartner för synpunkter och klagomål innan kunden väljer att gå vidare till prövning i en annan instans. En annan fördel är att kundombudsmannen har god kännedom om verksamheten och snabbt kan avgöra frågan i den kundspecifika situationen.

Nackdelen är att det är osannolikt att kundombudsmannen skulle pröva prisändringar och sedan göra en förändring som gynnar kunden. Det finns en uppenbar risk att granskningen inte blir objektiv eftersom ombudsmannen arbetar på företaget som ärendet gäller. Om dessutom företag som inte självmant har inrättat en kundombudsman blir skyldiga att göra det blir det ännu mer osäkerhet kring objektivitet och oberoende. En sådan skyldighet skulle dessutom vara kostsam för mindre fjärrvärmeföretag.

Kunder som är missnöjda efter ombudsmannens prövning skulle behöva få tvisten prövad i annan instans av en oberoende part.

Twister avgörs i ett skiljemannaförfarande

En annan åtgärd som skulle kunna ersätta förhandling och medling är att införa möjlighet till skiljemannaförfarande. Ett sådant förfarande är ofta en snabbare och mer konfidentiell process än en domstolsprocess, då tvisten avgörs i en enda instans och resultatet inte är offentligt. Tvisten avgörs av en skiljeman eller

⁹² Konsumenternas Energimarknadsbyrå (2025). *Klagoguide – fjärrvärme*. 2025-10-14

⁹³ E.ON Sverige (2025). *Kundombudsmannen*. 2025-09-17

skiljenämnd och förfarandet skrivs ofta in i avtal mellan parterna och i ett aktiebolags bolagsordning. Om två parter inte kommer överens gäller lagen (1999:116) om skiljeförfarande. En skiljedom är inte överklagbar, utan när tvisten är avgjord är det skiljedomen som gäller.

Ett skiljemannaförfarande skulle vara en snabbare process för båda parter än vad dagens förhandling och medling kan erbjuda. Förfarandet behöver regleras mer detaljerat i fjärrvärmeavtalet mellan fjärrvärmekunden och fjärrvärmeföretaget. Om parterna kommer överens om ett skiljemannaförfarande i fjärrvärmeavtalet kan ingen av parterna sedan ändra sig för att vända sig till allmän domstol. Det är också varje part som utser sin egen skiljeman och betalar själv för skiljedomarnas arbetsinsatser.

Utvärdering av alternativet

Ett skiljemannaförfarande innebär att en tvist mellan ett fjärrvärmeföretag och en fjärrvärmekund skulle kunna lösas på ett betydligt snabbare sätt än genom förhandling och medling. Förfarandet är mer kostnadseffektivt än att ta tvisten till en domstol men är ändå dyrt då fjärrvärmekunden behöver anlita en egen skiljeman. Detta skulle i viss mån fungera för kunder som är näringsidkare men inte för konsumenter, det skulle bli för kostsamt. Dessutom skulle fjärrvärmeföretaget behöva ha ett skiljemannaförfarande per kund vilket skulle innebära kostnader för företaget som kunderna i slutänden skulle få betala.

En annan nackdel är att förfarandet är sekretesskyddat vilket motverkar transparensen på fjärrvärmemarknaden. Inte heller blir skiljedomen offentlig, vilket innebär att ingen praxis kan bildas.

4.5 En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme bör införas

Förslag: Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda frågan om ett organ för tvistlösning utanför domstol för energi. Avseende fjärrvärme bör uppdraget inkludera en utredning om förutsättningar för och etablering av möjligheten till prövning av fjärrvärmeprisets skälighet.

De alternativ som presenterats kan på olika sätt skapa en förändring på fjärrvärmemarknaden. I de flesta fall behöver förslagen kompletteras med en instans för prövning av tvister i någon form. Alternativet ger möjlighet till fjärrvärmeföretag och kunder att komma överens på marknadsmässiga grunder, men skapar samtidigt utrymme för tvister när parterna inte når en överenskommelse. Ei:s bedömning är att samtliga alternativ kräver att det finns en tvistlösningsfunktion dit kunder och fjärrvärmeföretag kan vända sig. Utan en sådan funktion kan kunderna inte få en tvist prövad av en objektiv part.

Idag har privatkunder möjlighet att få tvister prövade av ARN. Denna möjlighet saknas för företagskunder. För att skapa förutsättningar för en sådan prövning behövs en funktion som kan pröva tvister i sak. Ett sådant prövningsförfarande skulle skapa en ökad insyn och tydlighet kring hur regler på fjärrvärmemarknaden ska tolkas. Av de alternativ som presenterats är Ei:s bedömning att en tvistlösningsfunktion utanför domstol för fjärrvärme är det alternativ som skulle stärka kundskyddet mest. En sådan funktion föreskrivs i det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet och i ett flertal andra EU-direktiv.

Tvistlösningsfunktionen behöver utredas

Ei har tidigare framfört till regeringen att frågan om en tvistlösningsfunktion utanför domstol för energi⁹⁴ bör utredas i ett separat uppdrag.⁹⁵ Frågan om tvistlösningsfunktion utanför domstol förekommer i flera EU-direktiv för flera olika energislag. För att undvika att kravet på tvistlösningsfunktion genomförs på olika sätt bedömer Ei att det är lämpligt att frågan utreds i ett gemensamt uppdrag. I Ei:s rapport om genomförande av EU:s gasmarknadspaket⁹⁶ anses en sådan utredning vara nödvändig då gasmarknadsdirektivet ställer krav på att företag ska kunna få tvister prövade vilket inte är möjligt idag. Detta gäller även tvister om energidelningsavtal enligt det reviderade elmarknadsdirektivet som kan uppstå mellan två privathushåll. Dagens system med tvistlösning i ARN är inte tillräckligt för att säkerställa tillgång till tvistlösning utanför domstol enligt direktivens krav.

Ei föreslår på nytt att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta ett organ för tvistlösning utanför domstol inom energisektorn. Ett sådant uppdrag bör utreda vilka tvister som kan prövas och hur denna funktion kan utformas. Ei överlåter till den som får detta uppdrag att utreda funktionens exakta utformning men ger förslag nedan på vad en sådan utredning bör innehålla.

Tvistlösningsfunktionens omfattning

En utredning om en tvistlösningsfunktion behöver utreda vilken lagstiftning som kan ligga till grund för prövning av tvister inom fjärrvärme. Det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet utgår från att tvistlösningsfunktionen ska pröva regler som följer av direktivet. Fler regler som går utöver vad som föreskrivs i direktivet finns i fjärrvärmelagen, fjärrvärmeförordningen och Ei:s föreskrifter. En tvistlösningsfunktion skulle behöva utökas till att även omfatta denna reglering inom fjärrvärmeområdet.

Det finns också regler i direktivet om skäliga avtalsvillkor som saknas i fjärrvärmelagen och i förslaget till genomförande av delar av det omarbetade

⁹⁴ El, gas, fjärrvärme och fjärrkyla.

⁹⁵ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:01, Ei R2025:10 och Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, ärendenummer 2025–103564.

⁹⁶ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:10

energieffektiviseringsdirektivet⁹⁷. En utredning behöver undersöka hur en tvistlösningsfunktion ska förhålla sig till de regler som föreskrivs i direktiven och som saknar en direkt motsvarighet i svensk lagstiftning. På fjärrvärmemarknaden finns dessutom allmänna avtalsvillkor för konsumenter och näringsidkare som också skulle kunna omfattas av prövningen.

Tvistlösningsfunktionens utformning

Den berörda myndighet som skulle få i uppdrag att utreda frågan om en tvistlösningsfunktion behöver också utreda funktionens utformning. Ei har gjort en övergripande analys med förslag på hur en tvistlösningsfunktion kan utformas.⁹⁸ Inom ramen för denna analys har Ei beaktat befintliga funktioner för tvistlösning inom olika områden och ser att en tvistlösningsfunktionen för fjärrvärme kan utformas på liknande sätt. Det finns flera tvistlösningsfunktioner idag som Trafikskadenämnden, Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd och Personförsäkringsnämnden med flera som prövar tvister inom sina respektive områden. De flesta av dessa är organiserade på ett likartat sätt vad gäller funktionens sammansättning och beslutsfattande. Funktionerna är i regel sammansatta så att de representerar en balans mellan kundintresset och branschintresset. Majoriteten av nämnderna tar beslut som är rådgivande och icke bindande.

Majoriteten av de tvistlösningsfunktioner som Ei har analyserat har en branschorganisation som huvudman. För tvistlösningsfunktioner som syftar till att lösa tvister inom en specifik bransch och med utgångspunkt i allmänna avtalsvillkor kan en branschorganisation vara ett lämpligt alternativ som huvudman. För en tvistlösningsfunktion för fjärrvärme, som prövar tvister utifrån regler inom fjärrvärmeområdet, är staten sannolikt mer lämplig som huvudman. En sådan ordning gäller för ARN och Fjärrvärmenämnden.

Ett alternativ kan vara att upprätta en egen myndighet vars syfte är att pröva samtliga tvister inom energiområdet. Den nya myndigheten skulle bli en expertmyndighet för tvister rörande energi, inom alla energiområden. Det skulle också kunna vara en samlad myndighet dit alla kan vända sig med tvister, både konsumenter och näringsidkare. En fördel med en ny myndighet skulle vara att alla tvister för samtliga energiområden kan hanteras samlat.

Funktionen skulle kunna vara sammansatt på ett likartat sätt som Fjärrvärmenämnden. Det är dessutom så som majoriteten av övriga nämnder är utformade., med vissa undantag.

⁹⁷ Energieffektiviseringsdirektivet, artikel 21.2 och 21.5

⁹⁸ Bilaga 2: En tvistlösningsfunktion kan utformas som andra nämnder

Möjlighet till prövning av fjärrvärmeprisets skälighet bör utredas

De tvister som uppkommer på fjärrvärmemarknaden handlar huvudsakligen om fjärrvärmepriser. De prishöjningar som fjärrvärmeföretagen genomfört de senaste åren har mötts av kritik från fjärrvärmekunder och kundföreträdare. Kunderna saknar möjlighet att få priset prövat, vilket beror på att fjärrvärmepriset inte är reglerat då det råder fri prissättning på fjärrvärmemarknaden. Majoriteten av ärendena i en tvistlösningsfunktion kommer sannolikt att handla om fjärrvärmeföretagens prisförändringar. Ei ser därför att möjligheten att pröva fjärrvärmeprisets skälighet inom ramen för en tvistlösningsfunktion behöver utredas. Detta kan komma att innebära att en metod behöver utvecklas för att möjliggöra en sådan prövning.

4.6 Fjärrvärmenämndens uppdrag bör förändras

Förslag: Fjärrvärmenämnden ska bevilja alla ansökningar om medling, under förutsättning att de formella kraven för medling är uppfyllda. Avvisar Fjärrvärmenämnden en ansökan om medling ska nämnden skriftligen motivera varför ansökan avvisas.

När nämnden bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta medlingen ska den avslutas och nämnden fatta ett skriftligt beslut där nämnden:

- motiverar sitt beslut att avsluta medlingen,
- redogör för förutsättningarna för medlingen,
- lämnar en redogörelse av medlingen, och
- lämnar sammanfattande slutsatser av medlingen och nämndens rekommendationer.

Nämnden ska publicera beslutet på sin webbplats.

Ett införande av en tvistlösningsfunktion för fjärrvärme kommer att ta tid innan den är fullt implementerad. En optimistisk tidplan från utredning till implementering är två till tre år. Fram till dess anser Ei att det är nödvändigt att förhandlingsskyldigheten och medlingen i Fjärrvärmenämnden finns kvar. För att stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden på kort sikt föreslår Ei därför att Fjärrvärmenämndens uppdrag förändras och att medlingsfunktionen utökas.

Att kunder får tvister prövade i sak är ett centralt motiv till varför Ei föreslår införandet av en tvistlösningsfunktion utanför domstol. Ett sätt att åstadkomma en motsvarande ordning inom ramen för den nuvarande strukturen är att utöka nämndens uppdrag till att även lämna rekommendationer. Energimyndigheten har

i sin utvärdering av Fjärrvärmenämnden föreslagit en sådan åtgärd i samband med att nämnden tar beslut om att avsluta medling.

Ei anser att ett beslut om avslutad medling bör innehålla minst fyra delar. Först behöver nämnden motivera sitt beslut att avsluta medlingen. Sedan behöver nämnden redogöra för förutsättningarna för medlingen som deltagare, parterna i medlingen och annan formalia som datum, plats samt motivet till att medlingen beviljats. Beslutet behöver sedan följas av en redogörelse av medlingen, om vad parterna anfört och deras eventuella yrkanden och förslag. Beslutet avslutas med nämndens slutsatser från medlingen och nämndens rekommendation. Exempelvis kan en rekommendation vara att fjärrvärmeföretaget mer utförligt redogör för de olika priskomponenterna liksom hur bränslekostnaderna påverkat fjärrvärmepriset. Rekommendationen bör baseras på det som fjärrvärmekunden och fjärrvärmeföretaget har ansökt om medling för. Det bör dock vara möjligt för Fjärrvärmenämnden att även rekommendera generella förbättringar som har uppkommit under medlingen mellan parterna och som kan appliceras i andra situationer, till exempel om informationen har varit bristfällig och i framtiden bör presenteras på ett annat sätt. För att rekommendationen ska bli så tydlig som möjligt bör den även innefatta en bedömning av om fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden har försökt att komma överens och om företaget har lämnat tillräcklig information för att kunden ska kunna förstå om prisförändringen är rimlig.

Rekommendationen bör avslutas med Fjärrvärmenämndens slutsatser. Utan att göra en bedömning av fjärrvärmeprisets skälighet, kan nämnden exempelvis konstatera att det inte har varit möjligt för *kunden* att bedöma om prisändringen är skälig, baserat på den information som fjärrvärmeföretaget lämnat. Hur den närmare utformningen av rekommendationen ska göras är något som Fjärrvärmenämnden bör avgöra. Nämnden bör följa upp sina rekommendationer vid ett senare tillfälle, om den medlar med samma fjärrvärmeföretag i ett annat ärende. Skulle fjärrvärmeföretaget inte ha följt den tidigare rekommendationen bör det framgå av nämndens beslut.

När nämnden fattat sitt beslut om avslutad medling med tillhörande rekommendation ska den publiceras på nämndens webbplats. Beslutet blir då offentligt och möjligt för allmänheten och andra intressenter att ta del av. Ei ser att en sådan förändring av nämndens arbete skulle ge insyn i fjärrvärmeföretagens prisförändringar. Det skapar ett tydligt underlag till fjärrvärmekunden i förhandlingen. Det ger även information till allmänheten, vilket förväntas öka förståelsen för det underliggande motivet till fjärrvärmeföretagets avtalsändringar. Förslaget innebär också att båda parter i medlingen får ett avslut i processen med förhandling och medling. Något som Ei ser som nödvändigt när parterna lagt ner tid och energi på att försöka komma överens i medlingen.

Fler ansökningar om medling beviljas

Att Fjärrvärmenämndens uppdrag förändras till att även lämna rekommendationer bör också innebära att fler fjärrvärmekunder kan få sina ärenden prövade av nämnden. Enligt nuvarande bestämmelser (13 § fjärrvärmelagen) får Fjärrvärmenämnden endast bifalla ansökningar om medling om nämnden bedömer att den kan leda till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden. Ei bedömer att de nuvarande kraven för att nämnden ska bevilja medling är alltför strikta. Om befintliga krav skulle kvarstå så skulle många fjärrvärmekunder inte ges möjlighet till medling med en rekommendation från nämnden. Ei föreslår därför att alla ansökningar om medling ska beviljas, om de formella kraven i 14 § fjärrvärmelagen är uppfyllda.

Om förslaget att bevilja alla ansökningar om medling genomförs, kommer antalet medlingar sannolikt att öka. Ei bedömer att antalet medlingar kan komma att dubblas, baserat på antalet ansökningar och beviljade medlingar under 2025 (69 ansökningar varav 27 beviljade). Det skulle innebära att nämnden behöver förstärkas med ekonomiska resurser. Ei har i samtal med Fjärrvärmenämndens kansli diskuterat förslag om att begränsa antalet ansökningar som beviljas om de är likartade, det vill säga ansökan innehåller en begäran om medling för samma fjärrvärmeföretag och prislista som en annan ansökan. En sådan prövning skulle innebära att alla ansökningar behöver jämföras med andra ansökningar. Detta skulle medföra en högre uppskattad kostnad jämfört med om alla ansökningar godkänns som uppfyller de formella kraven.

Skydd mot tillämpning av avtalsvillkor kvarstår

För fjärrvärmeföretagen och fjärrvärmekunderna innebär Ei:s förslag ingen förändring av förhandlingsskyldigheten i 8 § fjärrvärmelagen. Förhandlingsskyldigheten är kvar som tidigare och fjärrvärmeföretaget får fortsatt inte tillämpa de nya avtalsvillkoren förrän förhandlingen eller medlingen är avslutad. Möjligheten att skjuta upp prishöjningar är det enda ekonomiska påtryckningsmedlet som kunden har för att påverka fjärrvärmeföretaget i en förhandling. Denna möjlighet bör åtminstone vara kvar till dess att en tvistlösningsfunktion utanför domstol är på plats.

Nämndens praktiska arbete bör ses över

Ei har valt att inte utreda övriga förslag som Energimyndigheten lämnar i sin utvärdering⁹⁹ av Fjärrvärmenämnden. Ei anser att regeringen tillsammans med Energimyndigheten, som har god insyn i nämndens praktiska arbete, ser över hur förändringar kan göras för att åtgärda de övriga brister Energimyndigheten identifierat.

⁹⁹ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19

5 Transparens och insyn

Detta kapitel presenterar åtgärder som syftar till att öka transparensen och insynen i fjärrvärmeverksamheten för fjärrvärmekunderna. Ei har vidareutvecklat och förtydligat förslagen om en transparensplattform och en årsrapport, baserat på delrapporteringen av regeringsuppdraget. Dessa åtgärder redovisas i kapitlet tillsammans med en genomgång av Prisdialogen samt förslag på insatser som organisationen kan genomföra för att stärka dialogen med fjärrvärmekunderna.

5.1 En plattform för insyn och transparens

Ei ser att en ökad transparens på fjärrvärmemarknaden är ett sätt att skapa incitament för fjärrvärmeföretag att agera konkurrenskraftigt och ansvarsfullt. Ei har därför i delrapporteringen av detta regeringsuppdrag föreslagit att en transparensplattform ska byggas i linje med principerna för vad som kallas för *sunshine regulation*¹⁰⁰, där syftet är att öka transparensen genom att tillgängliggöra information för kunder och allmänheten. Genom att öppet redovisa ekonomisk och teknisk information för respektive fjärrvärmeföretag och fjärrvärmenät kan incitament skapas för fjärrvärmeföretag att agera konkurrenskraftigt och ansvarsfullt samtidigt som kunderna ges verktyg för att fatta informerade beslut.

Transparensplattformen har en viktig funktion att lyfta fram ekonomisk information på ett sätt som gör den lättillgänglig för kunder och allmänheten. I stället för att kunden själv ska behöva analysera information från exempelvis Ei:s statistikdatabas och företagens årsredovisningar ska information finnas sammanställd på ett enkelt sätt för varje fjärrvärmeföretag med möjlighet till jämförelse. Genom att viktiga ekonomiska parametrar som exempelvis vinstmarginal, resultat, aktieutdelning och belåningsgrad lyfts fram kan kunderna göra en bedömning av om en prishöjning är skälig.

Möjligheten att göra jämförelser mellan olika fjärrvärmeföretag kan därmed bidra till att hålla nere priset för fjärrvärme. Informationen kan också användas av media som vill rapportera om fjärrvärmeföretagens verksamhet och av fjärrvärmeföretagen själva som kan jämföra sin effektivitet med andra fjärrvärmeföretag, vilket kan vara användbart för att bedriva förbättringsarbete.

¹⁰⁰ *Sunshine regulation* är en regleringsmetod som syftar till att öka transparensen genom att offentliggöra jämförbar information. Motsvarande med svensk översättning "Solskensreglering".

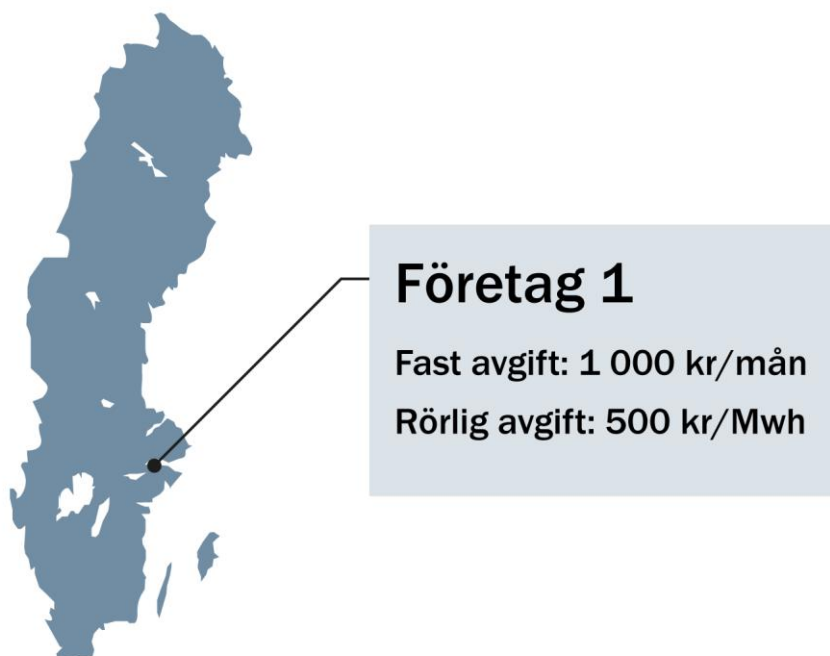
När kunden får en ökad insyn i sin fjärrvärmeleverantörs verksamhet kan kundens ställning stärkas genom möjligheten att exempelvis ifrågasätta ett fjärrvärmeföretags prissättning utifrån en jämförelse med andra fjärrvärmeföretag.

Hur transparensplattformen kan utformas

Information om priser, prishöjningar och prissättningsmodeller är sannolikt de enskilt viktigaste parametrarna för kunderna. Transparensplattformen föreslås därför ha en funktion som på ett enkelt sätt presenterar denna information. Det ska även vara möjligt att göra prisjämförelser med andra fjärrvärmeföretag och på ett tydligt och klart sätt få en förklaring till fjärrvärmeföretagets val av prissättningsmodell samt utvecklingen över tid av de mest betydelsefulla parametrar som används vid prissättningen.

Denna information kommer kunderna kunna hitta genom att välja fjärrvärmeföretag i en lista samt att välja för vilka år informationen ska presenteras. För att säkerställa att plattformen är användarvänlig och möter kundernas behov kommer Ei att tillämpa användartester. Genom detta tillvägagångssätt möjliggörs en flexibel och behovsanpassad utformning av plattformen. En potentiell lösning kan vara att erbjuda en Sverigekarta som verktyg för att identifiera och välja fjärrvärmeföretag, se (Figur 9).

Figur 9 Exempel på Sverigekarta som används för illustration över priser.



En Sverigekarta skulle bidra till en ökad transparens genom att visa fjärrvärmeföretagens priser och var olika företag är aktiva i Sverige. En karta skulle vara ett bra verktyg för användare som finner det enklare att ta till sig information

visuellt än genom att klicka sig fram till information i till exempel en rullista. Ei skulle genom en kartfunktion även på ett lätt sätt kunna tillhandahålla information om var i Sverige det finns fjärrvärmeföretag och vilka företag som är verksamma i vilka delar av landet samt öka transparensen genom att underlätta jämförelse av priser i olika delar av Sverige.

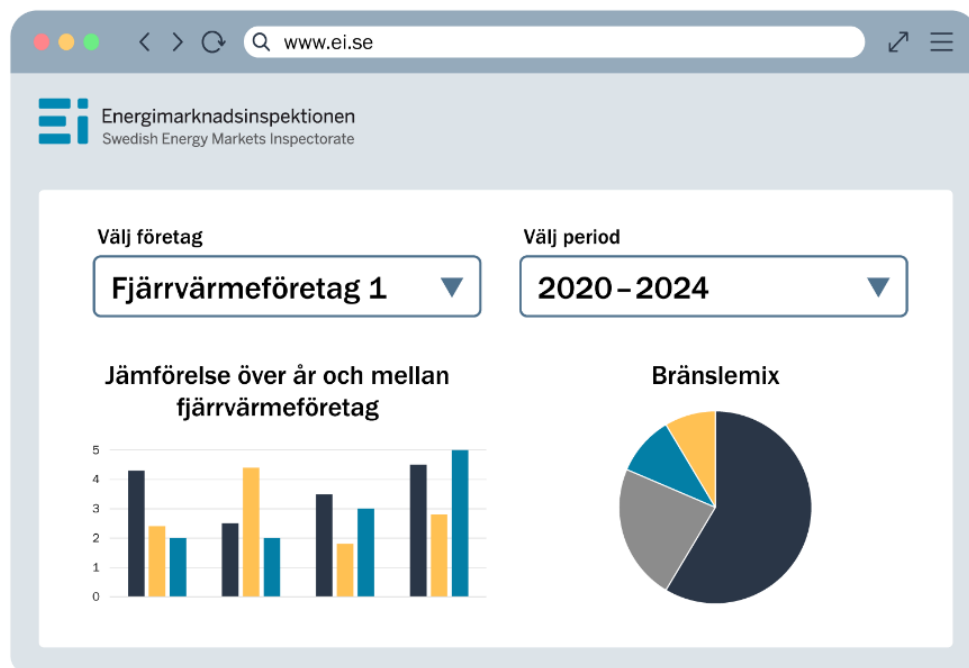
Idag rapporterar fjärrvärmeföretag in ekonomisk och teknisk information till Ei som myndigheten ser kan användas på transparensplattformen. Genom att informationen presenteras visuellt kan mottagaren lättare ta till sig informationen och få en förståelse för fjärrvärmeföretagens verksamhet. Den data som Ei ser som viktig för att kunna bedöma företagens nuvarande och historiska finansiella ställning är till exempel:

- avkastning på eget kapital och totalt kapital
- ekonomiskt resultat
- intäkter och kostnader för fjärrvärmeverksamhet
- andra intäkter (el, avfall, sortering o.s.v.)
- aktieutdelning till ägare
- vinstmarginal
- årliga investeringar i fjärrvärmenät.

Plattformen bör även innehålla uppgifter om exempelvis effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet och kvalitet i leveransen.

Informationen ska presenteras på ett överskådligt, visuellt tilltalande och användarvänligt sätt i form av illustrationer, diagram och figurer eller genom andra tekniska lösningar. Med dessa verktyg ser Ei att både kunder och allmänheten kan ta till sig informationen på ett bättre sätt än genom det kalkylblad som informationen presenteras i idag. Den ekonomiska informationen ska även kunna exporteras till ett kalkylprogram för ytterligare bearbetning och analys. Ett enkelt förslag på hur det kan komma se ut illustreras i Figur 10.

Figur 10 Exempel på illustration av ekonomisk information.



Framtagandet av denna plattform med den nya funktionen – transparensplattformen – uppskattas kosta cirka tre miljoner kronor och ryms inte inom myndighetens befintliga anslag. I utvecklingen av transparensplattformen kommer Ei behöva analysera de uppgifter som fjärrvärmeföretagen rapporterar in till Ei idag. Det för att avgöra hur de kan användas samt om det finns andra uppgifter som behöver rapporteras in. Om nya uppgifter krävs kan det innebära att Ei behöver revidera föreskrifterna om inrapportering, EIFS 2022:11, vilket kan innebära behov av ett utökat bemyndigande.

Ei vill utveckla en transparensplattform genom tilläggsuppdrag

I Ei:s genomlysning¹⁰¹ av fjärrvärmemarknaden samt i delrapporteringen av regeringsuppdraget föreslogs att regeringen ska ge myndigheten ett uppdrag med särskilt anslag för att utveckla *transparensplattformen*. Sedan förslaget lämnades har Ei inte fått något uppdrag av regeringen och vill härmed framföra behovet av ett separat uppdrag för utvecklandet av en transparensplattform på fjärrvärmemarknaden.

Genom att skapa förutsättningar för så kallad *sunshine regulation* skapas möjlighet till självreglering. Det finns exempel på andra länder som använt någon form av *sunshine regulation* eller jämförelse av nyckeltal för företag som är i monopolställning gentemot kunden. Bland annat en nederländsk studie¹⁰² som

¹⁰¹ Energimarknadsinspektionen (2024), Ei PM2024:01.

¹⁰² De Witte, K. & Saal, D. S. (2010). Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector

analyserar resultaten för dricksvattenbolag före och efter införandet av en *sunshine regulation*, vilket innebär att bolagens resultat offentliggörs utan en formell prisreglering. Resultatet visar på att *sunshine regulation* var effektiv för att förbättra produktiviteten i bolagen och gav en måttlig minskning av vattenpriserna.

Ceer¹⁰³ som är samarbetsorganisationen för Europas nationella energitillsynsmyndigheter har lyft fram *sunshine regulation* och benchmarking som ett av verktygen för att skapa prishämmande effekter i energisektorn¹⁰⁴. Ett exempel är från Schweiz där publicering av pris- och kvalitetsjämförelser har lett till ökat tryck på elbolagen att motivera sina priser och förbättra effektiviteten. Flera företag har justerat sina tariffer nedåt efter att ha blivit offentligt rankade.¹⁰⁵ Genom att jämföra nyckeltal mellan fjärrvärmeföretag har Danmark genomfört en analys av effektivitetspotentialen inom fjärrvärmesektorn¹⁰⁶.

Uppdragets utformning

Inom ramen för tilläggsuppdraget om framtagandet av en transparensplattform bör Ei utreda plattformens utformning för att den på bästa sätt ska uppnå sitt syfte att ha en prishämmande effekt, till exempel genom jämförelse av fjärrvärmeföretagen med liknande förutsättning.

Vidare bör Ei inom ramen för uppdraget utreda vilka nyckeltal som ska publiceras på transparensplattformen. Fjärrvärmeföretagen rapporterar idag uppgifter om sin verksamhet årligen till myndigheten, vilka publiceras på Ei:s webbplats. Dessa uppgifter behöver ses över och analyseras för att se om Ei kan använda dem för publicering på transparensplattformen. Det är troligt att uppgifter som fjärrvärmeföretagen behöver rapportera in till Ei för publicering på plattformen också behöver regleras i föreskrift.

I uppdraget behöver Ei också ta fram ett förslag på hur informationen från fjärrvärmeföretagen kan visualiseras. Det är avgörande för plattformens användbarhet att den är visuellt tilltalande och enkel att använda även för de fjärrvärmekunder och allmänheten som inte besitter stor ekonomisk kunskap. Det behöver även utvecklas ett enkelt verktyg för inrapportering av uppgifter. Uppdraget bör även utreda om plattformen kan tillmötesgå kundernas behov av att kunna jämföra priser mellan olika uppvärmningsformer och överväga hur detta i så fall kan inkluderas i plattformens funktionalitet.

¹⁰³ CEER (Council of European Energy Regulators).

¹⁰⁴ Jean-Laurent Lastelle, CEER, i *Sunshine Regulation: Implemented Practices and Observable Impacts*, Club of Regulators & OECD Network of Economic Regulators, 2021

¹⁰⁵ Barbara Wyss, Federal Electricity Commission (ELCOM), i *Sunshine Regulation: Implemented Practices and Observable Impacts*, Club of Regulators & OECD Network of Economic Regulators, 2021

¹⁰⁶ Forsyningstilsynet, Effektiviseringspotentialen i fjärrvärmesektorn, 2020

Myndighetens uppskattning av utvecklingskostnaden för plattformen i delrapporteringen kvarstår och ligger på cirka tre miljoner kronor. Siffran är en uppskattning från andra IT-utvecklingsprojekt på Ei. Den faktiska utvecklingskostnaden behöver utredas genom offertförfrågningar från relevanta leverantörer. Ei ser inte att kostnaden ryms inom myndighetens befintliga anslag.

5.2 Årlig rapport om fjärrvärmemarknaden

Ei:s uppdrag styrs främst genom myndighetens instruktion som är reglerad i förordning (2016: 742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen. Instruktionen innehåller specifika uppdrag för fjärrvärme som innebär att Ei dels ska följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaden och föreslå ändringar i regelverk och andra åtgärder som främjar marknadens funktion (5 §), dels verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden (6 §).

I delrapporten föreslog Ei att myndigheten ska publicera en årlig rapport om läget på fjärrvärmemarknaden. Den årliga rapporten syftar till att ge en sammantagen analys av fjärrvärmemarknaden från ett kundperspektiv och ska ligga till grund för att utvärdera effekterna av de nya kundskyddsåtgärderna och föreslå förändringar om dessa visar sig otillräckliga. Rapporten är ett sätt för Ei att uppfylla uppdraget i Ei:s instruktion att följa och analysera fjärrvärmemarknaden.

Syftet är också att analysera fjärrvärmeföretagens verksamhet och på så vis få en inblick i företagets ekonomiska resultat och kostnadseffektivitet. Ei kommer använda de nyckeltal som myndigheten tar fram till transparensplattformen som underlag till den årlig rapporten. Både nyckeltal och årlig rapport kommer vara viktiga verktyg i myndighetens tillsyn av fjärrvärmemarknaden. Prissättningen på fjärrvärmeverksamheten är oreglerad vilket gör myndighetens tillsyn av fjärrvärmemarknaden central för att kunna analysera och följa utvecklingen och säkerhetsställa kostnadseffektivitet. Rapporten ska även sammanfatta resultaten från Ei:s tillsyn av kundbestämmelserna i fjärrvärmelagen.

Fjärrvärme är också en viktig del av den svenska energisystemet tillsammans med andra konkurrerande uppvärmningsalternativ som bergvärme och värmepumpar. Ei kommer därför också analysera om rapporten kan innehålla konkurrensanalyser som tydliggör för kunder och allmänheten vilka alternativ som finns. Rapporten kommer att summera Ei:s analyser av fjärrvärmemarknaden och lyfta fram de fjärrvärmeföretag som har utmärkande nyckeltal i form av prishöjningar, aktieutdelningar, vinstmarginaler etcetera. Rapporten kommer erbjuda en mer djupgående analys än vad som presenteras på den föreslagna transparensplattformen. Målgruppen för den årliga rapporten är fjärrvärmekunder

och allmänheten. Rapporten kommer användas vid Ei:s kommunikationsinsatser för att informera om exempelvis kommande prishöjningar på fjärrvärme.

5.3 Forum för dialog och utveckling av Prisdialogen

Prisdialogen är ett frivilligt samarbete Energiföretagen, Riksbyggen, Fastighetsägarna, HSB Riksförbund och Sveriges Allmännyttan sedan 2011. Syftet är enligt organisationen att skapa transparens, förutsägbarhet och förtroende mellan fjärrvärmeleverantörer och fjärrvärmekunder. Prisdialogen genomförs med en förutbestämd process där fjärrvärmeleverantörer ska ha en lokal dialog med kunderna och där en central prövning görs av fjärrvärmeföretagets prismodell och prognoser.

Fjärrvärmeföretag som är medlemmar i Prisdialogen ska informera kunderna om priser för kommande år och ge en prognos över prisutvecklingen två år framåt. Förändringen av fjärrvärmepriset ska ske med en transparent prisändringsmodell som tas fram i samråd med kunderna. Dialogen innefattar en process med samråd där kunderna i samtal med fjärrvärmeleverantören kan diskutera prisändringsmodellen och prisstrukturer. Fjärrvärmeleverantören behöver motivera prishöjningar utifrån prisändringsmodellen.

Ett medlemskap i Prisdialogen gäller i ett kalenderår och beslutas av organisationens styrelse. En förutsättning för att beviljas medlemskap är att fjärrvärmeföretaget bjudit in kunder till samrådsmöte som dokumenterats samt att det tas fram en prisändringsmodell. Kunderna får information om den nya prisändringsmodellen senast 1 november för prisändringar kommande år. Året efter börjar processen om medlemskap om på nytt.

Låg måluppfyllelse om kundernas möjlighet att påverka

Under 2024 genomfördes en utvärdering¹⁰⁷ av Prisdialogen på uppdrag av Energiföretagen. Utvärderingen visar att Prisdialogen haft en låg måluppfyllelse inom följande områden:

- rimlig och förutsebar prisutveckling över tid
- dialog där kunderna ges möjlighet att påverka fjärrvärmeleverantörens prisändringar
- skydd för kunden från kraftiga prisökningar
- utrymme för kunder att kunna påverka utvecklingen av pris konstruktioner.

¹⁰⁷ Uppföljning av Prisdialogen 2024

Utvärderingen visar vidare att en god måluppfyllelse finns för transparens i prissättning och prisutveckling samt tidig avisering av prisändringar. Utvärderingen visar också att de kunder som deltagit i Prisdialogens samrådsprocess hade en mer positiv attityd till Prisdialogen jämfört med de kunder som inte deltagit. Nöjdheten har dock minskat bland kunderna jämfört med tidigare års utvärderingar.

Prisändringsmodellen kan utvecklas

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO)¹⁰⁸ genomförde en studie (*Raka rör*¹⁰⁹) under 2025 om hur ägarskapet av fjärrvärmeföretaget påverkar priset på fjärrvärme. En av studiens slutsatser är att fjärrvärmenät som har privat ägare har högre fjärrvärmepris, och de fjärrvärmenät som har en utländsk privat ägare har ytterligare prispåslag.

I studien görs även en ekonometrisk analys om prissättningen varierar beroende på om fjärrvärmeföretaget är medlem i Prisdialogen eller inte. Runt en tredjedel av företagen är medlemmar, och en majoritet av dessa är kommunala bolag. Resultaten visar att fjärrvärmeföretag som är medlemmar sätter lägre priser än de som inte är medlemmar vilket kan förklaras av att flertalet av medlemmarna är kommunala bolag.

I studien lyfts att de prismodeller som redovisas i Prisdialogen inte följer en standardiserad mall som inkluderar bakomliggande antaganden med utförliga beräkningsunderlag. Prisdialogen skulle enligt studien kunna utveckla en standardiserad prisberäkningsalgoritm där fjärrvärmeföretagen själva kan ange relevanta parametervärden. Det skulle göra det enklare för kunderna att förstå prisbildningen. Det skulle också göra det möjligt att genomföra känslighetsanalyser med avseende på exempelvis antaganden om elpriser och att genomföra historiska prisjämförelser.

Prisdialogen kan utvecklas för att möta kundernas behov

I delrapporteringen av regeringsuppdraget lyftes att myndigheten skulle titta närmare på åtgärder som kan stärka kundforum som Prisdialogen. Åtgärder som föreslogs var att se över ifall det skulle vara obligatoriskt för fjärrvärmeföretag att delta i Prisdialogen och om överenskommelser som fattats i Prisdialogen ska vara bindande för de involverade parterna. Ei:s bedömning är att ett obligatoriskt medlemskap i Prisdialogen är förenat med betydande svårigheter. Ett krav på att vara med i en privat organisation skulle innebära att en del av regleringen av fjärrvärmemarknaden överläts på en privat aktör. En sådan förändring

¹⁰⁸ ESO är en självständig kommitté under Finansdepartementet

¹⁰⁹ Lundin Erik, - Rapport 2025:3

överensstämmer inte med svensk rättsordning och skulle sannolikt leda till oklarheter över vem som ansvarar för regleringen på fjärrvärmemarknaden.

Prisdialogen är ett privat och frivilligt system och Ei ser inte att det är möjligt att i lag eller annan författning ställa krav på fjärrvärmeföretag att delta i Prisdialogen eller reglera hur Prisdialogen ska bedriva sitt arbete. Nuvarande lösning med frivilligt deltagande i Prisdialogen innebär dock flera fördelar när det gäller att öka kundernas insyn och skapa en ökad transparens. Denna ståndpunkt har också framförts av Prisdialogens kansli i möten och inspel.¹¹⁰ Enligt Prisdialogens representanter bygger samverkan på frivillighet vilket anses vara en förutsättning för att skapa en transparent samrådsprocess med kunderna.

Utifrån Prisdialogens egen utvärdering ser Ei att samverkan kan utvecklas i riktning mot en större möjlighet för fjärrvärmekunder att påverka i samrådsprocessen. Prisdialogen bör överväga att utvärdera förslaget om standardiserad prisberäkningsalgoritm som skulle kunna göra det enklare för kunderna att förstå prisbildningen.

¹¹⁰ Ärendenummer 2024–101865

6 Kundskyddet stärks med utökade informationskrav

I detta kapitel presenteras åtgärder där kundskyddet för fjärrvärmekunderna stärks genom utökade informationskrav för fjärrvärmeföretagen.

6.1 Informationskrav vid avtalsändringar

Ei har i tidigare delredovisning av regeringsuppdraget konstaterat att fjärrvärmeföretagen bör vara skyldiga att ge detaljerad information till kunderna om vad som föranlett en prisändring, oavsett om kunden begärt förhandling eller inte. Som exempel på åtgärd för att öka tydligheten och transparensen kring priser och avgifter angavs att det bör införas krav på fjärrvärmeföretagen att lämna mer detaljerad information vid underrättelsen om prisändringar. Kunderna bör åtminstone ha rätt att få den information som ges vid en förhandling, det vill säga att det utifrån informationen ska vara möjligt att bedöma skäligheten av ändringen.¹¹¹

Bestämmelsen i 18 § fjärrvärmelagen om ändringar av avtalsvillkor innehåller inga detaljerade krav på underrättelsens innehåll, utan anger endast att fjärrvärmeföretaget ska underrätta kunden om ändringen och skälen för ändringen. Skulle kunden vilja ha mer information för att kunna göra en bedömning av skäligheten av prisändringen behöver denne begära förhandling¹¹² med fjärrvärmeföretaget. Avsaknaden av tydliga regler som anger vad en underrättelse ska innehålla medför att innehållet i fjärrvärmeföretagens underrättelser kan variera mellan fjärrvärmeföretag. Kunderna kan därmed få olika typer av information beroende på vilket fjärrvärmeföretag de har avtal med.

Ei har under 2024 och 2025 genomfört tillsyn av ett antal fjärrvärmeföretags information vid avtalsändringar och vid förhandling. Resultatet av tillsynen indikerar att det behövs mer detaljerade regler om vilken information en underrättelse om villkorsändring ska innehålla. Genom tydligare reglering ökar förutsebarheten för fjärrvärmeföretagen och skapar samtidigt bättre förutsättningar för Ei att bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn.

När fjärrvärmelagen remitterades lämnade Lagrådet synpunkter om att det är av särskild betydelse vad som krävs för att ett fjärrvärmeföretag ska anses ha fullgjort

¹¹¹ Energimarknadsinspektionen (2025), Ei R2025:05, s. 76 ff.

¹¹² 8 §, punkt 2, fjärrvärmelagen (2008:263)

underrättelseskyldigheten i 18 §. Det bör därför anges i fjärrvärmelagen på vilket sätt ett fjärrvärmeföretag ska underrätta en fjärrvärmekund om en ensidig ändring av avtalsvillkoren.¹¹³

Genom att Ei ges ett bemyndigande att meddela mer detaljerade föreskrifter om hur fjärrvärmeföretag ska informera sina kunder vid villkorsändringar kan fjärrvärmekunderna få tillräckligt med information i ett tidigare skede än idag. Ei bedömer att detta skulle underlätta för fjärrvärmekunderna att förstå skälen till ändringen, göra en bedömning av skäligheten i de nya avtalsvillkoren samt fatta mer välinformerade beslut om framtida uppvärmningslösningar.

Bemyndigande att utfärda föreskrifter om information vid avtalsändringar

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer – Ei – ska få meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretag ska lämna vid underrättelse om ändring av avtalsvillkor enligt 18 § fjärrvärmelagen (2008:263) och hur informationen ska tillhandahållas.

I promemorian Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465, föreslås ändringar i 18 § fjärrvärmelagen. De föreslagna ändringarna innebär att fjärrvärmeföretaget skriftligen ska underrätta fjärrvärmekunden om en ändring av avtalsvillkoren *på ett transparent och begripligt sätt*. I promemorian anges att detta innebär att informationen om ändringens innebörd ska vara tydlig och enkel att förstå.¹¹⁴ Någon ytterligare vägledning kring innebörden av dessa begrepp, eller vilken information en underrättelse om avtalsändringar ska innehålla, lämnas inte.

Ei anser att det finns behov av att komplettera den föreslagna regleringen i 18 § fjärrvärmelagen med mer detaljerade föreskrifter som tydliggör vilka krav som ska ställas på fjärrvärmeföretagens information vid underrättelser, vilket Ei också lyft i myndighetens remissvar.¹¹⁵ Ei bedömer att en sådan föreskriftsrätt varken ryms inom ramen för myndighetens befintliga bemyndiganden, eller inom de bemyndiganden som Ei föreslås få i promemorian. Ei efterfrågar därför ett bemyndigande om att få meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar enligt 18 § fjärrvärmelagen ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas.

Ei föreslår därför att förslaget till ny 18 § fjärrvärmelagen kompletteras med ett fjärde stycke där det anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar ska innehålla samt hur

¹¹³ Prop. 2007/08:60, s. 41.

¹¹⁴ Promemoria Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, s. 152.

¹¹⁵ Ärendenummer: 2025–103564.

informationen ska tillhandahållas. Vidare föreslås att 9 § fjärrvärmeförordningen (2008:526) kompletteras med en till punkt där det anges att Energimarknadsinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar enligt 18 § fjärrvärmelagen ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas.

Exempel på föreskrifter som Ei kan meddela med stöd av ett sådant bemyndigande redogörs för nedan.

Information om faktorer som föranlett prisändringar

För att stärka transparensen och förbättra kundernas möjlighet att förstå och agera bör den utökade informationen i samband med underrättelsen bland annat innehålla en redovisning av de faktorer som haft störst inverkan på prisförändringen. Enbart en procentuell justering eller en allmän motivering är ofta otillräcklig för att kunden ska kunna förstå hur den nya prisnivån har uppkommit och vilken påverkan den kan få på fjärrvärmepriset.

Informationen bör vara kopplad till den specifika avtalsändringen. Det centrala är att fjärrvärmekunden får tydlig och tillräckligt detaljerad information för att kunna förstå kopplingen mellan prishöjningen och de faktorer som föranlett ändringen. Idag kan fjärrvärmeföretagen enbart hänvisa till att bränslepriset har gått upp och att företaget därmed måste höja priset.

Informationen ska presenteras i ett enhetligt och begripligt format

Det är viktigt att den information som ges i underrättelsen är utformad på sådant sätt att den är enkel för kunden att förstå. Detta gäller dels hur fjärrvärmeföretaget uttrycker sig, dels hur prisändringarna illustreras.

Ett sätt att illustrera en prisförändring är att utgå från den tabell som finns i Ei:s föreskrift om prisinformation till allmänheten (EIFS 2009:3). För kunderna är tabellen bekant och ger information om totalkostnaden och andel rörliga och fasta kostnader specificerat för förutbestämda förbrukningsnivåer. Tabellen syftar till att skapa en enhetlig och tydlig prisinformation som ska underlätta förståelsen av prisinformationen.

Genom att använda samma tabell i underrättelsen vid prisändringar kan information läggas till om den procentuella och faktiska kostnadsförändringen utifrån förbrukningsnivåerna. Exempelvis skulle en kund med en förbrukning på cirka 20 000 kWh per år kunna se hur mycket fjärrvärmekostnaden kommer förändras kommande år utifrån sin egen förbrukning. Genom en sådan åtgärd skapas bättre förutsättningar för kunderna att förstå prisjusteringarnas ekonomiska påverkan på ett konkret sätt, vilket förenklar jämförelser och bidrar till en tydligare och mer transparent prisinformation.

Specifika informationskrav när fjärrvärmeföretag använder alternativkostnadsprissättning

Fjärrvärmeföretag som använder alternativkostnadsprissättning har en utmaning att på ett enkelt och tydligt sätt beskriva prisförändringar. Enligt flera representanter från kundsidan kan det vara svårt att förstå en prisförändring som inte baseras på kostnader utan på en annan alternativ uppvärmningsform. Vid underrättelse om prisändringar skulle dessa fjärrvärmeföretag behöva lämna ytterligare information som är specifik för denna typ av prissättning.

Exempelvis skulle kunden behöva information om vilken alternativ uppvärmningsform som fjärrvärmepriset baseras på samt andra faktorer som kan förklara en prisförändring. För kunden ska det inte spela någon roll vilken typ av prissättningsmodell som fjärrvärmeföretaget använder, det ska fortfarande vara tydligt varför en avtalsändring genomförs.

6.2 Fjärrvärmeföretag behöver lämna information om kundrättigheter

I delrapporteringen av detta uppdrag genomförde Ei en kartläggning för att undersöka fjärrvärmeföretagens information om kundrättigheter. Ei granskade bland annat den information fjärrvärmeföretagen lämnar på sina publika webbplatser, eftersom det är sannolikt att kunden i första hand vänder sig dit för att finna information. Kartläggningen visade att en majoritet av fjärrvärmeföretagen inte publicerar någon information om kundrättigheter. Vidare framkom att inget av fjärrvärmeföretagen publicerade information om att ändrade avtalsvillkor inte får tillämpas om kunden begär förhandling och medling.

Ei konstaterade att en viktig orsak till detta är att det saknas lagkrav för fjärrvärmeföretag att publicera denna information. Detta skiljer sig från regleringen på elmarknaden där en sådan skyldighet finns för elleverantörer. I Ei:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2024:2) om elleverantörers information till elanvändare ställs minimikrav på vad informationen ska innehålla. Informationen ska lämnas på konsumentens faktura eller på elleverantörens webbplats eller i elleverantörens applikation. Ei har också lämnat allmänna råd med detaljerade exempel på hur information om konsumenters rättigheter kan utformas.

I en tidigare promemoria från Ei¹¹⁶ genomfördes en kundundersökning vars resultat visade att fjärrvärmekunderna har en låg kännedom om sina rättigheter. Ei konstaterar i delrapporten att en delförklaring till kundernas låga kännedom kan vara att fjärrvärmeföretagen inte tillhandahåller denna information, vilket i sin tur sannolikt beror på att sådana skyldigheter saknas.

¹¹⁶ Energimarknadsinspektionen (2024), Ei PM2024:01.

Att samma skyldighet att presentera information om kundrättigheter inte finns för fjärrvärmeföretag så som det finns för elhandelsföretag kan skapa förvirring för fjärrvärmekunderna. I vissa fall kan en fjärrvärmekund få sina el- och fjärrvärmeleveranser från samma koncern men mötas av information av olika kvalitet beroende på energislag. Kunden bör möta samma information om sina rättigheter oberoende av vilket energislag som används. Ei föreslog därför i delrapporten av uppdraget att det är nödvändigt att det införs en skyldighet för fjärrvärmeföretag att publicera information om kundrättigheter. Vidare angavs att myndigheten i slutredovisningen av regeringsuppdraget kommer att ta fram förslag på nödvändiga författningsändringar med tillhörande konsekvensutredning.

Bemyndigande om att föreskriva om att ange information om kundrättigheter - uppfyllt genom införande av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet

Ei ser att det fortfarande är nödvändigt att kunder får tillgång till information om sina rättigheter på fjärrvärmeföretagens webbplatser. I genomförandet av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet lämnas bland annat förslag som innebär att slutkunder ska få en kopia av avtalet och tydlig transparent information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av tjänsterna.¹¹⁷ Där konstateras att det inte framgår hur informationen ska lämnas till slutkunderna. Eftersom informationskraven är detaljerade bör de lämnas på lägre normnivå än lag. I promemorian föreslås därför att Ei bör få meddela ytterligare föreskrifter om vilken information, som ska vara till nytta för kunderna och allmänheten, som fjärrvärmeföretag ska vara skyldiga att lämna på sina webbplatser eller på annat sätt.

Ei:s bedömning är att det föreslagna bemyndigandet motsvarar det författningsförslag som Ei avsåg att ta fram. Kravet på fjärrvärmeföretag att publicera information om kundrättigheter och hänvisa till information på Ei:s webbplats kan därmed omhändertas genom att Ei meddelar föreskrifter med stöd av det nya bemyndigandet. Ei ser i och med detta inte skäl att i denna rapport ytterligare utreda och lämna författningsförslag om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att publicera information om kundrättigheter.

¹¹⁷ Den 7 juli 2025 remitterade Klimat- och näringslivsdepartementet promemorian Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465.

6.3 Utökade informationskrav om priser till kunder och allmänheten

För att kunder ska känna till priserna för fjärrvärme och för att allmänheten ska få veta vad fjärrvärme kostar finns regler om publicering av prisinformation. Dessa återfinns dels i 5 § fjärrvärmelagen, dels i Ei:s föreskrifter (EIFS 2009:3)¹¹⁸ om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten.¹¹⁹

I förarbetena till fjärrvärmelagen redogörs för syftet med fjärrvärmeföretagens informationsskyldighet till allmänheten. Det uttalade syftet är att om någon står inför ett val av uppvärmningsform, eller fjärrvärmeföretag när det är en kund som kan lokalisera sig på olika geografiska ställen, bör det alltid finnas möjlighet att omedelbart få tillgång till information om priset för fjärrvärme hos ett visst fjärrvärmeföretag och om priset för en anslutning till fjärrvärmenätet. Detta är nödvändigt för att kunna göra en prisjämförelse mellan olika uppvärmningsformer och fjärrvärmeföretag.¹²⁰

I förarbetena lyfts också att det även är viktigt att det går att ta reda på hur ett fjärrvärmepris bestäms. Fjärrvärmeföretag tillämpar olika priskonstruktioner som kan vara komplicerade och göra det svårt för en fjärrvärmekund att förstå hur priset för fjärrvärme sätts. Ett fjärrvärmeföretag bör därför vara skyldigt att se till att uppgifter om företagets priser för fjärrvärme och för en anslutning till fjärrvärmenätet samt hur ett pris bestäms finns enkelt tillgängliga för kunder och allmänhet.

Prismodeller har utvecklats sedan Ei tog fram sina föreskrifter

Ei har gjort en kartläggning av fjärrvärmeföretagens prismodeller och de begrepp som används.¹²¹ Majoriteten av fjärrvärmeföretag använder en prismodell som består av en fast avgift och en förbrukningsavgift eller endast en förbrukningsavgift till privatkunder. Ei har utifrån kartläggningen kunnat identifiera sju olika prismodeller som används för denna kundgrupp.

Antalet variationer av prismodeller som används för fjärrvärmeföretagens företagskunder är större. Ei har identifierat elva unika prismodeller som används för näringsidkare. Majoriteten av fjärrvärmeföretag använder prismodeller med 3–4 priskomponenter som vanligtvis innehåller en fast avgift, en effektavgift, en förbrukningsavgift och en flödesavgift.

¹¹⁸ Bemyndigande enligt 8 § fjärrvärmeförordningen (2008:526)

¹¹⁹ Läs mer om fjärrvärmelagen och Ei:s föreskrifter i avsnitt 3.

¹²⁰ Prop. 2007/08:60 Fjärrvärmelag m.m., s. 31.

¹²¹ Se bilaga 1

De finns en mångfald av begrepp som används av fjärrvärmeföretagen för att beskriva samma saker. De begrepp som fjärrvärmeföretagen använder presenteras i Tabell 2 nedan.¹²²

Tabell 2 Begrepp som används i fjärrvärmeföretagens prismodeller

Ei:s begrepp	Fjärrvärmeföretagens begrepp	Debiteringsgrund
Effektavgift	Effektavgift, effektpris	Kronor / kW
Fast avgift	Fast avgift, årsavgift, fast del, grundpris, grundavgift	Kronor / år
Fast effektavgift	Effektavgift, effektpris, kapacitetsavgift, rörlig effektavgift	Kronor / kW baserat på historiskt effektuttag
Flödesavgift	Flödespris, flödesavgift, avkylningsavgift, flödespremie/avgift, temperaturtillägg	Kronor / m ³ varmvatten
Förbrukningsavgift	Energipris, energiavgift, rörligt pris, säsongavgift	Kronor / MWh eller kWh
Överuttagsavgift	Överuttagsavgift	Kronor / kW

Källa: Ei kartläggning, ärendenummer: 2024-101865

Ur kundens perspektiv är det sannolikt relativt enkelt att förstå om kostnaden är fast eller rörlig. Det kan vara svårare att förstå vilken effekt en flödesavgift eller effektavgift kan få på fjärrvärmekostnaden. Effektavgiften exempelvis, kan skapa otydlighet när begreppet används på olika sätt. Majoriteten av fjärrvärmeföretag använder vad Ei definierat som fast effektavgift som innebär att kunden debiteras en fast kostnad under året som ofta baseras på historiska effektuttag. En minoritet använder begreppet för att beskriva en avgift som är rörlig under året där effekten baseras på föregående månads effektuttaget.

Kartläggningen visar också att många fjärrvärmeföretag använder sig av flödesavgifter för både privat- och företagskunder. Syftet med avgiften är att kundens fjärrvärmecentral ska vara så effektiv som möjligt vilket leder till lägre returtemperaturer i fjärrvärmenätet. Om temperaturen är över en viss nivå debiteras kunden en avgift, och om den är under en viss nivå kan kunden ibland få en premie. Flödesavgiften används på olika sätt beroende på fjärrvärmeföretag.

Det som ibland saknas när det kommer till flödesavgiften är information om hur kunden kan påverka kostnaden. Det finns fjärrvärmeföretag som informerar om att det är viktigt att kundens fjärrvärmecentral är rätt inställd, då kan avgiften minimeras. Det finns även fjärrvärmeföretag som gör flödesavgiften beroende av andra kunder, och då kan kunden inte direkt påverka kostnaden. Ur ett kundperspektiv blir kostnaden en överraskning varje månad eftersom den är svår att prognostisera.

¹²² En förklaring av begreppen i fjärrvärmeföretagens prismodeller återfinns i bilaga 1.

Ei:s kartläggning visar att prismodellerna som används på fjärrvärmemarknaden har utvecklats sedan myndigheten tog fram sin föreskrift (EIFS 2009:3). Exempelvis är inte användningen av effektavgifter något föreskriften är anpassad för. Föreskriften behöver uppdateras så att den reflekterar hur prismodeller på fjärrvärmemarknaden är utformade idag. Det skapar en tydlighet för såväl kunder som allmänheten.

Ei:s föreskrifter om prisinformation till allmänheten behöver uppdateras

Bedömning: Ei:s föreskrifter om prisinformation till allmänheten (EIFS 2009:3) behöver uppdateras.

Slutsatsen från kartläggning av fjärrvärmeföretagens prismodeller är att Ei:s föreskrifter om prisinformation till allmänheten (EIFS 2009:3) behöver uppdateras. Det behövs en större transparens och tydlighet vad gäller prisinformation. Det är viktigt att kunden förstår hur fjärrvärmepriset är konstruerat och hur kunden kan påverka sin kostnad.

En tydligare och mer enhetlig presentation av priser och avgifter är nödvändig för att stärka transparensen och kundernas möjlighet att fatta välgrundade beslut. I det fortsatta delarna av avsnittet ges förslag på föreskriftsändringar som kan vara aktuella i Ei:s framtida arbete med att uppdatera föreskriften.

Prisinformationen behöver anpassas till variationen av prismodeller

Fjärrvärmeföretagen ska redovisa prisinformation i en tabell där kostnaden för fjärrvärme delas upp efter total, rörlig och fast kostnad. Informationen ska lämnas för förutbestämda förbrukningsnivåer och kundkategorier. Kartläggningen visar dock att denna struktur inte alltid speglar hur fjärrvärmeföretagen faktiskt utformat sina prismodeller. Många företag använder exempelvis effektavgifter och flödesavgifter som i dag inte alls framgår av tabellerna. Detta leder till att prisinformationen blir svår att överblicka och att kunden får begränsade möjligheter att förstå prisets konstruktion.

Mot denna bakgrund ser Ei behov av att utveckla tabellstrukturen i föreskriften. Tabellen kan fortsatt utgå från de förbrukningsnivåer som anges i föreskriften men kompletteras med separata kolumner för de avgiftskomponenter som ingår i prismodellen, exempelvis effektavgift, flödesavgift och temperaturtillägg. Genom en sådan uppdelning blir det tydligare hur de fasta respektive rörliga delarna är sammansatta och hur dessa tillsammans utgör den totala kostnaden.

Priskomponenter behöver beskrivas med större detaljgrad

Enligt 4 § i föreskrifterna ska prisinformationen innehålla uppgifter om prisets konstruktion och redovisas i tabeller för olika kundkategorier. Vidare framgår i 5 § att all information om befintliga anslutningsavgifter ska redovisas tillsammans

med uppgifter om konstruktion och ingående komponenter. Kartläggningen visar dock att dessa krav i praktiken ofta uppfylls genom att priskomponenterna presenteras utan närmare förklaringar. Detta gör att kunder, särskilt företagskunder som möter prismodeller med flera avgiftskomponenter såsom effektavgifter och flödesavgifter, kan ha svårt att förstå hur de kan påverka fjärrvärmekostnaden.

För att förbättra tydligheten föreslås därför att föreskrifterna kompletteras med ett krav på att fjärrvärmeföretagen ska tillhandahålla kortfattade och begripliga beskrivningar av varje priskomponent. I beskrivningen av de olika priskomponenterna bör det även framgå om kunden kan påverka kostnaden genom att förändra sin förbrukning. Informationen är viktig för kundernas förståelse om sin egen fjärrvärmeleverans.

Prisinformation bör ha ett kundperspektiv

Ei:s kartläggning om fjärrvärmeföretagens prismodeller visar att det finns en större variation av modeller till näringsidkare än till konsumenter. Prismodellerna mellan kundgrupperna har det gemensamt att skillnaden mellan vad som beskrivs som fast eller rörlig avgift är otydlig. Den information som tillhandahålls behöver vara anpassad så att den utgår från kundens perspektiv. Kartläggningen visar att prismodeller i vissa fall är utformade utifrån fjärrvärmeföretagets perspektiv. Exempelvis beskrivs vissa avgifter som rörliga för att fjärrvärmeföretaget gör en beräkning på historiska siffror, trots att avgiften är fast kostnad för kunden under ett kalenderår.

För att fjärrvärmekunden ska kunna förstå hur fjärrvärmekostnaden debiteras kan det finnas ett behov av att tydliggöra vad som utgör en rörlig eller fast avgift. Det centrala är att den prisinformation som presenteras utgår från kundens perspektiv.

7 En avgift för fjärrvärmeverksamhet

I detta kapitel presenteras en utredning med förslag om en årlig avgift för fjärrvärmeverksamhet. Förslaget presenterades först i delrapporteringen av uppdraget där Ei föreslår att myndigheten ska utreda möjligheten att införa en tillsynsavgift för fjärrvärmeföretag. Kapitlet inleds med en genomgång av användningen av avgifter i Sverige av olika myndigheter, tidigare utredningar om tillsynsavgift på fjärrvärmemarknaden och en granskning av användningen av tillsynsavgifter och avslutas med åtgärdsförslag.

7.1 Tillsynsavgift för fjärrvärmeverksamhet har föreslagits tidigare

I utredningen Tryggare fjärrvärmekunder (SOU 2003:115) föreslogs olika åtgärder för fjärrvärmeverksamhet i syfte att säkerställa fjärrvärmekundernas trygghet och förtroende för fjärrvärmeverksamhet som uppvärmningsform. För att uppnå syftet anfördes i utredningen att det behöver finnas en möjlighet att genom kontroll säkerställa att reglerna efterlevs. De föreslagna reglerna i utredningen skulle innebära ökade kostnader för staten som skulle finansieras med uttag av en tillsynsavgift från den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Avgiftens storlek föreslogs att baseras på mängden såld värmeenergi, exempelvis öre per såld MWh för respektive fjärrvärmeföretag. Enligt utredarna skulle ett sådant system vara relativt enkelt att administrera och kontrollera då försäljningsuppgifterna borde finnas tillgängliga hos fjärrvärmeföretagen utan några större administrativa åtgärder. Utredarna lyfte fram att det är viktigt att uttaget av avgifter stäms av mot tillsynsmyndighetens faktiska kostnader för verksamheten.

Författningsförslag om tillsynsavgift föreslogs senare i utredningen Fjärrvärmeverksamhet och kraftvärme i framtiden (SOU 2005:33). Enligt förslaget skulle regeringen eller tillsynsmyndigheten ges föreskriftsrätt om avgifter för att finansiera de uppgifter som fjärrvärmelagen innebär för myndigheten. Tillsynsavgiften skulle enligt förslaget betalas av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet. I propositionen 2007/08:60 som ligger till grund för fjärrvärmelagen (2008:263) valde regeringen dock att inte föreslå en tillsynsavgift för fjärrvärmeföretag.

I utredningen om tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden, den så kallade TPA-utredningen,¹²³ föreslogs återigen ett införande av en tillsynsavgift som skulle betalas av fjärrvärmeföretagen. I konsekvensanalysen till utredningens författningsförslag föreslogs att Fjärrvärmenämndens uppgifter skulle upphöra och att dess funktion i stället skulle falla inom Ei:s verksamhetsområde. Det skulle enligt utredningens bedömning medföra att de förfrågningar från enskilda och allmänhet som Fjärrvärmenämnden haft att hantera i stället skulle komma till Ei. Den ökade arbetsbördan uppskattades motsvara 10–15 årsarbetskrafter som föreslogs finansieras av fjärrvärmeföretagen genom en särskild tillsynsavgift. I propositionen (2013/14:187), som ligger till grund för nuvarande regler om tredjepartstillträde, valde regeringen att inte gå vidare med förslaget om en tillsynsavgift.

7.2 Ei:s verksamhet finansieras med anslag och avgifter

Ei:s verksamhet finansieras huvudsakligen genom anslag vilket specificeras i myndighetens regleringsbrev¹²⁴. För 2025 uppgick anslaget till cirka 234 miljoner kronor medan myndighetens avgiftsfinansierade intäkter uppgick till cirka 8 miljoner kronor. Intäkterna från avgifter som får användas i verksamheten kommer huvudsakligen från avgifter¹²⁵ för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergimarknaden. Vidare finns bestämmelser om nätövervakningsavgift¹²⁶ som ska finansiera Ei:s uppgifter som rör nätföretagens intäktsramar enligt 5 kap. ellagen samt tillsyn av nätkoncessionshavares regelefterlevnad. Ei använder också tillsynsavgifter inom naturgasområdet¹²⁷ som ska användas till Ei:s verksamhet som sker enligt naturgaslagen (2005:403) och tillhörande föreskrifter.

Aktörer som är verksamma på grossistmarknaderna för el och naturgas i Sverige är skyldiga att betala en tillsynsavgift till Ei. Dessa aktörer är bland annat balansansvariga, elproducenter, energihandlare, nätföretag, och andra aktörer som handlar med grossistenergiprodukter.

Syftet med avgiften för tillsyn av grossistenergimarknaden är att finansiera Ei:s arbete med registerhållning, tillsyn och marknadsövervakning som följer av Remitförordningen.¹²⁸ Avgiften är uppdelad i en del för registerhållning och en del för

¹²³ Fjärrvärme i konkurrens, SOU 2011:44. TPA står för Third Party Access, på svenska Tredjepartstillträde

¹²⁴ Ekonomistyrningsverket (2024). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Energimarknadsinspektionen. Klimat- och näringslivsdepartementet

¹²⁵ Förordningen (2014:1059) om vissa avgifter för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergimarknaden

¹²⁶ Förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift

¹²⁷ Förordningen (2008:1330) om vissa avgifter på naturgasområdet

¹²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency, REMIT)

tillsyn och marknadsövervakning. Registeravgiften uppgår idag till 4 000 kronor¹²⁹ och betalas årligen av de registrerade aktörerna i det svenska registret för aktörer som deltar på energimarknaderna (CEREMP¹³⁰). Avgiften för tillsyn och marknadsövervakning uppgår till 1 000 kronor¹³¹ per marknadsaktör samt ett andelsbelopp som baseras på aktörens andel av den totala handeln med grossistenergiprodukter som rapporterats in för alla marknadsaktörer. Avgiften ska täcka Ei:s årliga kostnader för registerhållning och tillsyn och får inte överstiga 10,5 miljoner¹³² kronor per år. Ei beslutar varje år om avgiftens storlek och besluten är överklagbara till förvaltningsrätten i Linköping.

EU-förordningen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter innehåller inga bestämmelser om finansiering av registret eller tillsyn. I förarbetet till lagen (2013:385) görs bedömningen att det inte torde finnas något hinder mot att finansiera registret med en avgift. Vad gäller tillsyn hänvisas till en tidigare bedömning¹³³ av regeringen om att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Bedömningen som görs är att det inte finns något skäl att göra ett avsteg från denna princip och att tillsynen bör finansieras med en avgift. Vidare anføres att en avgift förutsätter en direkt motprestation vilket en finansiering via anslag inte gör. När det gäller finansiering av registret anføres att aktörerna på grossistmarknaden som motprestation får tillgång till och möjlighet att agera på grossistmarknaderna för energi. Det anses därför vara rimligt att marknadsaktörerna då också finansierar registret. Vad gäller en avgift för tillsynsverksamhet anføres att motprestationen är kollektiv, men inriktad mot en bestämd grupp av marknadsaktörer som är införda i registret. Denna grupp är enligt propositionen lätt att definiera vilket gör att en avgift bör kunna tas ut av marknadsaktörerna för att täcka Ei:s kostnader för tillsyn enligt förordningen.

7.3 Tillsynsavgifter inom andra sektorer

Flera myndigheter i Sverige använder sig av tillsynsavgifter inom de sektorer som de ansvarar för. I detta avsnitt ges en beskrivning av fyra myndigheter som använder sig av tillsynsavgifter.

Finansinspektionen finansierar sin verksamhet med avgifter

Finansinspektionens verksamhet finansieras i huvudsak på två sätt. Årliga avgifter täcker myndighetens kostnader för bland annat regelgivning och tillsyn, medan

¹²⁹ 5 § förordningen (2014:1059) om vissa avgifter för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergi marknaden

¹³⁰ Centralised European Registry for Energy Market Participants

¹³¹ 6 §, förordningen (2014:1059) om vissa avgifter för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergi marknaden

¹³² 4 § förordningen (2014:1059) om vissa avgifter för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergi marknaden

¹³³ Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s.19

tillståndsavgifter täcker kostnader för prövning av tillstånd och anmälningar. Avgifterna tas ut från de finansiella företag och personer som driver verksamhet i Sverige.¹³⁴ Storleken på avgifterna som tas ut beslutas av regeringen efter förslag från Finansinspektionen. Bestämmelser om avgifterna regleras i förordning¹³⁵.

Den årliga avgiften fördelas på olika företag som Finansinspektionen delat in i olika företagsgrupper med olika rörelseinriktningar. Avgifterna beräknas utifrån direkta och indirekta kostnader och fördelas sedan mellan företagsgrupperna och enskilda aktörer inom respektive grupp.¹³⁶ Finansinspektionen använder en lägsta årsavgift för varje företagsgrupp och i vissa grupper används även en fast årsavgift.

Livsmedelsverket använder kontrollavgifter i efterhand

Ett annat sätt att finansiera delar av en myndighets verksamhet är genom kontrollavgifter, vilka utgör en form av tillsynsavgift. För Livsmedelsverket står kontrollavgifter för den huvudsakliga finansieringen av myndighetens verksamhet. Avgiftens storlek regleras i Livsmedelsverkets föreskrifter¹³⁷ och användandet av kontrollavgifter i förordning.¹³⁸

Livsmedelsföretag betalar en avgift efter att en kontroll genomförts av Livsmedelsverket. Den faktiska avgiften baseras på en den tid som kontrollen tagit i anspråk och enligt gällande timpris som är beroende av vilken typ av verksamhet som företaget bedriver. I avgiften ingår kontroll på plats eller distans, tid för beredning och annat administrativt arbete. Kostnaden för tiden som tagits i anspråk betalas av livsmedelsföretaget i efterhand.¹³⁹

Det finns skillnader i avgifter beroende på att det ställs olika krav på olika typer av verksamheter. Antalet kontroller baseras på riskklassning för en anläggning och beror på hur allvarligt det skulle vara om verksamheten inte fungerade som den ska. Den genomförda riskklassningen resulterar i en årlig kontrolltid som är den genomsnittliga tiden för kontroll av verksamhet under en femårsperiod.¹⁴⁰

¹³⁴ Avgifter hos Finansinspektionen, Dnr 25–6187, 11 april 2025.

¹³⁵ 1 §, Förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet och förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen (förordningen om tillståndsavgifter),

¹³⁶ Rapport; Avgifter hos Finansinspektionen, 30 juni 2025, 2025-09-02

¹³⁷ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

¹³⁸ 7 a §, Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

¹³⁹ Livsmedelsverket (2025). Avgifter för kontroll. Hämtad 3 september 2025

¹⁴⁰ Livsmedelsverket (2025). Riskklassningsmodellen – så räknas mängden kontroll ut. Hämtad 2025-09-03.

Läkemedelsverket använder årsavgifter för tillsyn

Detaljhandelsföretag som säljer receptfria läkemedel till konsumenter är skyldiga att betala en årsavgift till Läkemedelsverket för myndighetens tillsyn. Kommuner utför tillsynen som också har rätt att ta ut en avgift.¹⁴¹ Den nuvarande avgiften är 2 700 kronor per år per försäljningsställe.

Läkemedelsverket använder årsavgiften till att finansiera uppföljning av brister som kommuner har rapporterat, att hålla ett register för alla aktuella försäljningsställen, ge vägledning och ta fram föreskrifter samt bedriva egen tillsyn av försäljningsställen för receptfria läkemedel.¹⁴²

Transportstyrelsen har en mångfald av tillsynsavgifter

Riksdagen har fattat beslut om att Transportstyrelsens verksamhet inom tillstånd, tillsyn och registerhållning i huvudsak ska finansieras med avgifter. Myndigheten tar därmed ut avgifter för tillsyn av olika områden.¹⁴³

Transportstyrelsen använder tillsynsavgifter för yrkestrafik som tas ut årligen för exempelvis tillsyn av kör- och vilotider på 500 kronor per fordon, tillsyn av innehavare av taxiförarlegitimation på 175 kronor samt tillsyn av redovisningscentraler för taxitrafik på 15 000 kronor.

Myndigheten tar också ut tillsynsavgifter från aktörer som bedriver förarutbildningar. Avgiften är uppdelad i två delar varav den ena är en grundavgift baserad på vilken typ av tillstånd som aktören har. Den andra delen är en tilläggsavgift som är baserad på antalet personer som utbildas i förarutbildningen. Årsavgiften är 3 700 kronor per år och tilläggsavgiften från 1 000 till 2 000 kronor per utbildare.¹⁴⁴ Avgiften betalas i förskott för kommande kalenderår.

7.4 Granskning av tillsynsavgifter

Riksrevisionen har under 2025 granskat¹⁴⁵ statliga myndigheters avgiftsbelagda tjänster till företag, där tillsynsavgifter också inkluderats. Granskningen omfattar hur offentligtgrättsliga avgifter tas ut och hanteras samt hur styrning och uppföljning fungerar inom denna del av den statliga verksamheten. Under 2023 var det 196 myndigheter som tar ut avgifter inom sin verksamhet. Enligt rapporten uppgår avgiftsintäkterna till över 20 miljarder kronor årligen och utgör en väsentlig finansieringskälla för bland annat flertalet tillsyns- och

¹⁴¹ 22–23 §§, Lag (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel

¹⁴² Läkemedelsverket (2025). Att sälja receptfria läkemedel utanför apotek, 2025-09-03

¹⁴³ Transportstyrelsen (2025). Tillsynsavgift – företagskontroll av kör- och vilotider. Hämtad 2025-09-03

¹⁴⁴ Transportstyrelsen (2025). Avgifter för tillsyn och kontroll – förarutbildning. Hämtad 2025-09-03

¹⁴⁵ Rapport: Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9), s. 9 ff.

kontrollverksamheter. Av dessa betalades cirka 78 procent av enskilda, det vill säga utomstatliga fysiska och juridiska personer.

Granskningen visar att styrningen av myndigheters avgiftsbelagda tjänster riktade till företag inte är tillräckligt effektivt genomförd. Enligt Riksrevisionen finns en risk att effektiviteten påverkas negativt om avgifter används i stället för anslagsfinansiering, exempelvis genom att incitament till produktivtets- och effektivitetsförbättringar försvinner eller försvagas. Det beror dels på att myndigheten har monopol på sin verksamhet, dels på att myndigheter själva både får bestämma avgifternas storlek och hur intäkterna från avgifterna ska disponeras.

Riksrevisionen gör bedömningen i granskningen att de myndigheter som varit föremål för granskning i rapporten inte på ett tillfredställande sätt tar hänsyn till de risker och svårigheter som kommer av att både bestämma avgiftens storlek och hur avgiftsintäkterna används. Myndigheterna uppfyller inte alltid heller företagens förväntningar på långsiktighet, transparens och förutsägbarhet.

I granskningen riktas också kritik mot regeringens uppföljning av riksdagens riktlinjer för när myndigheter kan använda intäkter från avgiftsbelagda tjänster. Enligt riktlinjerna ska myndigheters verksamhet främst finansieras genom anslag och i de fall finansiering sker med avgifter ska det undvikas att myndigheter bestämmer avgiftens storlek och hur intäkterna ska disponeras.

Riksrevisionen ger ett antal rekommendationer till regeringen för att stärka styrningen och minska riskerna för ineffektivitet där myndigheter både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna. Dessa är bland annat att:

- stärka styrningen av myndigheterna för att löpande säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva
- ge uppdrag till de myndigheter som använder avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer avgiftens storlek samt hur den disponeras att på ett systematiskt sätt följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

Avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket

Enligt gällande regler¹⁴⁶ i avgiftsförordningen (1992:191) ska myndigheter under regeringen¹⁴⁷ ha samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) var tredje år om de avgifter de tar ut. Reglerna gäller även i de fall myndigheter inför en ny avgift.

Samrådet har till syfte att ESV översiktligt ska kunna kontrollera att myndigheternas avgifter är beräknade utifrån verksamhetens ekonomiska mål, att regler och riktlinjer på avgiftsområdet följs samt att de principer som används vid prissättning är enhetliga och vedertagna. I samrådet lämnar ESV ett yttrande som inte är tvingande för myndigheter. Ansvar för att avgifter är korrekta ligger på myndigheten som tar ut avgiften.

Tillsynsavgifternas utformning är en nyckel till oberoende tillsynsmyndigheter

En rapport¹⁴⁸ från OECD¹⁴⁹ lyfter att tillsynsmyndighetens finansiering är en viktig faktor i att säkerställa en oberoende och effektiv tillsynsmyndighet. Enligt rapporten är det viktigaste inte om finansieringen samlas in genom avgift eller anslag, utan att det viktigaste är hur finansieringsbehovet fastställs, fördelas och slutligen används. För tillsynsmyndigheter som finansieras genom avgifter lyfts vikten av att ha system på plats som säkerställer att en korrekt avgift tas ut, och att undvika underfinansiering och obalans i maktförhållandena mellan myndighet och de företag som står under myndighetens tillsyn. För anslagsfinansiering lyfts risker kopplat till att det kan bli enklare att påverka tillsynsmyndigheten genom att exempelvis sänka anslagen för att straffa eller förhindra ett impopulärt men korrekt beslut från myndigheten.

I en annan rapport från OECD¹⁵⁰ studeras nivån av oberoende i 42 länder i flera olika sektorer. För energisektorn placerar sig Sverige på delad plats 40 av totalt 42 länder vad gäller tillsynsmyndighetens oberoende. En av indikatorerna som används för att bedöma nivån av oberoende är hur myndigheten finansieras, där finansiering genom självständigt beslutade avgifter baserat på kriterier som fastställts på förhand av lagstiftaren bedöms ge högst värde¹⁵¹.

¹⁴⁶ Ekonomistyrningsverket (2025). Avgiftssamråd. Hämtad 2025-09-04

¹⁴⁷ Affärsverk är undantagna från reglerna i avgiftsförordningen (1992:191)

¹⁴⁸ Being an Independent Regulator, OECD 2016

¹⁴⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development

¹⁵⁰ The 2023 Indicators on the Governance of Sector Regulators, OECD 2025, s. 61.

¹⁵¹ The 2023 Indicators on the Governance of Sector Regulators, OECD 2025, s. 58.

7.5 Ei föreslår en årlig fjärrvärmeavgift för fjärrvärmeföretag

Förslag: För att säkerställa ett välfungerande kundskydd på fjärrvärmemarknaden och ökad transparens i fjärrvärmeverksamheten ska fjärrvärmeföretag betala en årlig fjärrvärmeavgift. Fjärrvärmeavgiften ska finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt fjärrvärmelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt tillsynsmyndighetens uppdrag att offentliggöra information till allmänheten för att stärka fjärrvärmekundernas ställning.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om fjärrvärmeavgift.

Ei kan konstatera att tillsynsansvaret för myndigheten har vuxit kraftigt de senaste åren, särskilt kopplat till ellagstiftningen.¹⁵² De nya kundskyddande åtgärderna som föreslås i denna rapport kommer medföra ytterligare behov av ökade insatser inom fjärrvärmeområdet. Dessa insatser innebär ökade kostnader för tillsyn över nya kundbestämmelser, arbete med framtagande och revidering av föreskrifter samt bearbetning av inrapporterade data för att ta fram nyckeltal¹⁵³ för jämförelse och analys av fjärrvärmeföretag. Myndighetens bedömning är att dessa insatser inte ryms inom det nuvarande anslaget. Ei föreslår att dessa insatser ska finansieras genom en avgift som betalas av de fjärrvärmeföretag som är verksamma på den svenska fjärrvärmemarknaden.

Myndigheters verksamhet kan finansieras genom anslag, avgifter eller en kombination av dessa. Det finns två olika angreppssätt som står i konflikt med varandra, där en tidigare skrivelse¹⁵⁴ av regeringen anför att tillsyn i normalfallet ska finansieras med avgifter medan riksdagens riktlinjer säger att myndigheters verksamhet främst finansieras genom anslag. Om verksamheten finansieras med intäkter från avgifter ska det undvikas att myndigheter bestämmer avgiftens storlek och hur intäkterna ska disponeras.

För att en avgift ska få tillämpas förutsätts en motprestation av myndigheten som tar emot avgiften. Exempelvis så är motprestationen för aktörerna på grossistmarknaderna för energi, som betalar en registeravgift, att de får möjlighet att agera på dessa marknader. Eftersom registret är unikt för dessa aktörer är det enligt lagstiftaren rimligt att dessa också finansierar registret. För den tillsynsavgift aktörerna betalar är motprestationen kollektiv, vilket innebär att resultatet av

¹⁵² Se avsnitt 2.6

¹⁵³ Nyckeltal som också kommer att publiceras på transparensplattformen och vara underlag i Eis årliga rapport om fjärrvärmemarknadens utveckling.

¹⁵⁴ Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s.19

tillsynen kommer alla till del genom mer efterföljsamhet av regelverket. Den grupp aktörer som tillsynen är inriktad mot är bestämd genom registret vilket gör att en avgift bör kunna tas ut för tillsyn av samma aktörer för att täcka myndighetens kostnader för tillsyn.

Utifrån de förutsättningar och den argumentation som anförts för existerande avgifter på grossistenergimarknaderna finns förutsättningar för att införa likartade avgifter på fjärrvärmemarknaden. Ei föreslår därför att det införs en fjärrvärmeavgift för aktörer som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Avgiften ska finansiera Ei:s verksamhet som avser fjärrvärme. Ei föreslår vidare att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt fjärrvärmelagen, inklusive arbete med föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Avgiftsbemyndigandet bör även omfatta Ei:s uppdrag att offentliggöra information till allmänheten i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning.¹⁵⁵ Ett sådant offentliggörande skulle bland annat kunna ske genom en transparensplattform.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om fjärrvärmeavgift. Ei föreslår därför en komplettering av befintlig reglering i fjärrvärmelagen om överklaganden.

En registeravgift är inte nödvändig

En förutsättning för att kunna ta ut en fjärrvärmeavgift av fjärrvärmeföretag är att Ei vet vilka dessa aktörer är. Inom Ei:s marknadsövervakning som följer av Remittförordningen finns ett register där aktörer som vill vara aktiva på grossistenergimarknaderna finns registrerade. I 40–43 §§ fjärrvärmelagen finns bestämmelser om redovisning av fjärrvärmeverksamhet. Fjärrvärmeföretag är skyldiga enligt bestämmelserna att upprätta och lämna en årsrapport med ekonomisk redovisning av fjärrvärmeverksamheten samt uppgifter om drifts- och affärsförhållanden till Ei. I Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet finns mer detaljerade bestämmelser om vad informationen ska innehålla och hur informationen ska lämnas.

Samtliga fjärrvärmeföretag omfattas av dessa redovisningskrav och rapporterar idag in dessa uppgifter till Ei. Därigenom har Ei kännedom om samtliga redovisningsskyldiga företag och bedömer därför att det inte finns något behov av att inrätta ett särskilt register över fjärrvärmeföretag. Följaktligen finns det inte heller skäl att föreslå en registeravgift för fjärrvärmeföretag.

¹⁵⁵ Enligt 7 § 1 förordningen (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen ska Ei inom sitt verksamhetsområde verka för att stärka fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva val genom lättillgänglig och tillförlitlig information.

Avgiften ska omfatta tillsyn, regelgivning och offentliggörande av information

Ei:s uppdrag innefattar både tillsyn och regelgivning. Ei har bemyndigande att meddela föreskrifter som kompletterar och förtydligar vissa bestämmelser i fjärrvärmelagen. Tydliga föreskrifter är en viktig förutsättning för möjligheterna att bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn då de skapar tydligare och mer förutsägbara regler för de aktörer som omfattas av tillsynen. Myndighetens arbete med framtagande av föreskrifter och tillsynsarbetet är därmed tätt sammankopplade. Utan aktuella och tydliga föreskrifter riskerar tillsynen att bli mer ineffektiv och rättsosäker, samtidigt som avsaknad av tillsyn riskerar att leda till en lägre grad av regelefterlevnad. Ei anser därför att avgiften ska omfatta myndighetens kostnader för både tillsyn och regelgivning i form av utarbetande av föreskrifter. Förslaget kan jämföras med Finansinspektionens modell med årliga avgifter som, utöver kostnader för tillsyn, även täcker myndighetens kostnader för regelgivning.

För att kunderna ska kunna ta ställning till exempelvis fjärrvärmeprisets skälighet är det viktigt att kunna ta del av olika fjärrvärmeföretags uppgifter. Transparens på fjärrvärmemarknaden är därför av stor betydelse och kan stärkas genom en plattform där Ei tar fram och presenterar relevanta data. På så vis kan det skapas tydligare incitament för fjärrvärmeföretag att agera konkurrenskraftigt och ansvarsfullt samtidigt som kunderna ges verktyg för att fatta informerade beslut. Fjärrvärmeavgiften bör därför även omfatta Ei:s arbete med att förbättra transparensen genom att offentliggöra information som stärker kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden.

Sammanfattningsvis föreslår Ei att det införs en årlig fjärrvärmeavgift för aktörer som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Avgiften ska säkerställa att det finns tillräckliga resurser för myndigheten att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden genom tillsyn, föreskriftsarbete och information i syfte att förbättra transparensen och stärka fjärrvärmekundernas ställning.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om fjärrvärmeavgifterna

Ei föreslår att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om fjärrvärmeavgiften. Dessa föreskrifter bör bland annat reglera hur avgiftens storlek ska bestämmas och hur den ska betalas.

När det gäller avgifternas storlek har Ei utvärderat olika sätt att fördela kostnaderna mellan fjärrvärmeföretagen. Ett möjligt alternativ, vilket också ligger i linje med tidigare utredningar¹⁵⁶, är att fjärrvärmeavgiften tas ut proportionerligt

¹⁵⁶ I SOU 2003:115, Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet och SOU 2005:33, Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden föreslogs att avgiften ska baseras på mängden försäld fjärrvärme.

sett till den mängd värmeenergi som fjärrvärmeföretaget levererat enligt den senast inlämnade redovisningen till Ei. Skyldigheten för fjärrvärmeföretag att årligen redovisa dessa uppgifter följer av 40–43 §§ fjärrvärmelagen och av Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet. Eftersom avgiftens storlek sätts i proportion till mängden levererad värme påverkas varje fjärrvärmeföretag utifrån sina egna förutsättningar, det vill säga stora företag betalar en högre avgift och små företag betalar en lägre avgift.

Ett annat alternativ är att införa en fast avgift som tas ut från alla fjärrvärmeföretag. Fördelen med en sådan avgift är att den inte skulle påverka incitamenten att producera värme, vilket i förlängningen förväntas leda till lägre påverkan på kundernas energiavgift och därmed en minskad snedvridning av marknaden. Nackdelen är dock att en sådan avgift riskerar att bli oproportionerligt betungande för mindre fjärrvärmeföretag. Avgiften för varje fjärrvärmeföretag skulle bli cirka 42 000 kronor enligt Ei:s uppskattningar¹⁵⁷. Eftersom det finns fjärrvärmeföretag med enstaka kunder skulle det för de företagen kunna innebära en höjning av fjärrvärmepriset med 42 000 kronor. Samtidigt är den förväntade kostnaden vid en proportionerlig avgift baserad på levererad mängd energi cirka 13,6 öre per MWh, vilket skulle innebära en marginell höjning av fjärrvärmepriset. För ett genomsnittligt flerfamiljshus i Nils Holgersson-rapporten från 2025 skulle det innebära en avgiftshöjning på runt 0,01 procent¹⁵⁸.

Hur kunderna gynnas av avgiften

Eftersom kostnaderna för avgiften i praktiken kommer att föras över på kunderna är det avgörande att intäkterna från avgifterna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Som redogjorts för ovan kommer de kundskyddande åtgärder som föreslås i denna rapport medföra behov av ökade tillsynsinsatser inom fjärrvärmeområdet och mer detaljerade föreskrifter. Ei ser också behov av att förbättra informationen till allmänheten för att öka transparensen på fjärrvärmemarknaden.

Införandet av en årlig fjärrvärmeavgift kommer innebära att mer resurser kan avsättas för att stärka Ei:s tillsyn över fjärrvärmeföretagen. Ei kan exempelvis genomföra mer systematiska kontroller av hur fjärrvärmeföretag efterlever kraven på information vid avtalsändringar. Om fjärrvärmeföretaget inte följer dessa bestämmelser får de ändrade villkoren inte tillämpas. Kunderna kommer även att kunna känna sig tryggare i vetskap om att myndigheten kontrollerar fjärrvärmeföretagens verksamhet kontinuerligt.

¹⁵⁷ 7 200 000 kronor i totala avgifter / 171 företag \approx 42 000 kronor. Se konsekvensutredningens avsnitt konsekvenser för offentlig sektor för beräkning av total avgift.

¹⁵⁸ Nils Holgersson | Fjärrvärme 2025 (hämtad 2025-10-13), 0,136 kronor i avgift per MWh / 1 225 SEK per MWh i genomsnittlig kostnad = 0,000111

En årlig fjärrvärmeavgift möjliggör även för Ei att lägga mer resurser på att uppdatera befintliga, men även utveckla nya, föreskrifter inom fjärrvärmeområdet. Genom fjärrvärmeavgiften kommer Ei vidare ha möjlighet att bidra till ökad transparens på fjärrvärmemarknaden genom att analysera insamlade data från fjärrvärmeföretagen och offentliggöra resultaten på ett lättillgängligt sätt. Kunderna kommer därigenom kunna öka sin kunskap om fjärrvärmemarknadens funktion och fjärrvärmeföretagens verksamhet. Detta är en viktig förutsättning för att kunderna ska kunna ta ställning till exempelvis fjärrvärmeprisets skälighet.

8 Inrapportering för ökad insyn om reinvesteringsbehovet

Detta kapitel analyserar och utvärderar potentiella risker kopplade till behovet av reinvesteringar och förstärkningar i fjärrvärmenäten samt föreslår relevanta åtgärder för att hantera dessa.

8.1 Fjärrvärme är en viktig del av energisystemet

Fjärrvärme är en viktig del i det svenska energisystemet och utgör upp till 90 procent av energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i flerbostadshus. Den totala produktionen av fjärrvärme under 2023 uppgick till cirka 46 TWh vilket med svårighet skulle kunna ersättas av elproduktion på kort sikt. För att trygga leveranssäkerheten behöver fjärrvärmeföretag säkerställa att de har kontroll på sina fjärrvärmenät, göra nödvändiga reinvesteringar och ersätter gamla ledningar.

Ett eftersatt investeringsbehov riskerar att påverka prisutvecklingen för fjärrvärme negativt, vilket får en påverkan på fjärrvärmekunderna och på fjärrvärmens konkurrenskraft. I en studie¹⁵⁹ som gjordes åt Ei under 2024 uppskattades reinvesteringsbehovet till att cirka 2 750 kilometer fjärrvärmenät som behöver ersättas de kommande 20 åren till en beräknad kostnad på cirka 70 miljarder kronor.

Beroende på hur man mäter fjärrvärmenätens totala längd får man olika resultat. Enligt fjärrvärmeföretagens inrapporterade¹⁶⁰ uppgifter till Ei uppgår det totala ledningsnätet till cirka 33 500 kilometer. En uppskattning från branschföreningen Energiföretagen Sverige gör gällande att det är cirka 24 000 kilometer.¹⁶¹ Skillnaden beror sannolikt på hur fjärrvärmeföretagen rapporterar rörlängden i statistiken. En del rapporterar uppgifter om fram- och returledningar och andra rapporterar in kulvertlängden där både fram- och returledning ingår och får därmed med hälften av ledningslängden. Det identifierade reinvesteringsbehovet på 2 750 kilometer fjärrvärmenät motsvarar cirka 8,2 till 11,5 procent av det totala ledningsnätet. Enligt analysen är behovet störst att ersätta fjärrvärmenät från 1970-talet eller tidigare. Samtidigt som det är viktigt att ersätta uttjänta rörledningar är det inte resurseffektivt att ersätta ledningar enbart baserat på ålder. Det finns ett flertal andra faktorer som påverkar behovet av att ersätta dem.

¹⁵⁹ Sweco AB (2023). Analys av fjärrvärmemarknaden

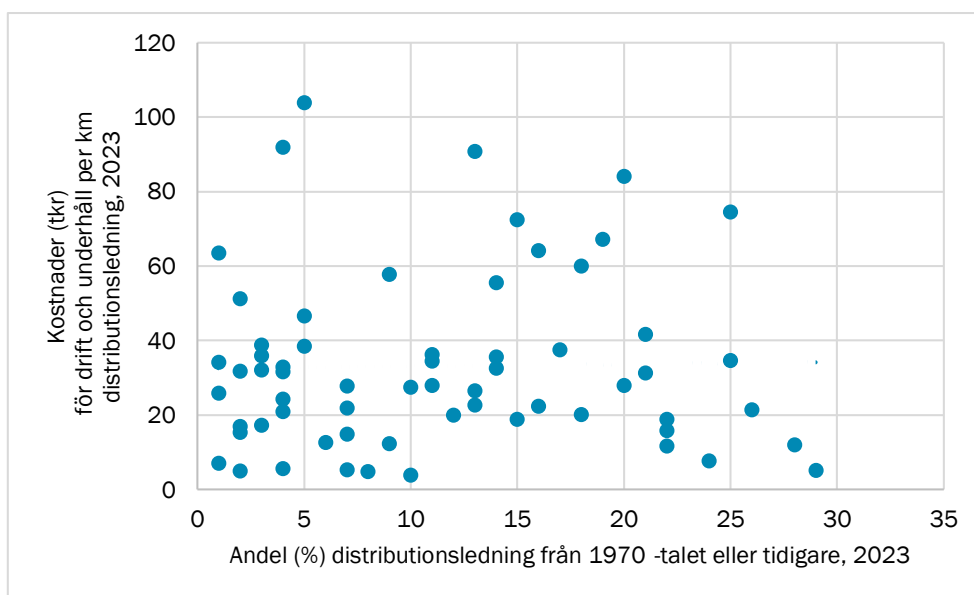
¹⁶⁰ Distribution i nätet per prisområde tekniska uppgifter – fjärrvärme, (Hämtad 2025-11-10)

¹⁶¹ Energiföretagen Sverige (2025). Fjärrvärme på djupet, (hämtad 2025-11-11)

Branschföreningen Energiföretagen Sverige har ifrågasatt det uppskattade reinvesteringsbehovet och har framfört till Ei att det finns exempel på ledningar från 1964 till 1976 som under rätt förutsättningar kan ha en förväntad livslängd på över 100 år.

För att få en bild av skicket på de äldre ledningar som finns i de svenska fjärrvärmenäten idag har Ei analyserat sambanden i inrapporterade uppgifter om fjärrvärmenätens ålder, kostnader för drift och underhåll, vilket redovisas i Figur 11. Analysen ger en indikation på att det inte finns något tydligt samband mellan andelen fjärrvärmeledningar från 1970-talet eller tidigare och storleken på drifts- och underhållskostnader. Ei har också undersökt sambandet mellan äldre ledningar och antalet aviserade och oaviserade avbrott vilket gett liknande resultat. Ei:s analyser talar för att äldre fjärrvärmeledningar generellt är i gott skick.

Figur 11 Samband mellan drift- och underhållskostnad och äldre fjärrvärmenät



Källa: Ei 2025

Även om analysen ovan ger en viss indikation på att reinvesteringstakten för närvarande inte är eftersatt är det faktiska reinvesteringsbehovet fortfarande osäkert. Ei har låtit tillsätta en separat studie för att utreda närmare vilka risker reinvesteringsbehovet innebär, hur fjärrvärmeföretagen idag arbetar med investeringsplanering och förslag på möjliga åtgärder. Studien är en underlagsrapport¹⁶² som publiceras i samband med denna slutrapport. Följande avsnitt summerar rapportens resultat och slutsatser.

¹⁶² CIT Renergy - Risker med reinvesteringsbehovet i fjärrvärmenät samt investeringsplaner som en åtgärd att hantera dem, 2025.

8.2 Reinvesteringsbehovet innebär risker

Fjärrvärmeföretagen behöver på ett eller annat sätt hantera reinvesteringsbehovet i sitt fjärrvärmenät. Exakt när en rörledning behöver bytas ut beror på flera faktorer och skapar risker som fjärrvärmeföretaget behöver hantera. Ett eftersatt fjärrvärmenät där nödvändiga reinvesteringar inte genomförs är sammankopplat med flera olika risker som kan påverka fjärrvärmeverksamheten.

Det finns tre identifierade risker kopplade till reinvesteringsbehoven som är skador på nätet, vatteninträngning i ledningarna och felaktig drift.

Konsekvenserna av de olika riskerna kan bli mer eller mindre omfattande beroende på olika faktorer. Konsekvenserna av vatteninträngning och felaktig drift är i första hand ökade drift- och underhållskostnader för fjärrvärmeföretagen då infrastrukturen slits mer än vid optimal drift. Det förväntas leda till högre priser för fjärrvärmekunderna.

Skador på nätet kan utöver reparationskostnader även leda till planerade eller oplanerade leveransavbrott samt sak- och personsador. De faktorer som är avgörande för risker och konsekvenser är bland annat ledningarnas förläggning, ålder och typ av ledning. Utöver det påverkas risken också av markens karaktär där ledningen är nedgrävd, frånvaro av fuktlarm och störningskänslighet hos kunder.

Riskerna kan hanteras med åtgärder

En indirekt effekt av ett eftersatt reinvesteringsbehov är att fjärrvärmepriser behöver höjas för att kompensera för ökade kostnader. Riskerna kan reduceras genom att fjärrvärmeföretag arbetar systematiskt med investeringsplanering, att de rapporterar in nyckeldata till Ei, att kraven på inrapportering av uppgifter till Ei utökas och att myndigheter erbjuder stöd till fjärrvärmeföretagen. Nedan presenteras dessa åtgärder i mer detalj.

Fjärrvärmeföretag behöver arbeta systematiskt med investeringsplanering

Idag finns inget krav på fjärrvärmeföretagen kopplat till investerings- och reinvesteringsplaner eller information till kunderna hur behovet av investering och reinvestering ser ut för kommande år. Av underlagsrapporten¹⁶³ till detta uppdrag framgår att större fjärrvärmeföretag har en utvecklad strategi med planer och budgeterade medel för ändamålet. Mindre fjärrvärmeföretag har inte lika välutvecklade strategier och har inte kommit lika långt, vilket beror på begränsade personalresurser och ekonomiska resurser.

Större företag har i regel mer formaliserade modeller med värdering av risker och reinvesteringsbehov som kopplar till företagets långsiktiga strategiarbete. Små och

¹⁶³ CIT Renergy (2025)

medelstora företag arbetar i större utsträckning med analyser baserat på erfarenhet och historia som kopplas till operativa mål som exempelvis behov av akuta åtgärder eller behov för att säkerställa leveransförmåga. De mindre företagen saknar ofta en dokumenterad metod men har en rutin som används inom företaget. Oavsett storlek på fjärrvärmeföretaget utgår analyser och rutiner från ett helhetsperspektiv för både nyinvesteringar och reinvesteringar i produktion, nät och undercentraler.

För att säkerställa att fjärrvärmeföretag har framförhållning vad gäller fjärrvärmenätets behov och därmed gör nödvändiga investeringar över tid behöver fjärrvärmeföretagen arbeta systematiskt med investeringsplanering. En sådan planering bör omfatta både en investeringsplan för hela fjärrvärmesystemets utveckling och en plan för reinvesteringar för att ersätta förbrukade fjärrvärmeledningar.

Fjärrvärmeföretagen skiljer sig åt ur många aspekter och har olika behov av att organisera och strukturera sin verksamhet. Därför är det svårt att säga exakt hur en investeringsplanering ska utformas eftersom det finns olikheter i hur fjärrvärmesystemen är integrerade, planeringsprocesser kan vara svåra att dela upp och investeringsbehoven varierar mellan företag och över tid.

Ett fjärrvärmeföretag som arbetar systematiskt med investeringsplanering bör ha en plan med en tidshorisont på minst 10 år, som uppdateras vartannat år och som omfattar minst

- ett dokumenterat arbetssätt,
- dokumentation och bedömning av befintlig infrastruktur,
- analys av framtida värmebehov och överföringskapacitet,
- strukturerad strategisk planering av kostnadseffektiva investeringar,
- reinvesteringsplanering för befintligt nät, och
- analys av alternativ till reinvesteringar som ett utvecklat strategiskt underhåll.

Eftersom investeringar och reinvesteringar påverkar fjärrvärmepriset i slutändan bör investeringsplaneringen också omfatta en analys av hur planen potentiellt kan påverka fjärrvärmepriset. En sådan analys bör baseras på investeringsplaneringen för hela fjärrvärmeföretaget, då kopplingen mellan enskilda reinvesteringsprojekt och förändringar i fjärrvärmepriset kan vara svår att identifiera.

Inrapportering av nyckeldata till ansvarig myndighet

Ett krav på fjärrvärmeföretag att arbeta systematiskt med investeringsplanering skulle behöva kompletteras med ett krav på att rapportera in nyckeldata till Ei.

Informationen som skulle behöva rapporteras in är sådan som är relevant för att bedöma fjärrvärmens tillstånd, kommande investeringsbehov och som ger en tydlig nytta för myndigheter och kunderna. Nyttan för myndigheterna skulle vara bättre insyn i hur fjärrvärmesystemen utvecklas över tid och ökad möjlighet att följa upp att nödvändiga reinvesteringar genomförs, vilket kan bidra till att minska risken för påverkan på leveranssäkerhet och fjärrvärmepriser.

Informationen skulle exempelvis kunna innehålla nyckeldata som sammanfattar investeringsplaneringen, information om fjärrvärmeföretaget uppfyller kraven på att arbeta systematiskt med investeringsplanering och en riskanalys.

Förändring av årsrapportering av uppgifter till Ei

Fjärrvärmeföretag är idag skyldiga att årligen rapportera in uppgifter om sin verksamhet till Ei¹⁶⁴. Denna skyldighet bör utvecklas så att investeringar och reinvesteringar redovisas separat. En sådan förändring förväntas ge en bättre överblick över hur investeringar hanteras. Uppgifterna är en förutsättning för att Ei ska kunna följa upp krav på investeringsplanering och analysera behov av framtida åtgärder.

Myndigheter ska erbjuda stöd till fjärrvärmeföretagen

Om ett krav på att systematiskt arbeta med investeringsplaner införs för fjärrvärmeföretagen så kan företagen behöva stöd. En ansvarig myndighet kan erbjuda olika former av stöd som exempelvis vägledning, mallar och forum där företag kan dela erfarenheter med varandra. Idag tillgängliggör exempelvis Energimyndigheten material och stöd kopplat till kraven på energikartläggningar. Detta skulle kunna ske i samverkan med branschorganisationer och utbildningsaktörer.

Åtgärdsförslagen ger små effekter på reinvesteringar

Till en början kan det konstateras att konsekvenserna är svåra att förutse då det saknas kunskap om det faktiska reinvesteringarbehovet. Bedömningen är att en stor andel av fjärrvärmeföretagen arbetar på ett sätt som hanterar behovet av reinvesteringar effektivt.

Konsekvenserna av förslagen jämfört med att inte införa dem bedöms som små för fjärrvärmemarknaden i stort. Det är oklart hur många fjärrvärmeföretag som skulle förbättra sin investeringsplanering genom ett infört krav. Troligen rör det sig i förekommande fall om mindre fjärrvärmeföretag som skulle bli mer effektiva i sitt arbete med reinvesteringar och därmed minska riskerna för skador,

¹⁶⁴ 41 § Fjärrvärmelagen (2008:263), 8 3 § Fjärrvärmeförordningen (2008:526) och Energimarknadsinspektionens föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet (EIFS 2022:11).

leveransproblem eller oväntade prisändringar, vilket i förlängningen påverkar fjärrvärmekunderna positivt.

För fjärrvärmekunderna generellt förväntas kraven kunna leda till en viss ökad transparens i de fall kunderna kan tolka den information som ges. Det förväntas leda till ökad förståelse för fjärrvärmens prisutveckling.

För Ei och andra myndigheter förväntas åtgärderna ge ett bättre underlag för tillsyn, uppföljning och analys av marknadens utveckling. Det förväntas i sin tur stärka myndigheternas arbete med att identifiera systemriskerna i tid och att granska kopplingen till fjärrvärmeprisets utveckling.

Förväntade negativa konsekvenser med förslagen är att fjärrvärmeföretagen förväntas få vissa kostnader kopplat till att följa och rapportera utifrån kraven. Eftersom kravet på själva planeringen är generellt utformat och inte detaljstyr hur investeringsplaneringen ska gå till förväntas dessa kostnader att bli begränsade.

Rapporten lyfter också en risk för att de införda kraven leder till en förväntan att planen alltid ska följas vilket leder till negativa konsekvenser om det inte finns flexibilitet att anpassa till förändrade omständigheter. Det framförs också att det finns en tydlig risk att kraven inte uppfattas som relevanta och att det enbart blir formella processer som inte leder till någon verklig påverkan på verksamheten.

För Ei förväntas kostnader för att utveckla rutiner för insamling, granskning och uppföljning. Dessutom förväntas kostnader för att analysera och använda informationen på ett effektivt sätt.

8.3 Inrapporteringskrav för uppgifter om reinvesteringar

<p>Bedömning: Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet för insamling av uppgifter om reinvesteringar behöver revideras.</p>

Den faktiska storleken på det framtida reinvesteringsbehovet är osäkert vilket beror på avsaknad av tillförlitliga uppgifter. För fjärrvärmeföretaget är det viktigt att veta när delar av fjärrvärmenätet behöver bytas ut. Ett fjärrvärmenät där ledningarna är i stort behov av att ersättas riskerar att leda till driftstopp och leveransavbrott för fjärrvärmekunderna. Under kalla vintermånader kan driftstopp av fjärrvärmen leda till att kunderna inte kan värma upp sina fastigheter under längre perioder.

Enligt underlagsrapporten arbetar fjärrvärmeföretag i någon form med investeringsplanering för att ha kontroll över sina fjärrvärmenät. Ett strukturerat arbetssätt kring reinvesteringar kan minska riskerna för oönskade konsekvenser

som leveransavbrott, sak- och personskador samt höjda fjärrvärmepriser för kunderna. Även om rena reinvesteringar inte förväntas leda till nya intäkter måste fjärrvärmenäten ändå förnyas för att behålla nuvarande kunder och för att inte orsaka svårkontrollerade kostnader för drift och underhåll. Det ligger därför i fjärrvärmeföretagens intresse att hantera reinvesteringar på ett långsiktigt hållbart sätt.

Ei ser inte något behov av att föreslå ett formellt krav på fjärrvärmeföretag att arbeta systematiskt med investeringsplanering. Eftersom fjärrvärmeföretagen redan har en sådan planering i någon form är nyttan med en reglering begränsad. Ett krav på investeringsplanering skulle inte utgöra någon garanti för att reinvesteringar skulle genomföras på ett effektivt sätt. Exakt när en fjärrvärmeledning behöver bytas ut beror på flera olika faktorer där ålder endast är en parameter. Det är slutligen en bedömning som fjärrvärmeföretaget behöver göra från fall till fall för att inte byta ut ledningar som fortfarande är funktionsdugliga.

För att ett krav på investeringsplanering skulle få effekt skulle Ei behöva ha sanktionsmöjligheter om myndigheten i sin tillsyn ser att reglerna inte efterlevs. Det kan vara att fjärrvärmeföretaget inte arbetar systematiskt med investeringsplanering eller att avbrott skett i fjärrvärmenätet som ett resultat av ett eftersatt reinvesteringarbehov. Sådana regler riskerar att öka kostnaderna för fjärrvärmeföretagen genom högre andel reinvesteringar än vad annars skulle skett och högre administrativa kostnader. Ei ser inte att nyttan med en sådan reglering skulle överstiga kostnaderna för samhället för att göra det lämpligt att föreslå en sådan reglering.

Det är viktigt att följa och analysera reinvesteringarbehovet

Fjärrvärme är en viktig del av det svenska energisystem och det är viktigt att följa dess utveckling över tid. För Ei är det viktigt att veta fjärrvärmenätens beskaffenhet för att kunna följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden enligt myndighetens instruktion¹⁶⁵. Vid en analys av informationen skulle Ei kunna föreslå nya regler för fjärrvärmeföretag om hantering av reinvesteringar, om myndigheten exempelvis ser att det finns en risk för avbrott i fjärrvärmeleveranserna till kunderna. Ei ser att en åtgärd där myndigheten kan följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden genom att samla in uppgifter om reinvesteringarbehovet ger en större nytta än ett formellt krav på investeringsplanering.

Ei samlar årligen in uppgifter från fjärrvärmeföretagen om drift- och affärsförhållanden i fjärrvärmeverksamheten där uppgifter om investeringar är

¹⁶⁵ 5 §, förordning (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

inkluderade. Vilka uppgifter som ska rapporteras in regleras i Ei:s föreskrifter (EIFS 2022:11) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet. Ei saknar dock nyckeltal som ger direkt information om hur stor andel av fjärrvärmenäten som är i behov av att ersättas och hur stor del av investeringarna som utgör reinvesteringar.

Innan uppdatering av föreskrifterna kan ske behöver bland annat en konsekvensutredning genomföras för att säkerställa att nyttan för samhället förväntas överstiga de förväntade kostnaderna förknippade med att förändra inrapporteringen. Preliminärt bedömer Ei att det kan bli aktuellt att samla in uppgifter om hur stor andel av årets investeringar som utgör reinvesteringar i befintliga anläggningar och en bedömning av hur reinvesteringsbehovet förväntas se ut de kommande 5–10 åren. Ei bedömer att insamling av dessa uppgifter ryms inom befintligt bemyndigande i 8 § 3 fjärrvärmeförordningen. Där anges att Ei får meddela föreskrifter om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna uppgifter om drifts- och affärsförhållanden.

9 Slutsatser och åtgärdsförslag

I detta kapitel redovisas Ei:s slutsatser baserade på de analyser och åtgärdsförslag som presenterats i rapporten.

9.1 Ny tvistlösningsfunktion ger kunderna möjlighet att pröva tvister

Att byta från fjärrvärme som uppvärmningsform är både svårt och kostsamt för kunden. Därför är ett starkt kundskydd för fjärrvärmekunder av stor vikt. Analysen visar att kundernas möjligheter att påverka sina villkor är begränsade. Ei föreslår därför åtgärder som stärker fjärrvärmekundernas ställning i förhållande till fjärrvärmeföretagen. En viktig sådan åtgärd är en tvistlösningsfunktion utanför domstol som stärker kundskyddet och prövar sakfrågor.

Det nuvarande systemet med förhandling och medling har visat sig otillräckligt för att ge kunderna verklig möjlighet att påverka pris och villkor. En tvistlösningsfunktion utanför domstol, med mandat att fatta beslut i sakfrågor, är därför avgörande för att stärka kundskyddet och skapa förtroende för marknaden. Detta är också ett krav som återfinns i EU:s omarbetade energieffektiviseringsdirektiv samt i motsvarande direktiv för gas och el.

Ei föreslår att frågan om tvistlösning för fjärrvärmekunder hanteras inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag, där tvistlösning för samtliga energislag – el, gas, fjärrvärme och fjärrkyla – utreds gemensamt. Målet är att etablera en effektiv, rättssäker och oberoende tvistlösningsfunktion utanför domstol som omfattar både konsumenter och näringsidkare. Inom ramen för uppdraget behöver det också utredas vilka typer av tvister som ska vara möjliga att pröva, inkluderat tvistlösningsfunktionens möjlighet att bedöma tvister om fjärrvärmeprisets skälighet. Ei bedömer att en sådan funktion är avgörande för att stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden. Ei föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utreda frågan om ett organ för tvistlösning utanför domstol för energisektorn.

Förstärkt fjärrvärmenämnd – ett steg mot framtida tvistlösning

Införandet av en tvistlösningsfunktion utanför domstol ligger en bit in i framtiden. Fram till dess behövs en förändring på fjärrvärmemarknaden där kunderna får bättre insyn i fjärrvärmeföretagens prissättning. Ei föreslår därför att Fjärrvärmenämnden förstärks och får ett tydligare uppdrag under övergångsperioden fram till dess att en ny tvistlösningsfunktion för energisektorn

är etablerad. Den förstärkta nämnden ska kunna bevilja fler ansökningar om medling och lämna skriftliga, offentliga rekommendationer efter avslutad medling. Detta ökar transparensen och ger vägledning till både kunder och företag i tvister.

Även om detta är en övergångslösning utgör den förstärkta nämnden ett viktigt första steg mot en framtida tvistlösningsfunktion för fjärrvärme. Genom att samla erfarenheter och bygga kunskap om tvistlösning på fjärrvärmemarknaden, skapas en stabil grund för att utforma och införa en effektiv, oberoende och rättssäker tvistlösningsfunktion för fjärrvärme. Nämndens placering blir därför viktig för regeringen att ta ställning till inför att nämnden förstärks.

9.2 Kunderna behöver större insyn i fjärrvärmeverksamheten

Fjärrvärmekunderna efterfrågar mer information om fjärrvärmeföretagens verksamhet och prissättning i samband med förhandling och medling samt i kunddialogen i Prisdialogen. Ei ser att en ökad öppenhet och transparens kan uppnås genom att utveckla en transparensplattform för fjärrvärme.

Trots fjärrvärmeföretagens omfattande årliga inrapportering till Ei har den förväntade nyttan för kunderna av dessa uppgifter ännu inte kunnat realiseras. Kunderna har därmed inte fått den insyn i fjärrvärmeverksamheten som inrapporteringsreglerna avsåg att möjliggöra. För att säkerställa att rapporteringen kommer kunderna till gagn föreslår Ei att en transparensplattform etableras.

Syftet med transparensplattformen är att ge en prishämmande effekt genom att synliggöra relevanta nyckeltal för fjärrvärmeverksamheten på ett kundvänligt sätt. Plattformen bör innehålla uppgifter om exempelvis effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet, kvalitet i leveransen samt prisnivåer hos olika fjärrvärmeföretag. För att kunna bedöma rimligheten i prishöjningar är andra ekonomiska nyckeltal också viktiga, såsom vinstmarginal och aktieutdelning.

Genom att öka insynen i företagets prissättning och ekonomi skapas förutsättningar för en form av självreglering – så kallad "sunshine regulation". Detta ger incitament för företagen att agera konkurrenskraftigt och ansvarsfullt, samtidigt som kunderna får bättre verktyg för att fatta informerade beslut. Plattformen möjliggör jämförelser mellan olika fjärrvärmeföretag, vilket kan bidra till att hålla nere priserna och höja kvaliteten på tjänsterna. Det ökar också trycket på företag med svårmotiverade prishöjningar att förklara och motivera sina beslut.

Inom ramen för utredningen om transparensplattformens utformning bör även kundernas behov av att kunna jämföra priser mellan olika uppvärmningsformer beaktas, för att undersöka om detta kan inkluderas i plattformens funktionalitet.

Möjligheten att jämföra med andra uppvärmningsformer kan hjälpa kunderna att bedöma om fjärrvärmepriset är skäligt.

9.3 Kraven höjs på fjärrvärmeföretagens information till kunderna

Den information som fjärrvärmeföretagen lämnar till fjärrvärmekunder vid avtalsändringar, om prisinformation och om kundrättigheter är inte tillräcklig. Dessa skyldigheter behöver utvecklas och förtydligas så att kunderna utifrån informationen ges större insyn och bättre möjligheter att förstå avtalet med sitt fjärrvärmeföretag. En viktig åtgärd är att stärka den information som fjärrvärmeföretagen lämnar när de genomför avtalsändringar. I och med genomförandet av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet ställs krav på att informationen ska vara transparent och begriplig. Ei har begärt ett bemyndigande om att utfärda föreskrifter som tydliggör vilka krav som ska ställas på fjärrvärmeföretagens information vid underrättelser om avtalsändringar samt hur informationen ska lämnas. Underrättelsen bör innehålla tillräckligt med information så att kunden kan göra en bedömning av avtalsändringens skälighet.

Ei:s kartläggning i delredovisningen av uppdraget visar att en klar majoritet av fjärrvärmeföretagen inte informerar om kundrättigheter på sina webbplatser. Detta innebär att kunder ofta saknar tillgång till grundläggande information om sina rättigheter. Ei ser därför behov av att ett informationskrav införs, som bland annat innebär att fjärrvärmeföretag ska publicera information om kundrättigheter på sina webbplatser för att stärka kundernas ställning. Vilka uppgifter företagen ska informera om föreslås regleras i föreskrift och bedöms rymmas inom bemyndigandet om information som är till nytta för kunderna och allmänheten, som regeringen föreslår i samband med implementeringen av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet.

Ei ser också att kraven på vilken prisinformation som fjärrvärmeföretagen ska lämna till kunder och allmänheten behöver stärkas. De förändringar av fjärrvärmeföretagens prismodeller som skett sedan Ei:s föreskrifter utformades reflekteras inte i nu gällande föreskrifter och behöver utvecklas. Ei bedömer att det finns behov av att tydliggöra reglerna för hur denna information ska tillhandahållas. En sådan precisering skulle underlätta för fjärrvärmeföretagen att följa gällande bestämmelser och samtidigt skapa bättre förutsättningar för Ei att genomföra tillsyn för att säkerställa regelefterlevnad.

9.4 Mer tillsyn behövs av fjärrvärmemarknaden

För att nya regler om förstärkt kundskydd ska få verklig effekt krävs att fjärrvärmeföretagen följer dem. Det är genom tillsyn som Ei kan säkerställa att reglerna efterlevs – först då blir politiken verklighet. Tillsynen bidrar också till att

klargöra hur reglerna ska tolkas, och genom bred kommunikation av resultaten från tillsynsinsatserna får fjärrvärmeföretagen stöd i att uppnå regelefterlevnad.

Ei har under de senaste åren haft ett kraftigt ökat tillsynsansvar, särskilt kopplat till ellagstiftningen. Ei bedömer att för att säkerställa det kundskydd som de nya åtgärderna syftar till krävs en kraftig ambitionshöjning inom tillsynen av fjärrvärmemarknaden samt utökade resurser som är öronmärkta för detta ändamål.

Ei föreslår därför att en årlig fjärrvärmeavgift införs för fjärrvärmeföretagen. Avgiften ska finansiera myndighetens arbete med tillsyn, bearbetning och offentliggörande av uppgifter samt framtagande och revidering av föreskrifter. Syftet med avgiften är att långsiktigt trygga finansieringen av dessa verksamhetsområden, oberoende av årliga förvaltningsanslag. Avgiften föreslås vara proportionell mot mängden levererad värmeenergi – större företag betalar mer, mindre företag mindre. Kostnaden för enskilda kunder blir marginell, men nyttan är stor genom ökad insyn, bättre kundskydd och stärkt förtroende för fjärrvärmemarknaden.

Tillsynen är också viktig för att skapa insyn i skäligheten bakom prishöjningar. Enligt det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet ska fjärrvärmeföretagen ge *transparent* och *begriplig* information vid avtalsändringar. Fjärrvärmelagen anger att om företaget inte redogör för skälen till ändringen får de nya villkoren inte tillämpas. En årlig tillsyn av dessa bestämmelser blir därför en central del av kundskyddet.

9.5 Ekonomisk reglering är nästa steg om förändringar uteblir

Twistlösningfunktionen, transparensplattformen samt en årlig rapport om fjärrvärmemarknadens utveckling, i kombination med förstärkt tillsyn och ett utökat informationsansvar för fjärrvärmeföretagen, bedöms vara centrala verktyg för att stärka kundskyddet för fjärrvärmekunderna.

Om de föreslagna åtgärderna inte leder till tillräckliga förbättringar för kunderna, bedömer Ei att en ekonomisk reglering kan bli nödvändig. Den fria prissättningen har i vissa fall lett till bristande förtroende hos kunderna. Ei föreslår därför att myndigheten utvärderar effekterna av de nya kundskyddsåtgärderna och, om dessa visar sig otillräckliga, att regeringen överväger att införa en ekonomisk reglering av fjärrvärmeverksamheten. Transparensplattformen och en twistlösningfunktion utanför domstol är viktiga komponenter för att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden. De utgör även ett underlag för tillsyn och analys, vilket är avgörande för att identifiera brister och föreslå relevanta åtgärder.

10 Konsekvensutredning

10.1 Branschbeskrivning

Om fjärrvärme

Fjärrvärmens utbyggnad i Sverige inleddes i slutet av 1940-talet och har sedan dess pågått kontinuerligt, i huvudsak i kommunal regi. Över hälften av fjärrvärmenäten drivs av kommunala bolag, och resterande drivs av privata eller statliga energikoncerner eller i kommunala förvaltningar. Ungefär hälften av uppvärmningen av bostäder och lokaler i Sverige kommer från fjärrvärme. Denna uppvärmningsform är därmed den vanligaste, och uppvärmningsformen finns i 285 av landets 290 kommuner.

I ett fjärrvärmesystem sker produktionen av värme centralt genom att vatten värms upp i en eller flera produktionsanläggningar som därefter distribueras i ett slutet rörledningssystem till de kunder som är anslutna till fjärrvärmesystemet. Vattnet cirkulerar därefter avkyllt tillbaka till fjärrvärmeanläggningen, där det värms upp på nytt. Fjärrvärme används främst för uppvärmning av byggnader och för varmvatten, men fjärrvärme levereras också till industrier för olika processbehov. Fjärrvärmeföretag kan också producera el samtidigt med fjärrvärme i så kallade kraftvärmeverk. Kraftvärmeverk är energieffektiva, eftersom både värme och el utvinns ur ett och samma bränsle och så mycket som 90 procent av energin i bränslet används. Det upphettade vattnet används för att driva en turbin, vilken i sin tur driver en generator som producerar el. Den värme som kvarstår efter elproduktionen används sedan för att värma vattnet i fjärrvärmesystemet. Kraftvärmens effektivitet bygger således på att det finns ett fjärrvärmenät som kan ta emot den värme som blir över vid produktionen av el.

Ofta är fjärrvärmeverksamhet integrerad, det vill säga att ett företag har hand om produktion, distribution och handel. Det krävs ingen koncession (tillstånd) för att bygga och använda fjärrvärmeledningar. Däremot kan fjärrvärmeanläggningar som klassas som medelstora vara tillstånds- eller anmälningspliktiga.

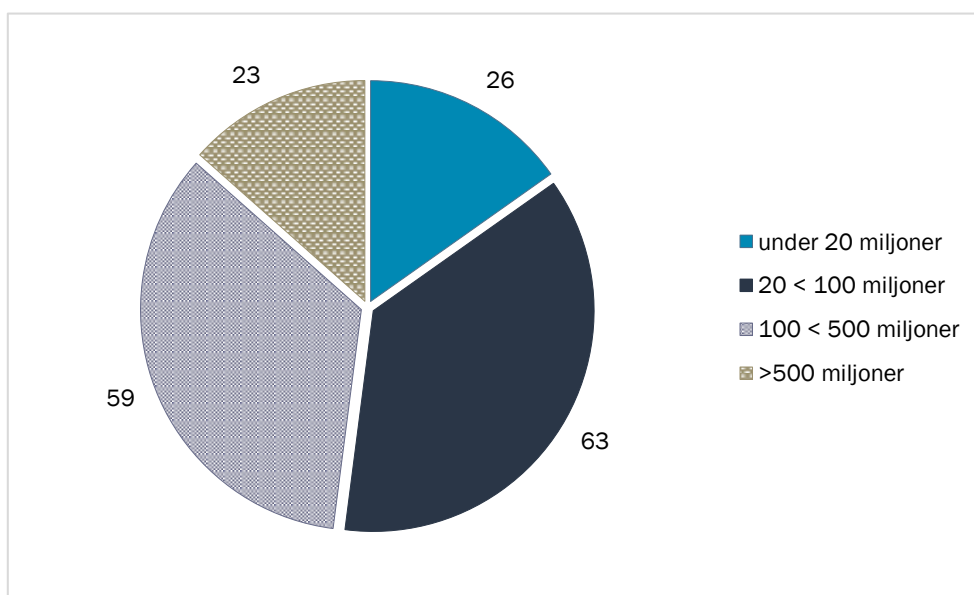
Sedan 1996 råder fri prissättning på fjärrvärmemarknaden. Dock ska fjärrvärmeverksamheten särredovisas vilket innebär att den ekonomiska redovisningen ska vara skild från övrig verksamhet i koncernen. Fjärrvärmeföretagen ska lämna in sina årsrapporter tillsammans med uppgifter om drift- och affärsförhållanden till Ei (40–43 §§ fjärrvärmelagen). Detta är ett sätt att motarbeta subventionering av en annan verksamhet inom samma företag som bedrivs på en mer konkurrensutsatt marknad.

Kombinationen av att prissättningen är fri, att en fjärrvärmekund inte kan byta leverantör, att byte av uppvärmningsform ofta är förenat med en relativt hög kostnad för kunden och att fjärrvärmeverksamhet kan bedrivas av vinstmaximerande aktörer innebär att kundens ställning gentemot leverantören är svag. Priset för fjärrvärme varierar mycket beroende på vilket fjärrvärmenät en kund är ansluten till, och det finns en relativt hög prisspridning på fjärrvärmemarknaden.

Fjärrvärmeföretagen

Det finns idag cirka 170 fjärrvärmeföretag av mycket varierande storlek. Vissa företag äger endast ett nät medan andra aktörer äger flera stycken. Även fjärrvärmenätens storlek varierar kraftigt, från enstaka kunder upp till cirka 12 000 anslutna kunder. Ägandeformen varierar mellan i huvudsak kommunala nämnder, kommunalägda aktiebolag, privata aktiebolag samt multinationella och/eller statliga energikoncerner. År 2023 mängden värme som levererades av de olika fjärrvärmeföretagen mellan cirka 3,6 och 7 900 GWh. Årsomsättningen varierade mellan 4,8 miljoner och 8,6 miljarder kronor. Den totala omsättningen för samtliga fjärrvärmeföretag var cirka 51 miljarder kronor. I figuren nedan finns en fördelning av fjärrvärmeföretagens storlek sett till årsomsättning.

Figur 12 Fjärrvärmeföretagens årsomsättning 2023, fördelat på antal företag¹⁶⁶



Källa: Ei, 2025

Prisdialogen

Plattformen Prisdialogen är ett branschinitiativ som startade 2013 av Riksbyggen, SABO (numera Sveriges Allmännytta) och Svensk fjärrvärme (numera

¹⁶⁶ Energimarknadsinspektionen. Resultaträkning ekonomiska uppgifter – fjärrvärme, (hämtad 2025-10-10)

Energiföretagen Sverige). I dag står Prisdialogens medlemmar för 71 procent av de svenska fjärrvärmeleveranserna.

Prisdialogen är ett forum där kunder och fjärrvärmeföretag kan mötas och syftar till att stärka kundens ställning på fjärrvärmemarknaden, skapa en rimlig, förutsägbar och stabil prisändring och bidra till att kunderna får ett ökat förtroende för fjärrvärmeföretagens prissättning.

Ei fick 2014 regeringens uppdrag att utvärdera Prisdialogen och slutrapporterade uppdraget 2016. I rapporten konstaterades att kunder till företag som ingår i Prisdialogen ansåg att deras ställning hade stärkts. Prisdialogen har sedan 2016 på eget initiativ låtit en tredje part utvärdera plattformen för att utvecklas och förbättras. Utvärderingen¹⁶⁷ som rör 2022 års prisändringar och de samråd som genomförts under 2021 visade en svag måluppfyllelse för målet "utrymme för kunder att kunna påverka utvecklingen av priskonstruktioner". Även andra mål, som exempelvis kopplar mot att kunderna ges möjlighet att påverka fjärrvärmeföretagens prisändringar och skydd för kunden från kraftiga prisökningar, hade enligt granskningen en bristande måluppfyllelse. Prisdialogen är dock inget forum för förhandling om fjärrvärmepreiser, utan finns snarare för att öka transparensen i prissättningen.

Förhandling och Fjärrvärmenämnden

Om en kund inte är nöjd med sina villkor hos sin fjärrvärmeleverantör kan kunden vända sig till företaget för att förhandla om detta. Om förhandlingen inte leder till en överenskommelse kan kunden ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden, som inrättades den 1 juli 2008 till följd av fjärrvärmelagen. Fjärrvärmenämnden är ett självständigt organ som medlar mellan företag och kunder på fjärrvärmeområdet. Nämnden fattar beslut självständigt, men är kopplad till Energimyndigheten som ansvarar för att nämnden tillförs tillräckliga resurser.

En medling hos Fjärrvärmenämnden syftar till att hjälpa parterna att komma överens om ett avtalsvillkor och att fjärrvärmekunden ska få insyn i förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren för fjärrvärme, samt att överbrygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag har i förhållande till kunden. Nämnden agerar dock endast som medlare och prövar inte skäligheten i företagets (pris)villkor. Nämnden fattar inte heller några bindande beslut som ett företag eller kund måste följa.

För att medling i Fjärrvärmenämnden ska kunna bli aktuellt behöver först en förhandling ha genomförts. Om förhandlingen mellan fjärrvärmeföretaget och

¹⁶⁷ IVL, Uppföljning av Prisdialogen 2022, Nr U 6560, 2022.

kunden inte leder till en överenskommelse, har fjärrvärmeföretaget eller kunden rätt att ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden.

I en utvärdering genomförd av Energimyndigheten föreslås att Fjärrvärmenämnden läggs ned i sin nuvarande utformning¹⁶⁸.

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är en oberoende myndighet för tvistlösning som kan pröva tvister mellan konsumenter och fjärrvärmeföretag. ARN beslutar om en icke-bindande rekommendation om hur tvisten ska lösas, där de flesta företag följer myndighetens rekommendation. Det kostar 150 kronor att anmäla ett ärende till ARN.¹⁶⁹

Konsumenternas energimarknadsbyrå

Konsumenternas energimarknadsbyrå är en oberoende byrå som hjälper konsumenter av el, gas och fjärrvärme med kostnadsfri information och juridisk vägledning. De sammanställer och analyserar även de problem som uppstår på marknaderna och rapporterar till berörd myndighet och bransch.¹⁷⁰

Konsumentverket

Konsumentverket är en myndighet som efter anmälningar från konsumenter bland annat kan kontrollera så att fjärrvärmeföretagen inte använder vilseledande marknadsföring, felaktig prisinformation eller oskäliga avtalsvillkor.

Konsumentverket tar hand om anmälningar mot företag och produkter som inte följer konsumenternas rättigheter inom marknadsföring, avtalsvillkor, prisinformation och säljmetoder.

Domstol

I sista hand kan en fjärrvärmekund vända sig till allmän domstol för att få en tvist avgjord. Domstolstvister är i regel mer tids- och arbetskrävande än ARN och Fjärrvärmenämnden, och kostar också mer pengar. En annan nackdel är att fjärrvärmekunden riskerar att få betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader om fjärrvärmekunden förlorar tvisten.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen (Ei) ansvarar för bland annat tillsyn och regelgivning enligt fjärrvärmelagen (2008:263). Om ett fjärrvärmeföretag inte följer reglerna i fjärrvärmelagen med tillhörande förordningar och föreskrifter kan Ei inleda tillsyn

¹⁶⁸ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19.

¹⁶⁹ Allmänna reklamationsnämnden (2025). *Om ARN*. (hämtad 2025-10-09).

¹⁷⁰ Energimarknadsbyrån (2025). *Om oss*. (hämtad 2025-10-09).

och förelägga fjärrvärmeföretaget att vidta åtgärder. Föreläggandena kan förenas med vite.

10.2 Nytt bemyndigande till Ei att utfärda föreskrifter

Nedan följer en översiktlig konsekvensutredning gällande förslaget på nytt bemyndigande till Ei med preliminära förväntade konsekvenser av att föreskrifter sedan tas fram. Innan myndigheten fattar beslut om föreskrifter måste sedan en konsekvensutredning göras för den specifika slutgiltiga utformningen av föreskrifterna, i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Problem- och målformulering

Regler om fjärrvärmeföretagets informationsskyldighet i samband med ändringar av avtalsvillkor framgår av 18 § fjärrvärmelagen (2008:263). Där anges att om ett fjärrvärmeföretag gör en ändring av avtalsvillkoren, ska fjärrvärmekunden skriftligen underrättas om ändringen senast två månader före den dag de ändrade villkoren ska börja gälla. I underrättelsen ska skälen för ändringen anges samt en upplysning lämnas om att fjärrvärmekunden har rätt att begära förhandling, ansöka om medling och att säga upp avtalet. Om fjärrvärmeföretaget inte följer bestämmelserna får de ändrade villkoren inte tillämpas.¹⁷¹ Det finns dock ingen närmare reglering om vilken information en underrättelse om villkorsändringar ska innehålla. För att kunden ska få tillräckligt med information för att kunna bedöma skäligheten av förändringen av avtalsvillkoren behöver kunden begära förhandling enligt bestämmelsen i 8 § fjärrvärmelagen. Först då har fjärrvärmeföretaget en skyldighet att ge fjärrvärmekunden tillräcklig information för att den ska kunna göra en bedömning av skäligheten av avtalsvillkoret.

Ei:s erfarenheter från tillsynsärenden, bland annat i samband med förelägganden mot större fjärrvärmeföretag, visar att informationen som lämnas till kunder vid pris- och avtalsändringar ofta är begränsad. Kunderna får i många fall en övergripande förklaring till varför villkoren eller priserna ändras, men informationen är sällan tillräcklig för att kunden ska kunna förstå skälen till förändringen eller bedöma dess skälighet. Den information som lämnas består ofta av övergripande hänvisningar till ökade kostnader eller marknadsförändringar utan att dessa konkretiseras eller relateras till företagets faktiska kostnadsutveckling.

Ei:s genomlysning av fjärrvärmemarknaden visar dessutom att fjärrvärmekunder generellt har låg kännedom om sina rättigheter enligt fjärrvärmelagen¹⁷². Den begränsade kännedomen kan bidra till att många kunder inte efterfrågar ytterligare information, vilket i praktiken försvagar deras möjlighet att utöva sina

¹⁷¹ Bestämmelsen i 18 § fjärrvärmelagen infördes genom prop. 2007/08:60, Fjärrvärmelag m.m.

¹⁷² Energimarknadsinspektionen (2024), Ei PM2024:01

rättigheter. Ur ett kundperspektiv innebär detta att informationen som lämnas idag inte fullt ut uppfyller sitt syfte. I promemorian Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465, föreslås ändringar i 18 § fjärrvärmelagen. Enligt förslaget ska fjärrvärmeföretaget skriftligen underrätta fjärrvärmekunden om en ändring av avtalsvillkoren *på ett transparent och begripligt sätt* senast två månader före den dag de ändrade villkoren ska börja gälla. I promemorian anges att detta innebär att informationen om ändringens innebörd ska vara tydlig och enkel att förstå.¹⁷³ Någon närmare vägledning lämnas inte kring vilka krav som ska ställas på informationen i underrättelsen.

Ei anser att det finns ett behov av att komplettera regleringen i 18 § fjärrvärmelagen med mer detaljerade föreskrifter som tydliggör vilka krav som ska ställas på fjärrvärmeföretagens information vid underrättelser. Genom att Ei ges ett bemyndigande att meddela mer detaljerade föreskrifter om hur fjärrvärmeföretag ska informera sina kunder vid villkorsändringar kan fjärrvärmekunderna få tillräckligt med information i ett tidigare skede än idag. Ei bedömer att detta skulle underlätta för fjärrvärmekunderna att förstå skälen till ändringen, göra en bedömning av skäligheten i de nya avtalsvillkoren och fatta mer välinformerade beslut om framtida uppvärmningslösningar. Ei bedömer att en sådan föreskriftsrätt inte ryms inom ramen för myndighetens befintliga bemyndiganden, eller inom de övriga bemyndiganden som föreslås i promemorian om genomförande av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet.

Nollalternativet

Om inget nytt bemyndigande införs kvarstår nuvarande reglering. Utöver bestämmelsen om information vid avtalsändringar i 18 § har fjärrvärmeföretag en skyldighet enligt 5 § fjärrvärmelagen att lämna prisinformation till fjärrvärmekunder och allmänheten. Bestämmelsen kompletteras med Ei:s föreskrifter (EIFS 2009:3) om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten. Av föreskrifterna följer bland annat en skyldighet för fjärrvärmeföretag att tillhandahålla prisinformation för olika kundkategorier. Informationen ska redovisas i tabellform med aktuella priser, uppdelat i fast och rörlig del, och på så sätt ge allmänheten en möjlighet att jämföra prisnivåer mellan företag.

Den nuvarande ordningen innebär att redovisningen begränsas till gällande priser, medan det saknas regler som anger hur prisändringar ska förklaras. Företagen är inte skyldiga att ange hur en prisförändring påverkar olika kundkategorier eller att förklara vilka kostnadsdrivande faktorer som ligger bakom en prisjustering, annat än om kunden begär förhandling. Avsaknaden av tydliga informationskrav vid

¹⁷³ Promemoria Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465, s. 152.

avtalsändringar försämrar även Ei:s möjligheter att genom tillsyn säkerställa att informationen presenteras på ett enhetligt sätt som gör det möjligt för kunderna att förstå förändringarnas faktiska innebörd.

Som redogjorts för ovan har det i promemorian om genomförande av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet föreslagits ändringar i 18 § fjärrvärmelagen. Ändringarna innebär bland annat att kunderna ska underrättas om avtalsändringar på ett transparent och begripligt sätt. Utan kompletterande föreskrifter blir dock innebörden av begreppen transparent och begripligt oklar.

Sammantaget innebär nollalternativet att informationssituationen i grunden förblir densamma. Kunderna får fortsatt tillgång till aktuella prisuppgifter enligt EIFS 2009:3 och en allmän underrättelse enligt fjärrvärmelagen, men utan tydliga krav på redovisning av prisändringar eller kostnadsförklaringar. Detta innebär att kunderna inte ges förutsättningar att fullt ut förstå, jämföra och ta ställning till prisändringar.

Alternativa lösningar

Ett alternativ till att meddela föreskrifter som kompletterar och förtydligar lagbestämmelsen är att Ei genomför informationsinsatser om fjärrvärmeföretagens informationsskyldighet. Sådana insatser skulle kunna bestå av exempelvis webbseminarier, vägledningsmaterial eller riktade informationskampanjer. Ei bedömer dock att sådana insatser inte är tillräckliga för att säkerställa en enhetlig tillämpning bland fjärrvärmeföretagen, eftersom det inte går att säkerställa att informationen når alla fjärrvärmeföretag.

En annan alternativ lösning som Ei har övervägt är att förstärka tillsynen över fjärrvärmeföretagens underrättelser om avtalsändringar och därigenom tydliggöra hur reglerna ska tillämpas i praktiken, men inte meddela några föreskrifter. Ei bedömer dock att avsaknaden av tydliga krav på informationen i den nuvarande regleringen försvårar möjligheterna att bedriva en ändamålsenlig och förutsägbar tillsyn. Såväl fjärrvärmeföretag som representanter från kundsidan har också ställt sig positiva till mer detaljerade informationskrav på föreskriftsnivå.¹⁷⁴

Sammanfattningsvis har Ei övervägt såväl informationsinsatser som utökad tillsyn av nuvarande regler som alternativa lösningar till att meddela bindande föreskrifter. Ei bedömer dock att föreskrifter behövs för att skapa tydliga och förutsägbara krav gällande vilken information som fjärrvärmeföretag ska lämna till sina kunder i samband med underrättelser om avtalsändringar. Tydliga och

¹⁷⁴ Diarienummer 2024–101865

bindande regler innebär i sin tur bättre möjligheter för Ei att framgent bedriva en effektiv tillsyn över att informationskraven efterlevs.

Beskrivning av förslaget

Nuvarande fjärrvärmelag är utformad så att bemyndigandena till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer återfinns i respektive bestämmelse. Ei konstaterar att det saknas ett bemyndigande som kompletterar nuvarande 18 § fjärrvärmelagen. Det föreslås inte heller något sådant bemyndigande i promemorian om genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet.¹⁷⁵

Ei anser att det finns ett behov av att komplettera regleringen i 18 § fjärrvärmelagen med mer detaljerade föreskrifter som tydliggör vilka krav som ska ställas på fjärrvärmeföretagens information vid underrättelser om avtalsändringar. Enligt Ei bör informationen åtminstone innehålla information om de huvudsakliga kostnadsökningar eller övriga faktorer som föranlett prisändringen. Enbart en procentuell justering eller en allmän motivering är ofta otillräcklig för att kunden ska kunna förstå skälen till prisändringen. Informationen bör även innehålla uppgift om kostnaden i kronor och den procentuella kostnadsförändringen jämfört med föregående år. Ei bedömer att en sådan föreskriftsrätt inte ryms inom ramen för myndighetens befintliga bemyndiganden, eller inom de övriga bemyndiganden som föreslås i promemorian om genomförande av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet.

Ei föreslår därför att nuvarande 18 § fjärrvärmelagen kompletteras med ett fjärde stycke där det anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar ska innehålla samt hur informationen ska tillhandahållas.

Vidare föreslås att nuvarande 9 § fjärrvärmeförordningen kompletteras med en femte punkt där det anges att Energimarknadsinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar enligt 18 § fjärrvärmelagen ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas.

¹⁷⁵ I promemorians förslag till ändrad 5 § fjärrvärmelagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att fjärrvärmeföretag ska vara skyldiga att lämna information som är till nytta för fjärrvärmekunder och allmänheten på sina webbplatser eller på annat sätt. I författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen anges att de föreskrifter som kan meddelas med stöd av paragrafen delvis kan genomföra artikel 21.2 fjärde stycket i det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet (s. 148 i promemorian). Ei konstaterar att information i samband med avtalsändringar regleras i artikel 21.3 i direktivet, vilket alltså inte täcks av föreslaget bemyndigande.

Finansiering

Ei:s kostnader för att ta fram föreskrifter och bedriva tillsyn och informationsinsatser föreslås initialt att finansieras genom myndighetens befintliga anslag. De löpande kostnaderna föreslås sedan att finansieras genom en fjärrvärmeavgift från fjärrvärmeföretagen (se separat åtgärdsförslag om införande av fjärrvärmeavgift).

Rättsliga förutsättningar

Att ge Ei ett bemyndigande om att meddela föreskrifter som kompletterar och tydliggör kraven i 18 § fjärrvärmelagen om vilken information fjärrvärmeföretagen ska lämna vid underrättelser om avtalsändringar bedöms inte gå utöver energieffektiviseringsdirektivets krav¹⁷⁶ på att leverantörer ska informera sina kunder om avtalsändringar på ett transparent och begripligt sätt.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för konsumenter

Ett bemyndigande till Ei att meddela föreskrifter som tydliggör informationskraven förväntas inte i sig leda till konsekvenser för konsumenter. I förlängningen, när Ei har utarbetat sådana föreskrifter, förväntas dock positiva konsekvenser i form av transparent och begriplig information vid prisändringar. Detta förväntas leda till ökat kundförtroende på marknaden genom att kunderna ges ökad möjlighet att förstå anledningen och göra en bedömning av skäligheten vid prisförändringar samt fatta informerade beslut om framtida uppvärmningslösningar. Den potentiella nyttan av att kunna fatta informerade beslut varierar beroende på individuella omständigheter. För en villakund som har realistiska möjligheter att byta uppvärmningsform skulle en bedömd oskälighet i prisförändringen kunna leda till ett byte till en mer kostnadseffektiv uppvärmningsform eller möjligen en påverkan på företagets prislista för kundkategorin. För en kund med flerfamiljshus i tätbebyggt område och hög alternativkostnad för att byta uppvärmningsform är handlingsutrymmet och därmed den förväntade nyttan lägre. Då kan det i stället handla om möjlighet att framföra klagomål, begära medling eller anmäla fjärrvärmeföretaget till Konkursverket för att försöka påverka situationen.

Om både bemyndigandet och den föreslagna fjärrvärmeavgiften införs förväntas kostnader både för fjärrvärmeföretag och Ei till följd av bestämmelsen i slutändan tas ut från fjärrvärmekunderna. Innan Ei fattar beslut om hur de slutgiltiga föreskrifterna ska utformas måste en konsekvensutredning genomföras så att de utformas så att nyttorna överstiger kostnaderna.

¹⁷⁶ (EU) 2023/955, Artikel 21.2. i), tredje stycket.

Konsekvenser för företag

Ett bemyndigande till Ei att meddela föreskrifter förväntas inte i sig leda till konsekvenser för företag. I förlängningen förväntas dock konsekvenser för företag som är fjärrvärmekunder, liknande de konsekvenser som nämnts för konsumenter.

För fjärrvärmeföretagen förväntas i förlängningen kostnader kopplat till regelefterlevnad. Kostnaderna utgörs av merkostnaderna det innebär att se till att information vid avtalsändringar lever upp till Ei:s mer detaljerade föreskrifter jämfört med att leva upp till energieffektiviseringsdirektivets krav¹⁷⁷ på att informationen ska vara transparent och begriplig.

Kostnader som kan uppstå för fjärrvärmeföretagen till följd av ett bemyndigande bedöms främst vara kopplade till anpassning av informationsrutiner och interna processer. Vid införandet av nya föreskrifter kan företagen behöva uppdatera befintliga mallar för meddelande av avtalsändringar.

De initiala kostnaderna bedöms variera beroende på företagets storlek och befintliga rutiner för kundinformation. Eftersom krav på transparent och begriplig information redan följer av energieffektiviseringsdirektivet förväntas befintliga rutiner och mallar kunna användas. Preliminärt bedömer Ei att anpassningskostnaden i genomsnitt inte kommer överstiga intervallet 15 000–60 000 kronor¹⁷⁸. För större aktörer med etablerade processer och automatiserade kundsystem bedöms kostnadspåverkan vara marginell. De löpande kostnaderna förväntas därefter vara begränsade och främst bestå av återkommande uppdateringar av informationsmaterial och mallar i samband med framtida avtalsändringar samt viss administrativ tid för intern granskning och kvalitetssäkring.

På längre sikt kan även tydliga föreskrifter bidra till minskade kostnader för företagen. En enhetlig och tydlig information kan leda till färre missförstånd och frågor från kunder samt minska behovet av ytterligare förklaringar eller rättelser i efterhand.

Hur stora kostnaderna förväntas bli för fjärrvärmeföretagen beror i slutändan på hur föreskrifterna utformas. Innan Ei beslutar om föreskrifter kommer en konsekvensutredning göras för att säkerställa att föreskrifterna blir kostnadseffektiva.

¹⁷⁷ Som regeringen föreslagit införa i fjärrvärmelagen, se Promemoria Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet, KN 2025/01465, s. 23

¹⁷⁸ Baserat på en genomsnittlig lön för kommunikatör enligt SCB på 45 100 kronor i månaden och ett påslag för arbetsgivaravgift, semesterersättning och overhead på 84 procent

Påverkan på konkurrensförhållanden

Ett bemyndigande till Ei att meddela föreskrifter förväntas inte i sig leda till konsekvenser för konkurrensförhållandena mellan uppvärmningsformer. I förlängningen förväntas dock föreskrifterna leda till ökad transparens och begriplighet på fjärrvärmemarknaden, vilket kan få en positiv effekt på konkurrenssituationen på marknaden för uppvärmning i stort. Hur stor effekt ökad transparens och begriplighet får på konkurrensförhållandena förväntas variera beroende på lokala förutsättningar i de olika fjärrvärmenäten. Ett fjärrvärmenät som har många kunder med en låg alternativkostnad för andra uppvärmningsformer förväntas med mer informerade kunder få en ökad konkurrens från alternativen. Påverkan på konkurrensen i fjärrvärmenät där många kunder i stället har en hög alternativkostnad förväntas dock bli begränsad då fjärrvärmeföretagen fortsatt har betydande marknadsstyrka.

Annan påverkan på företag

Ei:s analys har inte identifierat någon annan påverkan på företag.

Särskild hänsyn till små företag

Att Ei får ett bemyndigande påverkar inte i sig små företag på något sätt som fordrar att särskild hänsyn tas. Innan Ei beslutar om föreskrifter ska behovet av särskild hänsyn till små företag utredas.

Konsekvenser för offentlig sektor

Förslaget förväntas leda till konsekvenser för Ei som förväntas ta fram föreskrifter med stöd av bemyndigandet. Initialt förväntas kostnader för att utreda och besluta om föreskrifter och informationsinsatser i samband med ikraftträdandet, därefter förväntas löpande kostnader för tillsyn, information och eventuella uppdateringar av föreskrifterna. Samtidigt förväntas föreskrifter göra regelverket lättare att tolka, vilket förväntas leda till besparingar i form av minskat behov av tillsyn och information jämfört med nollalternativet.

Kostnaderna för att utreda och besluta om föreskrifter förväntas inte överstiga en årsarbetskraft, vilket innebär en kostnad om upp till 1,2 miljoner kronor.

Ei har inte identifierat några ytterligare konsekvenser för offentlig sektor som resultat av bemyndigandet. Innan beslut om föreskrifter fattas ska konsekvenserna för offentlig sektor utredas.

Miljömässiga konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta miljömässiga konsekvenser av att införa ett bemyndigande till Ei att besluta om föreskrifter. Innan beslut om föreskrifter fattas ska de miljömässiga konsekvenserna utredas.

Sociala konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta sociala konsekvenser av att införa ett bemyndigande till Ei att besluta om föreskrifter. Innan beslut om föreskrifter fattas ska de sociala konsekvenserna utredas.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Ei bedömer att det är ett lämpligt datum då det sammanfaller med det ikraftträdandedatumet som regeringen aviserat i promemorian om genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet. Ei har för avsikt att uppdatera föreskrifter även inom befintliga bemyndiganden, med ett tidigt ikraftträdande av det nu föreslagna bemyndigandet så finns en möjlighet att föreskrifterna kan tas fram samlat vilket förväntas leda till lägre kostnader än om föreskrifterna tas fram separat senare. Även för fjärrvärmeföretagen förväntas kostnaderna för regelefterlevnad bli lägre om beslut om föreskrifter fattas samlat.

Ei bedömer att bemyndigandet i sig inte är en sådan ändring som kräver någon särskild informationsinsats. Ei har för avsikt att på ett ändamålsenligt sätt genomföra informationsinsatser i samband med att föreskrifter tas fram.

Uppföljning

Ei förutser inget behov i närtid av att följa upp själva bemyndigandet. Innan beslut om föreskrifter fattas ska behovet av uppföljning utredas.

10.3 Fjärrvärmeavgift

Problem- och målformulering

Ei har i detta regeringsuppdrag identifierat ett flertal åtgärder från myndighetens sida för att förbättra transparensen på fjärrvärmemarknaden och stärka kundernas ställning. Ei har identifierat ett behov av ökad transparens av fjärrvärmeföretagens ekonomiska förhållanden och kostnadseffektivitet, vilket skulle kunna uppnås med en transparensplattform, att myndigheten varje år publicerar en fördjupad analys av fjärrvärmemarknaden, samt att myndigheten ser ett behov av att öka antalet tillsynsinsatser samt uppdatera befintliga och utveckla nya föreskrifter¹⁷⁹. Ei har samtidigt bedömt att åtgärderna inte ryms inom det befintliga anslaget. För att säkerställa att myndigheten över tid får tillräckliga resurser för att förbättra transparensen på fjärrvärmemarknaden och stärka kundernas ställning föreslås finansiering av de identifierade åtgärderna ske genom en fjärrvärmeavgift.

¹⁷⁹ Energimarknadsinspektionen (2025). Ei R2025:05.

Ytterligare ett mål med fjärrvärmeavgiften är att den ska beräknas på ett transparent sätt som är enkelt att kontrollera och att den inte sätter en oproportionerlig börda på fjärrvärmeföretagen och i förlängningen deras kunder.

Nollalternativet

Som nollalternativ antas Ei fortsätta bedriva sina uppgifter inom befintliga budgetramar. Det innebär en lägre ambitionsnivå på tillsyn, arbete med föreskrifter, transparensplattform och årlig analys av fjärrvärmemarknaden. Alternativt behöver Ei omfördela befintliga resurser och sänka ambitionsnivån på regelutveckling, tillståndsprövning eller tillsyn på andra områden.

Alternativa lösningar

Anslagsfinansiering

Ett alternativ skulle vara att finansiera åtgärderna för transparens, arbete med föreskrifter och tillsyn med anslag i stället för en fjärrvärmeavgift. En sådan ordning förväntas leda till lägre initiala kostnader för Ei och fjärrvärmeföretagen då skatteuttag och anslag genom myndighetens budget kan ske inom redan befintliga processer hos riksdag och regering. Även de löpande kostnaderna för administration hade blivit lägre för Ei och fjärrvärmeföretagen. En viss ökning kan förväntas av administrativa kostnader för riksdag och regering i samband med att hitta finansiering till det ökade anslaget. De löpande administrativa kostnaderna av att Ei får ett något högre anslag bedöms dock som marginella.

En anslagsfinansiering hade inneburit skattefinansiering på annat sätt än genom att Ei samlar in en avgift från fjärrvärmeföretagen. Det hade förväntats leda till en marginellt högre skattebörda för någon annan, beroende på vilken skatt som hade införts eller höjts på marginalen för att möjliggöra ett utökat anslag. En fjärrvärmeavgift tas ut av fjärrvärmeföretagen som i sin tur debiterar fjärrvärmekunderna. En anslagsfinansiering jämfört med avgiftsfinansiering förväntas därför leda till en marginellt lägre kostnad för fjärrvärmekunder på bekostnad av andra skattebetalare.

Nackdelen med att finansiera åtgärderna med anslag är att det riskerar att begränsa Ei:s möjligheter att agera som oberoende tillsynsmyndighet över fjärrvärmemarknaden. Det riskerar även att leda till att myndighetens tillsyn och information på fjärrvärmemarknaden inte tillförsäkras en långsiktig finansiering, vilket i sin tur riskerar hindra att myndigheten över tid får tillräckliga resurser för att förbättra och upprätthålla transparensen på fjärrvärmemarknaden och stärka kundernas ställning.

Beskrivning av förslaget

För att säkerställa att Ei får tillräckliga resurser för att utöva tillsyn, förbättra transparensen, arbeta med myndighetens föreskrifter samt offentliggöra uppgifter för att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden föreslås att fjärrvärmeföretag ska betala en fjärrvärmeavgift.

Ei föreslår därför att fjärrvärmelagen kompletteras med en ny bestämmelse (53 a §) som anger en skyldighet för fjärrvärmeföretag att betala en årlig avgift för att finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet. Vidare föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt fjärrvärmelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt tillsynsmyndighetens uppdrag att offentliggöra information till allmänheten för att stärka fjärrvärmekundernas ställning.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om fjärrvärmeavgift. Ei föreslår därför en komplettering av 54 § fjärrvärmelagen.

Finansiering

Kostnaderna för Ei kopplat till att upprätta ett system för att samla in fjärrvärmeavgifter föreslås finansieras genom befintligt anslag, medan de löpande kostnaderna föreslås finansieras med delar av de fjärrvärmeavgifter som samlas in.

Kostnaderna för offentlig sektor i övrigt bedöms som marginell och bör därför rymmas inom befintlig finansiering.

Rättsliga förutsättningar

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten och innebär inga avvikelser från gällande unionsrättsliga bestämmelser.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för konsumenter

Kostnaderna för fjärrvärmeföretagens inbetalade fjärrvärmeavgifter förväntas överföras på företagets kunder, som till viss del utgörs av konsumenter. Det rör konsumenter som bor i småhus, men även boende i flerfamiljshus som värms upp med fjärrvärme, då husets ägare förväntas föra över kostnaderna på de konsumenter som är slutanvändare genom avgift eller genom hyran. För ett typiskt småhus som förbrukar mellan 15 – 40 MWh per år beräknas kostnaden bli mellan 2 – 5 kronor per år¹⁸⁰.

¹⁸⁰ 7 200 000 SEK i totala avgifter / 53 000 000 MWh levererad värme enligt årsrapport till Ei 2023 ≈ 0,136 SEK per levererad MWh. 0,136 * 15 till 40 MWh ≈ 2 till 5 kronor.

Den verksamhet hos Ei som fjärrvärmeavgiften ska finansiera förväntas leda till ökad transparens och minska informationsglappet mellan konsumenter och fjärrvärmeföretag. Det förväntas leda till nytta för konsumenterna i form av ökat kundförtroende på marknaden genom att kunderna ges ökad möjlighet att förstå fjärrvärmemarknaden, och fatta informerade beslut om framtida uppvärmningslösningar. Den potentiella nyttan av att kunna fatta informerade beslut varierar beroende på individuella omständigheter. För en villakund som har realistiska möjligheter att byta uppvärmningsform skulle en bedömd oskälighet i prisförändringen kunna leda till ett byte till en mer kostnadseffektiv uppvärmningsform, eller möjligen en påverkan på företagets prislista för kundkategorin. För en kund med flerfamiljshus i tätbebyggt område och hög alternativkostnad för att byta uppvärmningsform är handlingsutrymmet och därmed den förväntade nyttan lägre. Då kan det i stället handla om möjlighet att framföra klagomål, begära medling eller anmäla fjärrvärmeföretaget till Konkurrensverket för att försöka påverka situationen.

Konsekvenser för företag

Förslaget förväntas påverka alla fjärrvärmeföretag som är verksamma i Sverige som får kostnader kopplat till att ta emot beslut och betala in fjärrvärmeavgifter till Ei. Baserat på den inrapportering som skedde till Ei 2023 var det 171 företag som levererade fjärrvärme.

Den administrativa kostnaden för att ta emot ett beslut och genomföra en årlig inbetalning till Ei förväntas bli begränsad för samtliga fjärrvärmeföretag. Eftersom de förväntas ha effektiva rutiner på plats för att ta emot och betala in fakturor beräknas kostnaden till totalt cirka 35 000 kronor¹⁸¹ sammanlagt för 171 fjärrvärmeföretag, motsvarande 205 kronor per företag. Kostnaden för själva avgiften ska enligt Ei:s preliminära förslag stå i proportion till volymen levererad fjärrvärme per fjärrvärmeföretag och ska sammanlagt uppgå till ett belopp som motsvarar Ei:s årliga kostnader för myndighetens verksamhet enligt fjärrvärmelagen, vilket innebär tillsyn, arbete med föreskrifter samt offentliggörande av information till allmänheten i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Dessa kostnader beräknas till cirka 7,2 miljoner kronor årligen¹⁸². Om avgiften skulle beräknas utifrån de uppgifter som rapporterats in till Ei för 2023 skulle det innebära att den årliga avgiften blir mellan 500 kronor och 1,1 miljon kronor där genomsnittet blir cirka 42 000 kronor per år.

Fjärrvärmeavgiften förväntas föras över till fjärrvärmeföretagets kunder, vilka delvis är företag. För en typkund som värmer upp flerbostadshus eller lokal som

¹⁸¹ Beräknat utifrån att betalning görs av en ekonomiassistent eller motsvarande och att den tar maximalt 0,5 timme att genomföra. Årslön enligt Statistikmyndigheten SCB 426 000 / 1 920 timmar på ett år * 0,5 timme ≈ 35 000 kronor.

¹⁸² Se avsnitt om konsekvenser för offentlig sektor.

förbrukar mellan 80 – 1 000 MWh per år beräknas kostnaden bli mellan 11 – 136 kronor per år¹⁸³.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Att Ei:s åtgärder för stärkt kundskydd finansieras genom en fjärrvärmeavgift förväntas inte leda till några effekter på konkurrensförhållandena jämfört med en anslagsfinansiering. Dock förväntas en positiv effekt jämfört med nollalternativet. Om transparensen och regelefterlevnaden på fjärrvärmemarknaden ökar förväntas det leda till mer informerade kunder. Detta gäller både befintliga fjärrvärmekunder och potentiella fjärrvärmekunder. Det förväntas i sin tur leda till en stärkt konkurrenssituation mellan uppvärmningsformer då värmekunder får tillgång till mer lättillgänglig information för att bedöma och jämföra olika uppvärmningsalternativ. Hur stor effekten av ökad transparens och regelefterlevnad får på konkurrensförhållandena förväntas variera beroende på lokala förutsättningar i de olika fjärrvärmenäten. Ett fjärrvärmenät som har många kunder med en låg alternativkostnad för andra uppvärmningsformer förväntas med mer informerade kunder få en ökad konkurrens från alternativen. Påverkan på konkurrensen i fjärrvärmenät där många kunder i stället har en hög alternativkostnad förväntas dock bli begränsad då fjärrvärmeföretagen fortsatt har betydande marknadsmakt.

Annan påverkan på företag

Ei:s analys har inte identifierat någon annan påverkan på företag utöver vad som redan nämnts.

Särskild hänsyn till små företag

Särskild hänsyn till små företag tas genom att avgiften utformas per levererad mängd värme. Det innebär att små företag betalar en proportionellt lägre avgift.

Konsekvenser för offentlig sektor

Förslaget innebär initiala kostnader för Ei i samband med att upprätta system och rutiner för att beräkna, besluta och samla in fjärrvärmeavgifterna. Därefter förväntas löpande kostnader för att genomföra beräkningar, beslut och insamling av fjärrvärmeavgifterna. Inför införandet och sedan löpande vart tredje år tillkommer även kostnader för att genomföra avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191). Vissa kostnader för att publicera information på Ei:s webbplats och att besvara eventuella frågor om avgiften förväntas, dessa bedöms dock bli begränsade då

¹⁸³ $7\,200\,000 \text{ SEK i totala avgifter} / 53\,000\,000 \text{ MWh levererad värme enligt årsrapport till Ei 2023} \approx 0,136 \text{ SEK per levererad MWh. } 0,136 * 80 \text{ till } 1\,000 \text{ MWh} \approx 11 \text{ till } 136 \text{ kronor.}$

avgiftens konstruktion är enkel att beräkna och underlaget för beräkning finns i Ei:s sammanställning av fjärrvärmeföretagens årsrapporter.

De initiala kostnaderna beräknas uppgå till cirka en halv årsarbetskraft om 600 000 kronor. Baserat på Ei:s löpande administrativa kostnader för att sammanställa och besluta om tillsynsavgifter på grossistmarknaderna för energi förväntas de löpande kostnaderna uppgå till cirka 125 000 kronor¹⁸⁴ per år.

Fjärrvärmeavgiftens syfte är att täcka Ei:s årliga kostnader för tillsyn enligt fjärrvärmelagen, inbegripet upprättandet av en årlig rapport om fjärrvärmemarknaden samt kvalitetssäkring, bearbetning, framtagande och offentliggörande av nyckeltal baserade på inrapporterade data från fjärrvärmeföretagen. Avgiften ska även täcka in kostnader för Ei att uppdatera befintliga föreskrifter och utveckla nya föreskrifter med stöd av fjärrvärmelagen. Ei bedömer att det sammantagna arbetet som ska finansieras med fjärrvärmeavgift kommer motsvara upp till 6 årsarbetskrafter à 1,2 miljoner kronor. Det innebär att kostnaden beräknas uppgå till cirka 7,2 miljoner kronor per år.

Att finansiera tillsyn på fjärrvärmemarknaden med en fjärrvärmeavgift förväntas stärka Ei:s roll som oberoende tillsynsmyndighet, vilket även stärker förmågan att leverera inom myndighetens instruktion att följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaden, föreslå åtgärder som främjar marknadens funktion, verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser samt att stärka fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva val genom lättillgänglig och tillförlitlig information.

För staten och de kommuner som äger fjärrvärmeföretag förväntas indirekta konsekvenser motsvarande vad som beskrivs under avsnittet konsekvenser för företag.

Om Ei:s beslut om fjärrvärmeavgift överklagas förväntas kostnader för handläggning uppstå hos förvaltningsdomstolarna. Baserat på erfarenhet från tillsynsavgifter på grossistmarknaderna för el och gas förväntas antal ärenden bli få, under ett ärende per år i genomsnitt. Konsekvenserna för domstolarna förväntas därför bli marginella.

Ekonomistyrningsverket förväntas få ytterligare en avgift att genomföra samråd vid införandet och vart tredje år i enlighet med avgiftsförordningen. Baserat på

¹⁸⁴ I rapporten En effektiv bekämpning av marknadsmissbruk på grossistmarknaderna för energi, s. 252 beräknades arbetsbördan till cirka 200 timmar per år, med antaganden om en årsarbetskostnad på 1,2 miljoner och 1 920 arbetstimmar per år motsvarar det $200 / 1920 * 1,2$ miljoner = 125 000.

omfattningen av de samråd Ei har med Ekonomistyrningsverket idag bedöms dessa kostnader bli marginella.

Ei har inte identifierat några ytterligare konsekvenser för offentlig sektor.

Miljömässiga konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta miljömässiga konsekvenser av förslaget.

Sociala konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta sociala konsekvenser av förslaget.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Bestämmelserna om fjärrvärmeavgift föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Ei bedömer att detta är ett lämpligt datum eftersom det sammanfaller med början av ett kalenderår, vilket underlättar administration och redovisning för såväl Ei som fjärrvärmeföretagen. Ett ikraftträdande vid årsskiftet möjliggör att avgiften kan börja tas ut från och med kalenderåret 2027 baserat på de uppgifter som företagen redovisat i årsrapporterna från 2025 som samlas in och publiceras av Ei under 2026.

Ei bedömer att förslaget inte kräver omfattande informationsinsatser utöver sedvanlig kommunikation i samband med att föreskrifter tas fram. Myndigheten har för avsikt att på ett ändamålsenligt sätt informera fjärrvärmeföretagen om de nya bestämmelserna bland annat genom publicering på Ei:s webbplats och i samband med branschdialoger.

Uppföljning

Ei:s arbete med fjärrvärmeavgifter föreslås följas upp i samband med myndighetens årsredovisning där, likt nuvarande tillsynsavgifter, myndigheten redogör för hur de insamlade avgifterna har disponerats. Uppföljning ska även ske i samband med avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket som ska genomföras vart tredje år i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191).

10.4 Förändrat uppdrag till Fjärrvärmenämnden

Problem- och målformulering

Ei har inom det här regeringsuppdraget föreslagit att en alternativ tvistlösning utanför domstol för energifrågor ska utredas. Ei anser att en tvistlösningsfunktion för el, gas, fjärrvärme och fjärrkyla bör utredas i ett gemensamt uppdrag. Det är inte säkert vad en sådan utredning skulle resultera i och om Fjärrvärmenämnden som organisatorisk enhet ska finnas kvar i någon form. Både Ei och Energimyndigheten har dock konstaterat att Fjärrvärmenämnden i dess nuvarande

form inte är ändamålsenlig. Under en övergångsperiod, fram till dess att en tvistlösningsfunktion utanför domstol har etablerats, föreslår Ei därför att Fjärrvärmenämndens roll stärks.

Fjärrvärmenämnden fungerar i dag som ett forum för medling mellan fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekunder när en förhandling enligt 8 § fjärrvärmelagen (2008:263) inte lett till någon överenskommelse. Nämndens uppgift är att underlätta dialogen mellan parterna och skapa förutsättningar för att tvister ska kunna lösas genom samtal. Nämnden är organisatoriskt placerad vid Energimyndigheten men verkar självständigt i sin medlingsroll.

Förutsättningarna för att beviljas medling enligt nuvarande regler är förhållandevis strikta, eftersom medling endast ska beviljas i de fall myndigheten bedömer att det finns förutsättningar till en överenskommelse. Nämnden har inga befogenheter att pröva skäligheten i priser eller avtalsvillkor och får inte heller lämna bindande beslut eller rekommendationer. Detta innebär att nämndens möjlighet att påverka en tvist är begränsad. I de fall medlingen inte leder till en överenskommelse avslutas ärendet utan att någon vägledning lämnas till parterna.

Ei bedömer att det finns behov av att se över Fjärrvärmenämndens uppdrag och utreda möjligheten att tillföra nämnden utökade befogenheter. Ett tydligare och stärkt mandat skulle göra det möjligt för nämnden att i större utsträckning bidra till ökad transparens och tydlighet i fjärrvärmemarknaden. En sådan förstärkning bedöms även kunna stärka kundernas förtroende och på sikt bidra till ett mer effektivt och långsiktigt kundskydd.

Nollalternativet

Om inga förändringar genomförs kvarstår nuvarande reglering i fjärrvärmelagen (2008:263), där Fjärrvärmenämndens uppgift är att medla mellan fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekunder när en förhandling inte lett till någon överenskommelse. Nämnden saknar enligt gällande ordning befogenheter att pröva skäligheten i priser eller avtalsvillkor och får inte lämna bindande beslut eller rekommendationer. Den ska dessutom endast bevilja medling om bedömningen är att medlingen kan leda till en överenskommelse.

Den nuvarande ordningen innebär att nämndens roll är begränsad till att underlätta dialogen mellan parterna. Någon möjlighet att ge vägledning i hur liknande ärenden hanterats tidigare finns inte och nämnden har heller inte mandat att offentliggöra sammanställningar av återkommande ärendetyper. Detta medför att erfarenheter och lärdomar från avslutade ärenden inte sprids, vilket begränsar nämndens potential som stödjande och kunskapshöjande organ på fjärrvärmemarknaden.

En stor andel av medlingsärendena avslutas utan att en överenskommelse nås. I dessa fall saknas incitament för fjärrvärmeföretagen att förändra sin ståndpunkt och kunden får ingen vägledning i hur liknande frågor har bedömts tidigare. Frånvaron av vägledande uttalanden eller rekommendationer innebär att samma typ av frågor återkommer över tid, vilket ökar risken för upprepade tvister och minskar förutsebarheten för både kunder och företag.

Om inga åtgärder vidtas för att stärka nämndens roll kvarstår även de begränsningar som idag finns för att utveckla nämnden som ett förtroendeskapande forum. Kundernas tilltro till nämndens funktion som instans för dialog och medling riskerar därmed att förbli låg, vilket innebär att nämnden inte fyller sin funktion eller bidrar till ökad transparens på fjärrvärmemarknaden.

Nollalternativet innebär att Fjärrvärmenämnden fortsätter att ha en begränsad roll där dess påverkan på kundskydd, transparens och tvistlösning förblir marginell. Kundernas möjlighet till inflytande och rättsligt stöd vid tvister förändras inte och de identifierade bristerna i marknadens balans mellan företag och kund kvarstår.

Alternativa lösningar

Det finns flera möjliga sätt att stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden. För att inte föregå den utredning angående alternativ tvistlösning för energi som Ei föreslår i denna rapport har Ei valt att avgränsa dessa förslag till en justering av Fjärrvärmenämndens uppdrag samt i vilka fall en ansökan om medling ska beviljas.

För att begränsa antalet ärenden till Fjärrvärmenämnden har Ei övervägt ett förslag som innebär att medling skulle beviljas endast om medling inte redan hade genomförts eller påbörjats för samma fjärrvärmeföretag avseende en och samma ändring av ett visst avtalsvillkor. Efter dialog med kansliet vid Fjärrvärmenämnden har det framgått att en sådan ändring skulle kunna leda till en ökad arbetsbelastning, eftersom nämnden måste läsa in alla ärenden för att kunna ta ställning till huruvida en ansökan om medling skulle kunna leda till ett annat resultat än en redan genomförd, eller påbörjad, medling. Det skulle därför innebära en minskad arbetsbelastning om ett sådant ställningstagande inte behövde göras. Samtidigt finns möjlighet att hantera flera ansökningar om medling vid ett och samma medlingstillfälle vilket borde begränsa totalkostnaden av ett utökat antal anmälningar som går till medling.

Beskrivning av förslaget

Nuvarande reglering av Fjärrvärmenämndens verksamhet finns i 10–16 §§ fjärrvärmelagen. Av 13 § fjärrvärmelagen framgår att den myndighet som medlar enligt fjärrvärmelagen ska fatta beslut om medling och att ansökan om medling endast ska bifallas om myndigheten bedömer att medling kan leda till en

överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden. Av 14 § fjärrvärmelagen framgår de tre skälen för när Fjärrvärmenämnden ska avvisa en ansökan. En medling avslutas när myndigheten bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta och då underrättar både fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden, vilket framgår av 15 § fjärrvärmelagen.

För att kundernas rättigheter ska stärkas föreslår Ei att en ansökan om medling ska beviljas oavsett om det finns utsikter till en överenskommelse eller inte. Detta innebär att Fjärrvärmenämnden inte längre ska fatta beslut om att bevilja eller avslå en inkommen ansökan om medling, utan en ansökan om medling ska beviljas om den inte ska avvisas på grund av något av de skäl som framgår av fjärrvärmelagens bestämmelser.¹⁸⁵ Skulle Fjärrvärmenämnden avslå en ansökan om medling på grund av skälen angivna i 14 § fjärrvärmelagen föreslår Ei att nämnden ska motivera beslutet så att sökanden förstår varför dennes ansökan har avvisats. En medling syftar till att fjärrvärmekunden och fjärrvärmeföretaget ska nå en överenskommelse. Det innebär att under en medling bör Fjärrvärmenämnden utreda ärendet i tillräcklig omfattning för att förstå parternas ståndpunkt och kunna lämna en välgrundad rekommendation.¹⁸⁶

När en medling har genomförts ska Fjärrvärmenämnden avsluta medlingen genom att fatta ett skriftligt beslut som offentliggörs på Energimyndighetens webbplats. Beslutet ska innehålla en motivering av beslutet att avsluta medlingen, en redogörelse av förutsättningarna för medlingen och dess genomförande samt en sammanfattning av slutsatser från medlingen och nämndens rekommendationer. Av rekommendationerna bör det framgå om fjärrvärmeföretaget har presenterat tillräcklig information för att kunden ska kunna bedöma skäligheten av avtalsvillkoret.

För att följa upp huruvida fjärrvärmeföretaget vidtar åtgärder bör Fjärrvärmenämnden även följa upp tidigare beslut för att se om rekommendationerna har följts av berörda fjärrvärmeföretag. Statistik för efterlevnad av rekommendationerna kan redovisas på Energimyndighetens webbplats. Ei föreslår därför att 13 § fjärrvärmelagen ändras så att det framgår att en ansökan om medling ska beviljas om ansökan inte ska avvisas. Ei föreslår också att det av 14 § fjärrvärmelagen ska framgå att nämndens beslut om att avvisa en ansökan om medling ska motiveras skriftligen.

Ei föreslår även att 15 § Fjärrvärmenämnden ändras. Vid avslutad medling ska Fjärrvärmenämnden skriftligen underrätta fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden om detta genom att meddela ett skriftligt beslut. Av beslutet ska fjärrvärmeföretagets och fjärrvärmekundens ståndpunkter vid medlingen framgå, resultatet av medlingen samt vad Fjärrvärmenämnden rekommenderar. Beslutet

¹⁸⁵ Se 14 § fjärrvärmelagen för skäl att avvisa en ansökan.

¹⁸⁶ Se 23 § förvaltningslag (2017:900) om myndigheters utredningsansvar.

ska offentliggöras genom att det publiceras på Energimyndighetens webbplats för att öka transparensen.

Finansiering

Fjärrvärmenämnden finansieras idag genom Energimyndighetens anslag och till en begränsad del av ansökningsavgifter. De ökade kostnaderna till följd av fjärrvärmenämndens förändrade uppdrag bör finansieras genom utökat anslag för att säkerställa att inte resurser omfördelas från andra delar av Energimyndighetens verksamhet.

Rättsliga förutsättningar

Fjärrvärmenämnden är en svensk instans som inte omnämns eller styrs av någon EU-reglering. Ei ser inte att förslagen om ändrat uppdrag för Fjärrvärmenämnden är i strid med någon unionsrättslig reglering.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för konsumenter

Förslaget förväntas leda till positiva konsekvenser för de konsumenter som beviljas medling i fjärrvärmenämnden. Även om fjärrvärmenämnden inte får formell befogenhet att justera villkoren förväntas ett utlåtande från en oberoende instans med expertkompetens ge kunden en tydligare uppfattning om skäligheten i fjärrvärmeföretagets agerande. Om nämndens beslut dessutom offentliggörs förväntas ett visst tryck skapas på de fjärrvärmeföretag som har förbättringspotential att se över sin information, förhandling eller prissättning. Det förväntas kunna ge positiva konsekvenser även för de fjärrvärmekonsumenter som inte tar sitt ärende till fjärrvärmenämnden.

Den potentiella nyttan av att kunna bedöma skäligheten i fjärrvärmepriset varierar beroende på individuella omständigheter. För en villakund som har realistiska möjligheter att byta uppvärmningsform skulle en bedömd oskälighet i prisförändringen kunna leda till ett byte till en mer kostnadseffektiv uppvärmningsform, eller möjligen en påverkan på företagets prislista för kundkategorin. För en kund med flerfamiljshus i tätbebyggt område och hög alternativkostnad för att byta uppvärmningsform är handlingsutrymmet och därmed den förväntade nyttan lägre. Då kan det i stället handla om möjlighet att framföra klagomål eller anmäla fjärrvärmeföretaget till Konkurrensverket för att försöka påverka situationen.

Konsekvenser för företag

Förslaget förväntas leda till konsekvenser för fjärrvärmeföretagen. Eftersom Fjärrvärmenämnden ska bevilja medling även om det inte bedöms leda till en överenskommelse kan antalet fjärrvärmeföretag som kallas till nämnden komma

att öka jämfört med nollalternativet. Samtidigt kan den förändrade karaktären leda till att fjärrvärmeföretagen utvecklar verksamheten för att inte hamna i Fjärrvärmenämnden, vilket skulle kunna minska antalet ärenden.

Det är svårt att på förhand bedöma hur många fler fjärrvärmeföretag som kommer att medla i Fjärrvärmenämnden till följd av förändringen. Under 2024 genomfördes 15 medlingar med 11 fjärrvärmeföretag. Under medlingarna hanterades 91 av totalt 293 ansökningar. Om varje fjärrvärmeföretag skulle medla en gång per år skulle det innebära 160¹⁸⁷ ytterligare medlingar jämfört med idag. Med ett beräknat resursbehov om cirka 15 - 25 timmar per medling bedöms den årliga kostnaden uppgå till omkring 1,5 miljon–2,5 miljoner kronor¹⁸⁸, vilket motsvarar 9 400–15 600 kronor per fjärrvärmeföretag. Det skulle innebära nästan en femtondubbling av antalet medlingar jämfört med 2024, som är ett år med högre antal medlingar än vad som historiskt varit normalt. En sådan ökning bedöms dock osannolik.

Förslaget skulle även kunna innebära en förändring i antalet prishöjningar som skjuts upp på grund av att villkorsändringar inte kan börja gälla under tiden som medling pågår. Om antalet ökar skulle det innebära en kostnad för fjärrvärmeföretagen. Med förslaget förväntas fler ärenden gå vidare till medling, men samtidigt förväntas själva handläggningen och beslut att inleda medling bli snabbare då ingen bedömning kring utsikterna för parterna att komma överens behöver göras. Att Fjärrvärmenämnden får tillräckliga resurser att hantera förändringar i ärendemängden på ett effektivt sätt bör dessutom vara löst genom att regeringen föreskrivit det i 42 § andra stycket Förordning (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Ett förändrat uppdrag till Fjärrvärmenämnden förväntas leda till att ett visst tryck skapas på de fjärrvärmeföretag som har förbättringspotential att se över sin information, förhandling eller prissättning. Det förväntas i sin tur leda till en starkt konkurrenssituation på värmemarknaden i stort. Effekten kan dels ge starkt konkurrens från andra uppvärmningsformer gentemot fjärrvärmeföretag som får många rekommendationer om förbättring, dels kan den ge en starkt konkurrenssituation för fjärrvärmeföretag som mer sällan hamnar hos Fjärrvärmenämnden eller som tydligt följer Fjärrvärmenämndens rekommendationer. Hur stor effekten blir på konkurrensförhållandena förväntas variera beroende på lokala förutsättningar i de olika fjärrvärmenäten. I fjärrvärmenät som har många kunder med en låg alternativkostnad för andra

¹⁸⁷ Totalt 171 fjärrvärmeföretag - 11 företag som medlar under nuvarande ordning = 160.

¹⁸⁸ Baserat på en genomsnittlig lön för civilingenjör enligt Statistikmyndigheten SCB på 54 200 kronor i månaden och ett påslag för arbetsgivaravgift, semesterersättning och overhead på 84 procent.

uppvärmningsformer förväntas effekten bli större än i fjärrvärmenät där många kunder i stället har en hög alternativkostnad och där fjärrvärmeföretagen fortsatt har betydande marknadsmakt.

Annan påverkan på företag

Ei:s analys har inte identifierat någon annan påverkan på företag utöver vad som redan nämnts.

Särskild hänsyn till små företag

Små fjärrvärmeföretag har naturligtvis mindre resurser att lägga på medling, vilket gör att de kan påverkas oproportionerligt jämfört med större företag. Samtidigt har mindre företag i regel färre kunder vilket underlättar dialog, vilket borde minska risken att en begäran om medling skickas in till Fjärrvärmenämnden. Att alla fjärrvärmekunder har rätt till medling och kan få ett utlåtande från en oberoende instans är ett viktigt kundskydd och Ei anser inte att det bör finnas möjlighet till undantag från denna.

Konsekvenser för offentlig sektor

Förändringen förväntas leda till konsekvenser för Fjärrvärmenämnden som får ett förändrat uppdrag. Att nämnden får till uppgift att utfärda rekommendationer innebär ökade handläggningskostnader per ärende jämfört med att enbart konstatera ifall en medling är genomförd eller inte. Dessutom förväntas fler ärenden tas upp i nämnden jämfört med nollalternativet, eftersom medling enligt Ei:s förslag beviljas även om nämnden bedömer att det inte förväntas leda till en överenskommelse.

Fjärrvärmenämndens kostnader ökade kraftigt under verksamhetsåret november 2022 – oktober 2023 till cirka 3,5 miljoner kronor från föregående årskostnader på cirka 200 000 kronor¹⁸⁹. Samtidigt har Energimyndigheten konstaterat att Fjärrvärmenämnden saknar tillräckligt med personal för att effektivt kunna handlägga antalet ärenden som kommit in¹⁹⁰. Under perioden november 2021 – juli 2024 inkom totalt nästan 1 300 ärenden till Fjärrvärmenämnden, vilket kostade totalt cirka 6,8 miljoner att handlägga¹⁹¹. Det motsvarar cirka 5 200 kronor per ärende. Olika ärenden har dock olika karaktär, och kostnader för enskilda ärenden kan skilja stort. Ei:s beräkning utgår från att ett genomsnittligt ärende kostar mellan 5 000 – 10 000 kronor att handlägga. Under antagandet att det inkommer mellan 200 – 1 000 ärenden per år¹⁹² skulle det innebära en årlig kostnad på mellan 1 miljon – 10 miljoner kronor. Kostnaden för ärendehantering förväntas bli

¹⁸⁹ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19, s. 37–38.

¹⁹⁰ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19, s. 9.

¹⁹¹ Energimyndigheten (2024), ER 2024:19, s. 34–38.

¹⁹² Under kalenderåren 2022 – december 2024 har mellan 229 – 945 ärenden per år kommit in enligt uppgifter Ei fått från fjärrvärmenämnden.

högre till en början för att anpassa nämndens verksamhet till de nya förutsättningarna.

Förslaget förväntas även leda till kostnader för Fjärrvärmenämnden att avidentifiera personuppgifter och publicera besluten på Energimyndighetens webbplats. Hur stora kostnaderna blir för att skapa en sida där besluten kan läggas upp och hittas av allmänheten beror på hur hög ambitionsnivån är vad gäller exempelvis grafisk utformning. Med antagandet att besluten läggs upp som PDF-filer i en flik på Fjärrvärmenämndens befintliga sidor på Energimyndighetens webbplats förväntas de initiala kostnaderna att uppgå till cirka 25 000 kronor.¹⁹³ Det löpande arbetet med att avidentifiera eventuella personuppgifter och publicera besluten beräknas kosta upp till cirka 20 000 kronor per år.¹⁹⁴

Miljömässiga konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta miljömässiga konsekvenser av förslaget.

Sociala konsekvenser

Ei:s analys har inte identifierat några direkta sociala konsekvenser av förslaget.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Eftersom förslaget utgör en övergångslösning i väntan på att en alternativ tvistlösningsfunktion för energi finns på plats är det angeläget att ett ikraftträdande sker så tidigt som är rimligt. Eftersom Fjärrvärmenämndens organisation redan finns på plats bör ett ikraftträdande kunna ske i närtid. Ei föreslår därför att de nya författningarna träder i kraft 1 januari 2027.

Uppföljning

Ei föreslår att det nya regelverket för Fjärrvärmenämnden följs upp och utvärderas i samband med att den föreslagna utredningen om alternativ tvistlösning för energi utreds. Fjärrvärmenämndens verksamhet följs även upp i deras årsredogörelse till regeringen i enlighet med 43 § Förordning (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet.

10.5 Samråd

Under utredningen har samverkan genomförts med externa aktörer. Ei har etablerat en referensgrupp bestående av representanter från bland annat

¹⁹³ Beräknat utifrån att en kommunikatör tar fram sidan på 35 timmar och sedan har en genomgång på 5 timmar med två jurister som sedan ska publicera besluten, baserat på genomsnittliga månadslöner för kommunikatör på 41 500 kronor och förvaltningsjurist på 57 000 kronor enligt Statistikmyndigheten SCB och ett påslag för arbetsgivaravgift, semesterersättning och overhead på 84 procent.

¹⁹⁴ Beräknat utifrån att arbetet tar en jurist i genomsnitt 2 timmar per medlingstillfälle och att det sker upp till 15 medlingar per år.

Energimyndigheten, Hyresgästföreningen, Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Fastighetsägarna, Konsumentverket, Energiföretagen Sverige, Prisdialogen samt flera fjärrvärmeföretag. Referensgruppen har utgjort ett centralt forum för dialog och erfarenhetsutbyte, och har sammanträtt vid sju tillfällen under 2024–2025 för att diskutera preliminära analyser och lämna synpunkter på föreslagna åtgärder.

Utöver referensgruppens arbete har Ei haft en löpande och fördjupad dialog med Konkurrensverket och Energimyndigheten, samt inhämtat synpunkter från andra berörda parter inom både bransch och kundrepresentanter. I juni 2025 arrangerade Ei även en hearing där preliminära åtgärdsförslag presenterades och synpunkter samlades in skriftligen från kundföreträdare, fjärrvärmeföretag och övriga intressenter.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)

13 §

Den myndighet som medlar enligt denna lag fattar beslut om medling.

En ansökan om medling ska beviljas om den inte avvisas enligt 14 §.

Paragrafen anger i vilka fall en ansökan om medling ska beviljas.

Av hittillsvarande bestämmelse framgår att en ansökan om medling ska bifallas endast om myndigheten bedömer att en medling kan leda till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden. Bestämmelsen ändas genom att en ansökan om medling ska beviljas oavsett om det finns utsikter till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden eller inte. Det är endast i de fall en ansökan om medling inte uppfyller de formella kraven i 14 § fjärrvärmelagen som den ska avvisas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

14 §

En ansökan om medling ska avvisas om

1. sökanden inte betalat ansökningsavgiften,
2. ansökan inte innehåller en tillräcklig redogörelse för de omständigheter som har betydelse för medlingsavgiften, trots att sökanden förelagts att avhjälpa bristen, eller
3. ansökan har kommit in för sent till myndigheten.

Om myndigheten avvisar en ansökan om medling ska den skriftligen motivera sitt beslut.

Paragrafen anger på vilka grunder en ansökan om medling ska avvisas.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att myndigheten skriftligen ska motivera beslut om att avvisa en ansökan om medling. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

15 §

När den myndighet som medlar enligt denna lag bedömer att det inte längre finns anledning att fortsätta en medling, ska myndigheten avsluta medlingen.

Fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden ska skriftligen underrättas om ett beslut att avsluta medlingen. Beslutet ska redogöra för parternas ståndpunkter, resultatet av medlingen och myndighetens rekommendationer utifrån genomförd medling.

Myndigheten ska offentliggöra beslutet på sin webbplats.

Paragrafen klargör hur och när en medling ska avslutas av den myndighet som medlar enligt fjärrvärmelagen samt hur beslutet ska tillgängliggöras.

Bestämmelsens *andra stycke* ändras genom att det införs ett nytt krav på den myndighet som medlar att underrätta fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden om avslutad medling genom ett skriftligt beslut. Av beslutet ska fjärrvärmeföretagets och fjärrvärmekundens ståndpunkter framgå, resultatet av medlingen samt myndighetens rekommendation. Beslutet ska enligt *tredje stycket* offentliggöras genom att det publiceras på myndighetens webbplats. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

18 §

Om fjärrvärmeföretaget gör en ändring av avtalsvillkoren, ska fjärrvärmekunden skriftligen underrättas om ändringen senast två månader före den dag de ändrade villkoren ska börja gälla.

I underrättelsen ska skälen för ändringen anges samt en upplysning lämnas om att fjärrvärmekunden har rätt att begära förhandling, ansöka om medling och att säga upp avtalet.

Om fjärrvärmeföretaget inte följer bestämmelserna i första och andra styckena, får de ändrade villkoren inte tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas.

Paragrafen reglerar fjärrvärmeföretagets skyldighet att underrätta fjärrvärmekunden om ändring av avtalsvillkoren och hur det ska gå till samt vilka konsekvenser avsaknaden av en sådan underrättelse får för tillämpningen av villkoren.

Bestämmelsen utökas med ett nytt bemyndigande i ett *fjärde stycke* där det anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar ska innehålla samt hur informationen ska tillhandahållas. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Fjärrvärmeavgift

53 a §

Tillsynsmyndighetens verksamhet ska finansieras genom en årlig avgift som betalas av fjärrvärmeföretagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens

- 1. verksamhet som sker med stöd av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, och*
- 2. uppdrag att offentliggöra information till allmänheten i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning.*

Paragrafen, som är ny, föreskriver i *första stycket* en skyldighet för fjärrvärmeföretag att betala en årlig avgift för att finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet.

Med stöd av bemyndigandet i *andra stycket* får regeringen meddela föreskrifter om avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt fjärrvärmelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt för tillsynsmyndighetens uppdrag att offentliggöra information i syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

54 §

Beslut om föreläggande enligt 16 § andra stycket och 53 §, beslut enligt 37 d §, beslut om förseningsavgift enligt 44–51 §§ och beslut om fjärrvärmeavgift enligt 53 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar möjligheten att överklaga beslut enligt lagen.

Första stycket kompletteras med ett tillägg om att beslut om fjärrvärmeavgift enligt 53 a § är överklagbart. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

11.2 Förslag till förordning om ändring i fjärrvärmeförordningen (2008:526)

9 §

Energimarknadsinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna information om energiprestanda och andelen förnybar energi i företagets fjärrvärmesystem,
2. mätning och beräkning av levererad värmeenergi,
3. fakturering,
4. tillhandahållande av faktureringsinformation och information om energianvändning och om undantag från dessa krav, och

5. vilken information som ska finnas med i den underrättelse om villkorsändringar som avses i 18 § fjärrvärmelagen (2008:263) och hur den ska tillhandahållas.

Paragrafen innehåller bemyndiganden till Energimarknadsinspektionen.

Bestämmelsen kompletteras med en *femte punkt* där Energimarknadsinspektionen ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretagets underrättelser om villkorsändringar enligt 18 § fjärrvärmelagen ska innehålla och hur informationen ska tillhandahållas. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Referenser

ACER (2023). Energy Retail Consumer Protection – Market Monitoring Report. Hämtad 18 juni 2025

Advokatsamfundet (2025). Om nämnden. Hämtad 8 augusti 2025 från <https://www.advokatsamfundet.se/>

Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Startside | Allmänna reklamationsnämnden. Hämtad 19 september 2024 från <https://www.arn.se/>.

Allmänna reklamationsnämnden (2025). Nämndsammanträdet. Hämtad 26 juni 2025 från Nämndsammanträdet | Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (2025). Om ARN. Hämtad 17 juni 2025 från <https://www.arn.se/>

Allmänna reklamationsnämnden (2025). Tvisteområden. Hämtad 18 juni 2025 från <https://www.arn.se/>

Allmänna reklamationsnämnden (2025). Vad handlar din anmälan om?. Hämtad 27 juni 2025 från <https://www.arn.se/>

Avgifter hos Finansinspektionen. Dnr 25–6187, 11 april 2025.

CIT Renergy (2024). Fjärrvärmens spillvärmeutnyttjande – tredjepartstillträdet i praktiken.

CIT Renergy (2025). Risker med reinvesteringsbehovet i fjärrvärmenät samt investeringsplaner som en åtgärd att hantera dem.

De Witte, K. & Saal, D. S. (2010). Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector.

Ekonomistyrningsverket (2024). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Energimarknadsinspektionen. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=25030>

Ekonomistyrningsverket (2025). Avgiftssamråd. Hämtad 4 september 2025 från <https://www.esv.se/rapportering/avgiftssamrad>

Energiföretagen Sverige (2025). Fjärrvärme på djupet. Hämtad 11 november 2025 från https://www.energiforetagen.se/globalassets/energiforetagen/det-erbjuder-vi/kompetensforsorjning-dokument/fjarrvarme-pa-djupet_broschyr-forskrift.pdf

Energiföretagen Sverige. Ny statistik: Stigande fjärrvärmepriser på orolig energimarknad. Hämtad 27 juni 2025.

Energimarknadsinspektionen (2009). Uppvärmning i Sverige 2009 (Ei R2009:7).

Energimarknadsinspektionen (2024). Föreskrifter och allmänna råd om elleverantörers information till elanvändare (EIFS 2024:2).

Energimarknadsinspektionen (2024). Genomlysning av fjärrvärmemarknaden – En analys av kundskyddet (Ei PM2024:01).

Energimarknadsinspektionen (2025). En effektiv bekämpning av marknadsmissbruk på grossistenergimarknaderna för energi (Ei R2025:02).

Energimarknadsinspektionen (2025). Energidelning och andra nyheter till följd av ändringar i EU:s elmarknadslagstiftning (Ei R2025:01).

Energimarknadsinspektionen (2025). Informationsåtgärder för kundskydd och analys av tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden (Ei R2025:05).

Energimarknadsinspektionen (2025). Vätgas i systemet – en gasmarknad i omställning (Ei R2025:10).

Energimarknadsinspektionen. Distribution i nätet per prisområde – tekniska uppgifter, fjärrvärme. Hämtad 10 november 2025 från <https://ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/tekniska-uppgifter---fjarrvarme>

Energimarknadsinspektionen. Resultaträkning – ekonomiska uppgifter, fjärrvärme. Hämtad 10 november 2025 från <https://ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter---fjarrvarme>

Energimyndigheten (2023). Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi – Slutleverans (ER 2023:27).

Energimyndigheten (2024). Årskrönika 2024 – Energimarknaderna (ET 2024:17).

Energimyndigheten (2024). Utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion (ER 2024:19).

Energimyndigheten (2025). Digital plattform för handel och styrning av energi (P2020-90012).

Europaparlamentet och rådet (1993). Direktiv 93/76/EEG (SAVE-direktivet) om begränsning av koldioxidutsläpp genom förbättrad energieffektivitet

Europaparlamentet och rådet (2006). Direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster.

Europaparlamentet och rådet (2012). Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

Europaparlamentet och rådet (2019). Direktiv (EU) 2019/944 om gemensamma regler för elmarknaden.

Europaparlamentet och rådet (2023). Direktiv (EU) 2023/1791 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023:955 (omarbetning).

Finansinspektionen (2025). Avgifter hos Finansinspektionen. Publicerad 30 juni 2025. Hämtad 2 september 2025.

Förordning (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen (tillståndsavgifter).

Förordning (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.

Förordning (2008:1330) om vissa avgifter på naturgasområdet.

Förordning (2014:1059) om vissa avgifter för registrering och tillsyn över handeln på grossistenergimarknaden.

Förordning (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift.

Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Forsyningstilsynet (2020). Effektiviseringspotentialen i fjernvarmesektorn.

Hellström, Jörgen (2021). Prisbildning på svenska fjärrvärmemarknaden – en ekonometrisk analys baserat på drift- och affärsförhållanden 2009–2019.

IVL Svenska Miljöinstitutet (2022). Uppföljning av Prisdialogen 2022 (Rapport U 6560).

Kammarkollegiet (2025). Alternativ tvistlösning och överklaga. Hämtad 18 juni 2025 från <https://www.kammarkollegiet.se/>

Kammarkollegiet (2025). Godkända nämnder för alternativ tvistlösning. Hämtad 27 juni 2025 från <https://www.kammarkollegiet.se/>

Klimat- och näringslivsdepartementet (2024). Uppdrag att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden (KN2024/00724).

Klimat- och näringslivsdepartementet (2025). Genomförande av delar av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet (KN 2025/01465).

Klimat- och näringslivsdepartementet (2025). Uppdrag till Statens energimyndighet att stärka fjärr- och kraftvärmen (KN2025/01566).

Konkurrensverket (2021). Diskriminering kan vara ett vilseledande begrepp. Hämtad 21 november 2024.

Konsumenternas Energimarknadsbyrå (2025). Klagoguide – fjärrvärme. Hämtad 14 oktober 2025 från <https://www.energimarknadsbyran.se/fjarrvarme/konsumenttratt/klagoguide/>

Lag (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel.

Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

Lastelle, J-L. (2021). Sunshine Regulation: Implemented Practices and Observable Impacts.

Läkemedelsverket (2025). Att sälja receptfria läkemedel utanför apotek. Hämtad 3 september 2025.

Livsmedelsverket (2021). Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Livsmedelsverket (2025). Avgifter för kontroll. Hämtad 3 september 2025.

Livsmedelsverket (2025). Riskklassningsmodellen – så räknas mängden kontroll ut. Hämtad 3 september 2025.

Lundin Erik, - Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden (Rapport 2025:3).

Naturvårdsverket (2023). Vägledning med metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet.

Näringsdepartementet (2002). Fjärrvärme på värmemarknaden (Kommittédirektiv 2002:160).

Nils Holgersson-gruppen (2023). Underbara resa genom Sverige – en avgiftsstudie för 2023.

OECD (2016). Being an Independent Regulator. OECD Publishing.

Regeringen (2010). Skrivelse 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

Regeringen (2013). Proposition 2012/13:122 – Ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.

Ren energipaketet: Elmarknadsförordningen (EU) 2019/943; Förordningen för ACER (EU) 2019/942; Elberedskapsförordningen (EU) 2019/941; Förordningen om styrning av EU:s energipolitik (EU) 2018/1999; Energieffektiviseringsdirektivet 2012/27/EU (ändrat genom 2018/2002 och 2023/2413); Förnybarhetsdirektivet (EU) 2018/2001; Elmarknadsdirektivet (EU) 2019/944; Direktivet om byggnaders energiprestanda 2010/31/EU (ändrat genom 2018/844).

Severin Borenstein (2016). The economics of fixed cost recovery by utilities. The Electricity Journal.

Statistikmyndigheten SCB (2025). Lönestrukturstatistik – Medellöner i Sverige. Hämtad 2025 från <https://www.scb.se/>

SOU (2011). Fjärrvärme i konkurrens (SOU 2011:44).

Sweco AB (2023). Analys av fjärrvärmemarknaden. Slutrapport till Energimarknadsinspektionen.

Sveriges Begravningsbyråers Förbund (2025). Reklamationsnämnden. Hämtad 8 augusti 2025 från <https://www.begravningar.se/>

Tidningen Energi (2025). Vattenfall ska utvärdera sin fjärrvärmeverksamhet. Hämtad 3 april 2025 från Vattenfall ska utvärdera sin fjärrvärmeverksamhet

Trafikskadenämnden (2025). Om oss. Hämtad 8 augusti 2025 från <https://www.trafikskadenamnden.se/>

Transportstyrelsen (2025). Avgifter för tillsyn och kontroll – förarutbildning. Hämtad 3 september 2025.

Transportstyrelsen (2025). Tillsynsavgift – företagskontroll av kör- och vilotider. Hämtad 3 september 2025.

Tvistekomiteén (2025). Filialer – Översikt. Hämtad 26 augusti 2025 från <https://www.tvistekomiteen.dk/>

Tvistekomiteén (2025). Sagens forløb. Hämtad 26 augusti 2025 från <https://www.tvistekomiteen.dk/>

Tvistekomiteén (2025). Sådan klager du. Hämtad 26 augusti 2025 från <https://www.tvistekomiteen.dk/>

WSP Sverige AB (2024). Uppföljning av Prisdialogen 2024.

Wyss, B. (2021). Sunshine Regulation: Implemented Practices and Observable Impacts.

Bilaga 1: Priskomponenter på fjärrvärmemarknaden

I denna bilaga presenteras Ei:s kartläggning av de priskomponenter och begrepp som används på fjärrvärmemarknaden.

De finns olika typer av fasta och rörliga kostnader som har olika parametrar som debiteringsgrund. Fjärrvärmeföretagen använder i vissa fall olika begrepp för samma typ av kostnad med samma innebörd. För att tydliggöra vilka prismodeller som används på fjärrvärmemarknaden och underlätta förståelsen har Ei använt generiska namn för att beskriva olika kostnader i kartläggningen. De begrepp som Ei valt att använda är effektavgift, fast avgift, fast effektavgift, förbrukningsavgift, flödesavgift och överruttagsavgift. Dessa sammanfattas med fjärrvärmeföretagens motsvarighet i Tabell 3 nedan.

Tabell 3 Begrepp som används i fjärrvärmeföretagens prismodeller

Ei:s begrepp	Fjärrvärmeföretagens begrepp	Debiteringsgrund
Effektavgift	Effektavgift, effektpris	Kronor / kW
Fast avgift	Fast avgift, årsavgift, fast del, grund pris, grundavgift	Kronor / år
Fast effektavgift	Effektavgift, effektpris, kapacitetsavgift, rörlig effektavgift	Kronor / kW baserat på historiskt effektuttag
Flödesavgift	Flödespris, flödesavgift, avkylningsavgift, flödespremie/avgift, temperaturtillägg	Kronor / m ³ varmvatten
Förbrukningsavgift	Energipris, energiavgift, rörligt pris, säsongavgift	Kronor / MWh eller kWh
Överruttagsavgift	Överruttagsavgift	Kronor / kW

Källa: Ei, kartläggning av prismodeller, 2025

De parametrar som används i fjärrvärmeföretagens prismodeller har olika debiteringsgrund och kunden har möjlighet att i olika grad påverka kostnaden. Fjärrvärmeföretagen har dessutom olika syften med att använda sig av de olika priskomponenterna.

Effektavgift

En majoritet av fjärrvärmeföretagen använder någon form av effektavgift. Dessa kan delas in i två kategorier, rörlig effektavgift och fast effektavgift.

Fjärrvärmeföretagen använder dock begreppet effektavgift eller effektpris synonymt med båda kategorierna. En effektavgift i Ei:s klassificering är en avgift som debiteras kunden varje månad efter dennes effektuttag och vars kostnad

kunden kan påverka under ett kalender år genom att ändra sin förbrukning. Debiteringsgrund kan baseras på den högsta dygnsmedeleffekten innevarande månad efter det faktiska effektuttaget eller baseras på effektuttaget de senaste rullande 12 månaderna. Kunden kan påverka kostnaden genom att exempelvis ta ut en så jämn effekt som möjligt genom att undvika effektoppar.

Fast effektavgift

Fjärrvärmeföretagen använder vad de kallar för effektavgift, effektpris, kapacitetsavgift eller rörlig effektavgift. Dessa används för att debitera kunden för det effektuttag som kunden har till sin fastighet och benämns ibland abonnerad effekt. Till skillnad från det som definieras som effektavgift som debiteras varje månad efter dygnsmedeleffekten innevarande månad baseras den fasta effektavgiften på historiska effektuttag under en bestämd period. Det historiska effektuttaget ligger sedan till grund för en fast effektavgift som debiteras under ett kalenderår. Kunden har möjlighet att påverka den fasta effektavgiften över tid men inte under det aktuella kalenderåret.

Fjärrvärmeföretagen beräknar den fasta effektavgiften på olika sätt. En vanlig metod är att beräkna ett medeltal av de två senaste kalenderårens faktiska energiförbrukning i kilowattimmar. Värdet korrigeras till ett normalår¹⁹⁵ genom att anpassa den beräknade energiförbrukningen efter skillnaden mellan uteluftens dygnsmedeltemperatur och inomhustemperaturen för att få ett effektvärde för vilken fjärrvärmens anses bidra med uppvärmning. Effektvärdet delas sedan med ett kategorital som är ett mått på uppskattad utnyttjandetid i timmar. Kategoritalet är olika för exempelvis bostäder och lokaler. Den beräknade effekten ligger sedan till grund för debitering av den fasta effektavgiften.

Det finns variationer på hur fjärrvärmeföretagen beräknar effektvärdet. Ett annat sätt är att basera den på kundens dygnsmedeleffektuttag under en specifik period, vanligen oktober till mars året innan debiteringsperioden. Effektvärdet skapar en effektsignatur för kundens fastighet som ligger till grund för den fasta effektavgiften. Det förekommer också att beräkning av effektvärdet utifrån dygnsmedelvärdet av det faktiska effektuttaget utöver att ta hänsyn specifika månader på året också tar hänsyn till temperaturintervaller.

Fast avgift

Fjärrvärmeföretag använder sig av en fast avgift per år som vanligtvis fördelas ut och debiteras per månad. Den fasta avgiften benämns olika som årsavgift, fast del, grundpris eller grundavgift men har samma innebörd. Den fasta avgiften är oberoende av kundens historiska eller aktuella förbrukning. Avgiften motiveras

¹⁹⁵ Vid normalårskorrigerig används ofta ett energiindex från SMHI.

med att den avser att täcka en del av fjärrvärmeföretagets fasta kostnader och för att bygga ut och underhålla fjärrvärmenätet.

Flödesavgift

Fjärrvärmeföretagen använder ibland en flödesavgift i deras prismodeller som är en avgift baserad på hur mycket fjärrvärmevatten (i kubikmeter, m³) som passerar genom fjärrvärmecentralen i kundens fastighet. En fjärrvärmecentral som har ett lågt flöde har en hög avkylning av fjärrvärmevattnet vilket genererar en lägre kostnad från flödesavgiften. I det fall flödet är högt är avkylningen låg vilket ger en högre kostnad för kunden. Det innebär att om kunden har en korrekt inställd fjärrvärmecentral är flödet lägre jämfört med en anläggning som inte är optimerad och som behöver ett högre fjärrvärmevattenflöde för att genererar samma värmemängd.

Flödesavgift benämns av fjärrvärmeföretagen som flödespris, flödesavgift, avkylningsavgift, flödespremie/avgift och temperaturtillägg. Flödesavgiften debiteras huvudsakligen på tre olika sätt där den enklaste formen är att endast debitera för det fjärrvärmevarmvatten (m³) som förbrukats under en given period.

Ett annat sätt är att kunden blir debiterad en avgift om returtemperaturen på fjärrvärmevattnet är över en viss nivå, eller att kunden får en premie/rabatt om temperaturen är låg. Fjärrvärmeföretaget jämför då den volym fjärrvärmevatten (m³) som passerat fjärrvärmecentralen med kundens energiförbrukning (MWh eller kWh), vilket ger ett mått på hur effektivt värmen nyttjas. Detta förhållande jämförs sedan med ett genomsnitt för liknande fastigheter inom samma område. Är kundens flöde lägre än genomsnittet ges en rabatt, medan ett högre flöde resulterar i en avgift.

Ett tredje sätt som flödesavgiften kan debiteras på är att utifrån returtemperaturen i kundens anläggning jämförs med den genomsnittliga returtemperaturen i fjärrvärmesystemet. Kunden debiteras en avgift om returtemperaturen är över genomsnittet och rabatt om temperaturen är under.

Syftet med avgiften är att ge incitament till kunden att ha så låga returtemperaturer som möjligt vilket gör fjärrvärmesystemet effektivt. Kunden kan påverka kostnaden för flödesavgiften genom att säkerställa att anläggningen är rätt inställd så att fjärrvärmevattenflödet är så lågt som möjligt. Fjärrvärmeföretagens prismodeller är ofta utformade så att flödesavgiften endast debiteras under de kallare delarna av året från oktober till mars.

Förbrukningsavgift

Fjärrvärmekunder debiteras en avgift för förbrukningen (MWh eller kWh) av fjärrvärme. Kostnaden är rörlig och baserad på den faktiska förbrukningen och

benämns på olika sätt av fjärrvärmeföretagen där de vanligaste är energipris, energiavgift och rörligt pris.

Det är vanligt att fjärrvärmeföretag erbjuder förbrukningsavgifter som är säsonganpassade efter efterfrågan på fjärrvärme. Det benämns vanligen som säsongspris och innebär att priserna är som lägst på sommaren, något högre under vår/höst och som högst under vintern. Fjärrvärmekunden kan påverka den faktiska kostnaden från förbrukningsavgiften genom att minska eller höja sin förbrukning.

Överuttagsavgift

Den fasta effektavgiften baseras på ett beräknat effektvärde eller effektsignatur för kundens anläggning. Effektsignaturen benämns ofta som kundens abonnerade effekt som innebär att kunden förväntas att hålla sig inom ett specifikt effektintervall. I det fall kunden tar ut mer effekt som går utöver den abonnerade effekten får kunden betala en överuttagsavgift för den överstigande effekten. Detta kan bero på att värmebehovet varit större än normalt på grund av att vintern varit extra kall.

Bilaga 2 – Utformning av en tvistlösningsfunktion

Ei har konstaterat tidigare i rapporten att fjärrvärmekunderna bör kunna få tvister med fjärrvärmeföretag prövade i sak av en oberoende instans. Idag har konsumenter möjlighet till prövning i Allmänna reklamationsnämnden vilken näringsidkare inte har. För att skapa en enhetlighet och mer effektiv tvistlösningsfunktion ser Ei att en tvistlösningsfunktion utanför domstol enligt flera EU-direktiv är vägen framåt. I bilagan ges därför en generell redogörelse för hur en tvistlösningsfunktion utanför domstol för fjärrvärme skulle kunna se ut.¹⁹⁶ Utgångspunkten i analysen är utifrån etablerade tvistlösningsfunktioner i Sverige.

Krav på tvistlösningsfunktion i flera EU-direktiv

Det finns krav på att medlemsländerna i EU ska ha en alternativ tvistlösningsfunktion utanför domstol. Kravet återfinns i bland annat elmarknadsdirektivet¹⁹⁷, gasmarknadsdirektivet¹⁹⁸ och det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet¹⁹⁹.

Ett syfte med tvistlösningsfunktionen är enligt direktiven att stärka konsumentskyddet²⁰⁰ genom att kunder kan vändas sig till exempelvis en energiombudsman, konsumentorgan eller tillsynsmyndighet och få sin tvist prövad.²⁰¹ Kravet omfattar slutkunder och slutanvändare som definieras i direktiven som *fysisk eller juridisk person som köper energi för egen slutanvändning* samt en fysisk eller juridisk person som exempelvis är hyresgäst eller som hyr en lokal i en fastighet och som inte har något direkt eller individuellt avtal med fjärrvärmeleverantören.²⁰² Direktivets krav omfattar alla kunder även näringsidkare som idag saknar möjlighet till liknande tvistlösningsfunktion som Allmänna reklamationsnämnden som finns för konsumenter.

¹⁹⁶ Ei har i två utredningar föreslagit att en tvistlösningsfunktion utanför domstol bör utredas särskilt. Myndigheten vill inte förekomma en eventuell utredning och dess rekommendationer och framför därför en övergripande idé om hur en sådan funktion skulle kunna se ut.

¹⁹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (omarbetning).

¹⁹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1788 av den 13 juni 2024 om gemensamma regler för de inre marknaderna för förnybar gas, naturgas och vätgas, om ändring av direktiv (EU) 2023/1791 och om upphävande av direktiv 2009/73/EG.

¹⁹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning).

²⁰⁰ Se skäl 113 i energieffektiviseringsdirektivet.

²⁰¹ Se skäl 36 i elmarknadsdirektivet.

²⁰² Se exempelvis artikel 22.8 i energieffektiviseringsdirektivet.

Det finns flera tvistlösningsfunktioner i Sverige

Det finns olika tvistlösningsfunktioner i Sverige som ofta hanterar specifika ärenden inom ett visst område. Den mest kända tvistlösningsfunktionen är Allmänna Reklamationsnämnden för konsumenter som är generell och som prövar alla typer av ärenden. Dessa funktioner som oftast benämns som nämnder har mycket gemensamt med varandra men skiljer sig åt i vissa avseenden.

Kammarkollegiet är den myndighet som godkänner alternativa tvistlösningsorgan och är tillika tillsynsmyndighet för de nämnder som arbetar med alternativ tvistlösning.²⁰³ Idag finns det sju nämnder som är godkända som alternativa tvistlösningsorgan²⁰⁴ där ARN är den största och den enda statliga myndigheten, övriga nämnder är branschdrivna.²⁰⁵

I detta avsnitt beskrivs ett urval av nämnder som hanterar tvister utanför domstol utifrån vem som kan få sitt ärende prövat, finansiering, ansökningsavgift, sammansättning och beslut.

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är en svensk myndighet som opartiskt ska pröva tvister mellan en näringsidkare och en konsument. Nämnden finansieras delvis genom den ansökningsavgift som konsumenten betalar och dels genom statliga anslag. Förfarandet är skriftligt och de beslut som nämnden fattar utgör rekommendationer och är inte juridiskt bindande.²⁰⁶ För att få en tvist prövad ska en anmälan göras genom att anmälaren fyller i en blankett och betalar en avgift som inte återbetalas, även om ARN beslutar att inte pröva ärendet²⁰⁷.

ARN behandlar tvister som uppstår mellan en näringsidkare och en konsument inom tolv olika tvisteområden²⁰⁸. För att tvisten ska kunna tas upp för prövning måste den uppgå till ett bestämt belopp som är olika beroende på vilket område tvisten avser.²⁰⁹

Varje tvisteområde har en egen nämnd som består av en ordförande och två ledamöter som representerar kundsidan och två ledamöter som representerar företagsintressen. Majoriteten av besluten från ARN fattas vid ett nämndsammanträde där ärendena presenteras av en jurist från ARN eller annan

²⁰³ Kammarkollegiet (2025). *Alternativ tvistlösning och överklaga*, Hämtad den 18 juni 2025.

²⁰⁴ Kammarkollegiet (2025). *Godkända nämnder för alternativ tvistlösning*, Hämtad 27 juni 2025.

²⁰⁵ Riksrevisionen (2025). *Alternativ tvistlösning för konsumenter*, Hämtad 27 juni 2025.

²⁰⁶ Allmänna reklamationsnämnden (2025). *Om ARN*. Hämtad den 17 juni 2025.

²⁰⁷ Allmänna reklamationsnämnden (2025). *Vad handlar din anmälan om?* Hämtad 27 juni 2025.

²⁰⁸ Bank, Bostad, Båt, Elektronik, Försäkring, Motor, Möbler, Resor, Skor, Textilier, Tvätt och Allmänt, d.v.s. sådan som inte passar in under övriga tvisteområden. Exempelvis frisörtjänster, flyttjänster och prenumerationer.

²⁰⁹ Allmänna reklamationsnämnden (2025). *Tvisteområden*, Hämtad 18 juni 2025.

utsedd föredragande.²¹⁰ Myndigheten publicerar vägledande avgöranden i nämnderna.

Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd

Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd (FRN) är en branschnämnd som främst prövar tvister mellan konsumenter och fastighetsmäklare. Huvudmän för FRN är Mäklarsamfundet och Fastighetsmäklarförbundet och finansieras genom årliga avgifter från fastighetsmäklarföretagen.²¹¹ Prövningen sker skriftligen och är kostnadsfri och nämndens beslut är rådgivande och publiceras i anonymiserad form.

Nämnden leds av en ordförande och två vice ordföranden som är kvalificerade jurister samt sex ledamöter och fyra suppleanter. Sammansättningen ska representera en balans mellan intresset av fastighetsmäklarna, representerade av två huvudmän, och konsumentintresset, med ledamöter utsedda av mäklarorganisationer och konsumentorganisationer.

Nämnden för Rättsskyddsfrågor

Nämnden för Rättsskyddsfrågor avger rådgivande yttranden rörande tvister om rättsskyddsförsäkring och trafikförsäkring. Branschföreningen Svensk Försäkring är huvudman och nämnden finansieras genom att fördela nämndens kostnader på försäkringsbolag som är anslutna till nämnden genom medlemskap i Svensk Försäkring.

De som kan få tvister prövade är privatpersoner och företag som är kunder till de försäkringsbolag som är anslutna till nämnden. En prövning sker skriftligen och är kostnadsfri²¹². Nämnden består av en ordförande som är eller har varit domare och två ledamöter som representerar konsumentintresset och två ledamöter med stor erfarenhet av försäkringsfrågor. Beslutsfattandet sker genom majoritetsbeslut där ordförande har utslagsröst. När beslut fattats publiceras de i anonymiserat format.

Personförsäkringsnämnden

Personförsäkringsnämnden prövar tvister gällande personförsäkring mellan konsument och försäkringsbolag. Branschföreningen Svensk Försäkring är huvudman och nämnden finansieras genom att fördela nämndens kostnader på försäkringsbolag som är anslutna till nämnden genom medlemskap i Svensk Försäkring. Kostnaderna fördelas i proportion till antalet inkomna ärenden.

Konsumenter kan få tvister prövade som är kunder till de försäkringsbolag som är anslutna till nämnden genom Svensk försäkring. En prövning sker skriftligen och

²¹⁰Allmänna reklamationsnämnden (2025). *Nämndsammanträdet*. Hämtad 26 juni 2025.

²¹¹ FRN – Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd (2025). *Om FRN*. Hämtad 8 augusti 2025.

²¹² Stadgarna för nämnden för Rättsskyddsfrågor (fr.o.m. den 1 januari 2016).

är kostnadsfri. Nämnden består av en ordförande som är eller har varit domare, två ledamöter som representerar konsumentintresset och utses av Konsumentvägledarnas Förening, två ledamöter med erfarenhet av personförsäkringar samt en medicinsk expert i form av en rådgivande läkare som utses av Svensk Försäkrings styrelse. Beslutsfattandet sker genom majoritetsbeslut där ordförande har utslagsröst och besluten är rådgivande men publiceras inte offentligt.

Sveriges advokatsamfunds Konsumenttvistnämnd

Sveriges advokatsamfund är huvudman för Konsumenttvistnämnden som prövar arvodestvister eller andra ekonomiska krav från en konsument mot en advokat eller advokatbyrå. Nämnden finansieras delvis genom ansökningsavgiften på 100 kronor per ansökan.

Förfarandet är skriftlig och prövas av nämnden som består av fem ledamöter. Av ledamöterna är två advokater, två företrädare konsumentintresset och en är före detta, ordinarie. Nämndens beslut är bindande för advokaten²¹³ men beslutet publiceras inte förutom i vissa fall av principiell karaktär i anonymiserad form.

Sveriges Begravningsbyråers Förbunds Reklamationsnämnd

Branschorganisationen Sveriges Begravningsbyråers Förbund är huvudman för förbundets Reklamationsnämnd. Nämnden prövar anmälningar från konsumenter gentemot auktoriserade begravningsbyråer. Ansökningar är kostnadsfria²¹⁴ för konsumenten och verksamheten finansieras helt av förbundet.

Nämnden består av en ordförande och en vice ordförande, minst två ledamöter där en representerar konsumenten eller är expert i konsumentfrågor. Beslutsfattning sker genom majoritetsbeslut där ordförande har utslagsröst. Nämndens beslut är bindande men publiceras inte offentligt. I det fall en begravningsbyrå inte följer nämndens beslut kan konsumenten få ersättning från förbundets garantifond.

Trafikskadenämnden

Trafikskadenämnden prövar rätten till ersättning och ersättningens storlek för den som har skadats i trafiken eller en anhörig till den som har skadats. Både privatpersoner och näringsidkare kan ansöka om prövning kostnadsfritt. Nämnden bedömer även frågor som samband, preskription och omprövning eller om en skada kan anses ha inträffat i följd av trafik.

Nämndens huvudman är alla svenska försäkringsbolag som säljer trafikförsäkring och finansieras av Trafikförsäkringsföreningen.²¹⁵ Nämnden består av en

²¹³ Advokatsamfundet (2025). *Om nämnden* Hämtad 8 augusti 2025.

²¹⁴ Sveriges Begravningsbyråers Förbund (2025). *Reklamationsnämnden* Hämtad 8 augusti 2025.

²¹⁵ Trafikskadenämnden (2025). *Om oss*. Hämtad 8 augusti 2025.

ordförande och vice ordförande, och en ledamot som representerar konsumenten/näringsidkaren och en ledamot som representerar försäkringsbolaget. Beslut tas genom majoritetsbeslut och ordförande har utslagsröst. Nämnden lämnar skriftliga yttranden som är rådgivande. Besluten publiceras på nämndens webbplats i anonymiserat format.

Fjärrvärmenämnden är organiserad som tvistlösningsnämnder

Fjärrvärmenämnden är en självständig organisatorisk enhet vid Energimyndigheten vars uppgift är att medla i tvister mellan fjärrvärmeföretag och deras kunder, privatpersoner och näringsidkare, om priser och övriga villkor för fjärrvärme enligt fjärrvärmelagen. Fjärrvärmenämnden finansieras dels genom ansökningsavgiften och Energimyndighetens förvaltningsanslag.²¹⁶

Nämnden består av en ordförande och en vice ordförande som båda är eller har varit ordinarie domare, en ledamot som ska vara kunnig om fjärrvärmeföretagens förhållanden, en ledamot som ska vara kunnig om fjärrvärmekundernas förhållanden, samt tre experter som ska vara kunniga om produktion och distribution av fjärrvärme. Regeringen utser nämndens medlemmar för en bestämd tid.

Den som ansöker om medling behöver betala en avgift på 500 kronor för konsumenter och 1 000 kronor för övriga fjärrvärmekunder. Nämnden beviljar medling om den bedömer att en medling kan leda till en överenskommelse mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden.²¹⁷ Det går inte att överklaga Fjärrvärmenämndens beslut om att bevilja eller inte bevilja medling.

Nämndens huvudsakliga uppgift är att medla och gör ingen prövning över vem som har rätt i en tvist. När nämnden anser att det inte finns skäl att fortsätta medlingen ska den avsluta medlingen.²¹⁸ Nämnden fattar inte något beslut som någon av parterna måste följa och ett protokoll om medlingen publiceras inte offentligt. Det finns ingen möjlighet att överklaga beslut om att inte bevilja medling eller beslut om att avsluta medling.

Fjärrvärmenämnden har sammanträden varje månad efter förutbestämda datum. En expert föredrar ärendet och förslag till beslut. Vid bifall om att gå vidare med medling bestäms ett tillfälle för medling. Medlingen saknar formkrav och består av deltagare som ordförande och en expert, parterna som vars ärende ska medlas, eventuella ombud och en sekreterare som arbetar på kansliet.

²¹⁶ Energimyndighetens regleringsbrev 2025,

²¹⁷ 13 § fjärrvärmelagen (2008:263)

²¹⁸ 15 § fjärrvärmelagen (2008:263)

Tvistlösningsfunktioner i andra EU-länder

Som ett steg i utredningen av hur en tvistlösningsfunktion utanför domstol skulle kunna utformas i Sverige har Ei gjort en utblick i Europa och sett vilka typer av tvistlösning utanför domstol som tre andra EU-länder har. Ei noterar att existerande tvistlösningsfunktioner i dessa länder endast är till för tvister mellan konsumenter och företag, liknande ARN i Sverige. Det är därmed svårt att, utifrån denna utblick, dra några slutsatser om hur en tvistlösningsfunktion utanför domstol skulle kunna etableras i Sverige så att kraven i elmarknadsdirektivet, gasmarknadsdirektivet och energieffektiviseringsdirektivet uppfylls fullt ut.

Tvistlösning i Danmark

I Danmark finns en tvistlösningsfunktion på energiområdet kallat *Ankenævnet* som hanterar klagomål och tvister mellan nätföretag och konsument²¹⁹. *Ankenævnet* hämtar in uppgifter i klagomålsärendet och fattar sedan ett beslut baserat på de uppgifter som har lämnats in av parterna. Beslutet skickas sedan till båda parter inom tre veckor efter att ärendet har behandlats på ett styrelsesammanträde. Beslutet som fattas är inte bindande, men av erfarenhet bedömer *Ankenævnet* att de flesta företag ändå väljer att följa de beslut som fattats. Om någon av parterna inte vill följa nämndens beslut kan de ta ärendet vidare till domstol och få det prövat där.²²⁰

Tvistlösning i Nederländerna

I Nederländerna finns en tvistlösningsfunktion utanför domstol som hanterar tvister mellan leverantörer av produkter och tjänster och konsumenter. Funktionen har olika tvistnämnder med egna verksamhetsområden och hanterar inte endast klagomål inom energisektorn. Tvistlösningsfunktionen kallas *De Geschillencommissie* och består av branschorganisationer som är anslutna till nämnden.²²¹ När nämnden har hanterat en tvist fattas ett bindande beslut. Beslutet går inte att överklaga till ytterligare instans och alla beslut är offentliga.

Tvistlösning i Tyskland

Tyskland har en oberoende och neutral institution för skiljeförfarande i tvister mellan konsumenter och energiförsörjningsföretag. Institutionen stöds gemensamt av förbundet för tyska konsumentorganisationer och sammanslutningar inom energiindustrin och kallas *Schlichtungsstelle Energie*. Nämndens uppdrag är att medla i tvister mellan konsumenter och nätföretag. Oftast nås en uppgörelse i godo mellan parterna genom att nämnden deltar.²²²

²¹⁹ Tvistekomitén (2025). *Sådan klager du* Hämtad 26 augusti 2025.

²²⁰ Tvistekomitén (2025). *Sagens förlopp* Hämtad 26 augusti 2025.

²²¹ Tvistekomitén (2025). *Filialer – Översikt*. Hämtad 26 augusti 2025.

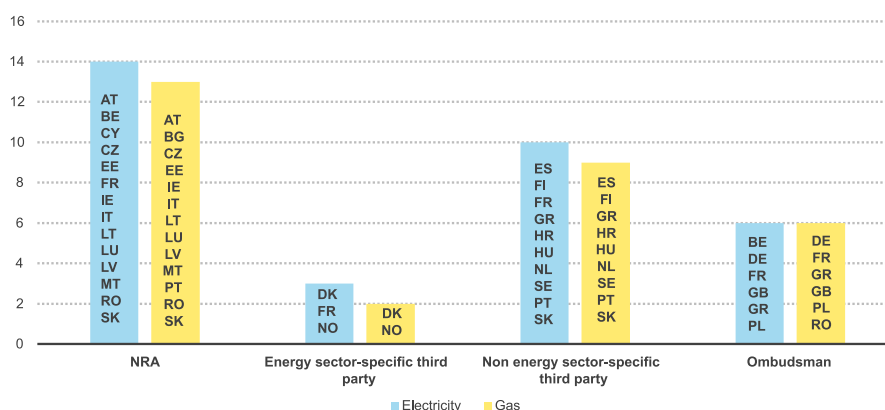
²²² Tvistekomitén (2025). *Filialer – Översikt*. Hämtad 26 augusti 2025.

Tillsynsmyndigheten är i majoriteten av fallen tvistlösningsorganet

I en sammanställning av tvistlösningsfunktionens hemvist som genomförts av organisationen ACER visar att de flesta EU-länder utsett sin nationella tillsynsmyndighet att vara tvistlösningsorgan, se Figur 13.

Figur 13 Sammanställning av tvistlösningsfunktionens hemvist i EU-länder

Figure 41: Entities responsible for ADR in the EU Member States and the EEA Member Norway - 2022 (number of MS)



Källa: Rapport ACER, hämtad den 18 juni 2025.²²³

Sammanställningen visar också att flera EU-länder har flera tvistlösningsfunktioner. Exempelvis har Belgien både tvistlösning vid tillsynsmyndigheten (NRA) och en ombudsman.

En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme

Utifrån existerande tvistlösningsfunktioner och kraven i energieffektiviseringsdirektivet har Ei utformat ett övergripande förslag på hur en sådan funktion skulle kunna se ut på fjärrvärmemarknaden. Förslaget ska endast ses som ett förslag i väntan på en eventuell utredning om hur tvistlösningsfunktion utanför domstol kan genomföras i Sverige.

I artikel 22.8 i energieffektiviseringsdirektivet ställs krav på att det ska finnas en tvistlösningsfunktion utanför domstol dit privatpersoner och näringsidkare kan vändas sig vid tvist med fjärrvärmeföretaget.²²⁴ Funktionen som tar hand om tvistlösningen ska vara enkel, effektiv, rättvis, transparent, oberoende och ändamålsenlig i tvister som rör rättigheter och skyldigheter som finns i direktivet. En sådan funktion kan vara en energiombudsman, ett konsumentorgan eller en tillsynsmyndighet.

²²³ACER (2023). *Energy Retail Consumer Protection – Market Monitoring Report*. Hämtad 2025-06-18

²²⁴ Direktivet definierar slutkunder som fysiska och juridiska personer som använder värmen för egen användning.

Privatkunder kan idag vända sig till ARN för att få en tvist prövad, denna möjlighet till tvistlösning finns inte för näringsidkare på fjärrvärmemarknaden. För att kunna skapa en bild av hur en sådant tvistlösningsförfarande kan se ut behöver flera aspekter tas omhand som vilka tvister som kan prövas, hur funktionen ska organiseras och finansieras, hur beslutsfattande sker och beslutens rättskraft.

Vem kan få sin tvist prövad

Majoriteten av alla fjärrvärmekunder är fastighetsföretag med lägenheter och lokaler, bostadsrättsföreningar och industrier. En mindre del av kunderna och leveranserna går till privatpersoner som huvudsakligen är villaägare. Idag har privatpersoner möjlighet att pröva tvister i ARN, en möjlighet som inte finns för näringsidkare.

Energieffektiviseringsdirektivet ställer krav på att båda kundgrupperna ska ha möjlighet till tvistlösningsfunktion utanför domstol. Det är en utökad rättighet för näringsidkare som skulle stärka kundskyddet. Det är rimligt dels utifrån kundernas sammansättning, dels utifrån direktivets krav att både privatkunder och företagskunder ska kunna ha tillgång till tvistlösningsfunktionen för fjärrvärme.

Tvister som kan prövas

Direktivet utgår från att det som kan prövas i tvistlösningsfunktionen är regler som följer av direktivet. Reglerna på fjärrvärmemarknaden återfinns huvudsakligen i Fjärrvärmelagen (2008:263), Fjärrvärmeförordningen (SFS 2008:526) och Ei:s föreskrifter. Reglerna i energieffektiviseringsdirektivet är implementerade i någon av form i någon av rättsakterna. En tvistlösningsfunktion utanför domstol skulle kunna göra en bedömning av tvister utifrån de regler som återfinns där.

Utöver specifika regler för fjärrvärme finns andra lagar som exempelvis skyddar privatpersoner och näringsidkare mot oskäligen avtalsvillkor och vilseledande försäljningsmetoder. En tvistlösningsfunktion skulle i ärenden om avtalsvilkors skälighet för näringsidkare kunna göra en bedömning utifrån lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, och för konsumenter lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

På fjärrvärmemarknaden finns också allmänna avtalsvillkor som förhandlats fram mellan Energiföretagen Sverige och Konsumentverket. Villkoren i avtalet kompletterar lagstiftning och syftar till att stärka konsumentens ställning. Om ett fjärrvärmeföretag inte skulle följa ett avtalsvillkor kan konsumenten ha rätt till skadestånd om det skulle klassas som avtalsbrott. Allmänna avtalsvillkor finns

också för näringsidkare.²²⁵ och har framförhandlats av Energiföretagen, Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen samt Sveriges Allmännyttan. Avtalsvillkoren skulle också vara en del som kan prövas av tvistlösningsfunktionen.

Exakt vilka tvister som en tvistlösningsfunktion skulle kunna pröva är något som förändras över tid. Idag finns exempelvis inga regler om priset på fjärrvärme då det råder fri prissättning på fjärrvärmemarknaden. En förändring av lagstiftningen över tid förutsätter också att tvistlösningsfunktionens möjlighet till prövning av olika lagrum och regler förändras.

Ansökan med beloppsgräns

De tvistlösningsfunktioner som Ei har analyserat visar att förfarandet är likartat mellan de olika nämnderna. Privatpersoner och ibland näringsidkare vänder sig till nämnden med en begäran om prövning. Oftast är prövningen kostnadsfri men ibland behöver den som ansöker betala en avgift på upp till 150 kronor. Nämnderna gör en bedömning och utredning av det ansökan avser.

Fjärrvärmenämnden har ett annat typ av förfarande där privatpersoner betalar 500 kronor och näringsidkare 1 000 kronor för ansökan om medling. När ansökan kommer in gör nämnden en bedömning av ansökan uppfyller villkoren för medling och tar sedan ett beslut om att bifalla eller avslå ansökan. Om ansökan avslås betalas inte avgiften tillbaka.

En avgift kan användas för att täcka kostnader för prövningen samt att vara som ett hinder för att minska antalet ansökningar. En hög avgift sätter ett golv för hur mycket pengar som känns rimligt att pröva. För en fjärrvärmekund som får en prishöjning kommande år på 500 kronor kommer sannolikt inte ansöka om tvistlösning då kostnaden i det fallet blir dubbelt så stor om denna skulle få avslag på ansökan. En låg avgift eller ingen avgift skulle i stället göra att tvistlösningsfunktionen skulle få många ärenden då det inte finns någon eller liten ekonomisk risk för kunden att ansöka om prövning. En avgiftsfri ansökan och prövning kan kompletteras med en beloppsgräns för vad ärendet gäller.

Eftersom direktivet ställer krav på att tvistlösningen ska vara enkel och effektiv så ska inte en avgift vara ett hinder för vissa kunder att ansöka om prövning. Istället är det sannolikt ett bättre alternativ att sätta beloppsgräns för tvisten, det vill säga tvisten rör en kostnad kunden debiterats på 500 kronor eller mer. Utan en sådan gräns skulle sannolikt tvistlösningsfunktionen bli överösta med ärenden om ingen avgift sätts som gräns.

²²⁵ Dessa är framförhandlade av Energiföretagen Sverige och branschorganisationerna Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen samt Sveriges Allmännyttan.

Enligt Ei finns det flera fördelar med ett sådant förfarande. Regeringen beslutade i augusti 2024 att ARN skulle införa en administrativ avgift om 150 kronor per anmälan. Syftet var att stärka konsumentskyddet genom att frigöra resurser till tvister som uppfyller ARN:s bedömningskriterier och därigenom bidra till kortare handläggningstider. Bakgrunden var en stor ökning av ärenden till ARN vilket skapat långa handläggningstider. Genom att ha en ansökningsavgift som inte är alltför hög men ändå tillräckligt hög för att motverka att kunder slentrianmässigt ska begära att få sin sak prövad av tvistlösningsorganet är en balansgång.

Rådgivande eller bindande beslut

Majoriteten av nämnderna i Ei:s genomgång tar beslut som är rådgivande och icke-bindande. Dessa beslut kan användas vid civilrättslig process och väger tungt som bevis och utlåtande vilket betyder att trots att besluten är rådgivande följer parterna nämndernas beslut. Sveriges advokatsamfund och Sveriges Begravningsbyråer har bindande beslut. Fjärrvärmenämnden prövar aldrig ärendet i sak utan har endast en medlande roll vilket gör att de aldrig tar något beslut när förhandlingen avslutats.

En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme skulle kunna ha ett likartat förfarande som övriga nämnder. För att det ska ske en förändring för kunderna jämfört med idag så är det viktigt att en tvist prövas i sak. Det är inte tillräckligt med att kunderna ges möjlighet att medla, funktionen behöver ta ställning i den aktuella frågan.

Sedan finns det olika alternativ vad gäller beslutens rättskraft. För en nämnd som åtnjuter hög legitimitet som exempelvis ARN är det tillräckligt att besluten eller avgöranden endast är rådgivande. För en sådan nämnd är ett beslut näst intill bindande då det väger tungt i en rättslig process. För en tvistlösningsfunktion för fjärrvärme kan situationen kräva en annan lösning med bindande beslut. De flesta fjärrvärmeföretag har en dominerande ställning på en lokal värmemarknad vilket gör att det finns en mindre risk att företaget förlorar kunden om de inte följer beslutet. Det är också svårt för kunden att byta uppvärmningsform på kort sikt utan viss ekonomisk förlust. Utifrån dessa förutsättningar kan det vara lämpligt med bindande beslut från en tvistlösningsfunktion utanför domstol för fjärrvärme.

Det är också möjligt att en tvistlösningsfunktion för fjärrvärme initialt i dess uppstartsfas tar beslut som är rådgivande. Sedan får det följas upp om parterna följer funktionens beslut eller inte. Visar det sig att besluten inte följs kan dess rättskraft förändras över tid.

Tvistlösningsfunktionen konstruktion

En tvistlösningsfunktion behöver instiftas och beslut behöver tas vem som ska vara huvudman, hur den ska bemannas, hur den ska finansieras och hur den blir beslutsför. Energieffektiviseringsdirektivet anger att funktionen kan vara en

energiombudsman, ett konsumentorgan eller en tillsynsmyndighet. Dessutom anges att tvistlösningsmekanismer utanför domstol som redan finns i en medlemsstat får användas om det är lika effektiva.

Huvudman för tvistlösningsfunktionen

Majoriteten av de tvistlösningsfunktioner som Ei har analyserat har en branschorganisation som huvudman. ARN och fjärrvärmenämnden är myndigheter som har staten som huvudman. En tvistlösningsfunktion vars syfte är att lösa tvister inom en specifik bransch och utifrån allmänna avtalsvillkor kan branschorganisationer vara ett alternativ som huvudman. En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme skulle sannolikt bereda tvister som är bredare än allmänna avtalsvillkor. Utifrån det skulle det vara mer lämpligt att huvudmannen är svenska staten. En sådan lösning förutsätter dock att funktionens oberoende garanteras.

Ett sådant oberoende kräver exempelvis att tvistlösningsfunktionen endast prövar tvister och inte utformar regler för fjärrvärmemarknaden vilket skulle innebära att funktionen prövar tvister som myndigheten själv utformat. Oberoendet kan garanteras om funktionen separeras i särskild nämnd som ARN och Fjärrvärmenämnden med en styrelse som utses av exempelvis Regeringen eller andra myndigheter.

En majoritet av EU:s medlemsländer har valt att utse den nationella tillsynsmyndigheten som det alternativa tvistlösningsorganet. En sådan lösning i Sverige behöver utredas då myndigheter inte vanligtvis prövar civilrättsliga tvister. En sådan lösning skulle det kunna leda till att allmänheten ifrågasätter tillsynsmyndighetens uppdrag och roll.²²⁶

Ett alternativ skulle kunna vara att upprätta en egen myndighet vars syfte är att pröva samtliga tvister inom energiområdet. Den nya myndigheten skulle bli en expertmyndighet för tvister rörande energi, inom alla energiområden. Det skulle också kunna vara en samlad myndighet dit alla kan vända sig med tvister, både för konsumenter och näringsidkare. En fördel med en ny myndighet skulle vara att kunna samla samtliga tvister för alla energiområden hos samma myndighet.

Finansiering och avgifter

De flesta befintliga tvistlösningsfunktioner tar inte ut någon avgift för tvistlösning. I stället finansieras nämnderna genom en årlig avgift från medlemsföretag, att kostnaderna fördelas på medlemsföretagen i proportion till antalet inkomna ärenden eller genom ansökningsavgift tillsammans med statliga anslag. En avgift som betalas av medlemsföretag skulle ge incitament att komma överens med

²²⁶ Se även SOU 2004:136 s 183.

kunden innan frågan går vidare till tvistlösning. Ett fjärrvärmeföretag med många tvister kommer få en hög andel av kostnader som belastar företaget.

En tvistlösningsfunktion där svenska staten är huvudman skulle i huvudsak behöva finansiera sin verksamhet genom anslag eller genom att fjärrvärmeföretagen behöver betala en årlig avgift till myndigheten. Fjärrvärmenämnden och ARN finansieras båda genom ansökningsavgiften och genom anslag. En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme skulle sannolikt behöva finansieras på detta sätt. Eftersom fjärrvärmeföretagen är en avgränsad grupp juridiska personer är det inte uteslutet att funktionen skulle kunna finansieras genom en årlig avgift som finansierar verksamheten.

Funktionens sammansättning

En viktig utgångspunkt för att uppnå en ändamålsenlig alternativ tvistlösning är tvistlösningsfunktionens sammansättning. För att upprätthålla förtroende från kunder, branschen och allmänheten bör såväl kundsidan som fjärrvärmeföretagen vara representerade inom funktionen.

Samtliga analyserade tvistlösningsfunktioner består i stort sett av en ordförande och en vice ordförande som båda ska vara domare eller ha varit domare eller vara kvalificerad jurist. Dessutom ingår minst två ledamöter där en representerar kunden och en ledamot representerar företaget. Det finns även nämnder som utöver detta också har experter som exempelvis Fjärrvärmenämnden som har tre experter inom fjärrvärme och Personförsäkringsnämnden som har en medicinsk expert som är läkare.

En tvistlösningsfunktion för fjärrvärme skulle vara specifik inom ett område vilket ställer krav på att medlemmar har god kunskap om juridisk prövning och fjärrvärmemarknaden. Funktionen skulle kunna vara sammansatt på ett likartat sätt som Fjärrvärmenämnden är idag. Det är dessutom så som majoriteten av nämnderna är sammansatta bortsett från experter. Funktionen oberoende är viktigt och kan hanteras dels genom att medlemmar inte har någon direkt koppling till fjärrvärmeföretag eller kundföretag eller privatpersoner, dels genom att någon form av jävsbestämmelse som förhindrar att ledamöter som är anställda i det fjärrvärmeföretag som tvisten rör får delta vid hanteringen av det aktuella ärendet.

Beslutsfattande

Majoriteten av nämnderna fattar beslut genom majoritetsbeslut där ordförande har utslagsröst om medlemmar inte kan komma överens. Det finns här ett incitament för beslutsfattarna att komma fram till ett gemensamt beslut. Utifrån sammanställningen verkar detta förfarande vara praxis där det kommer till

tvistlösningsfunktioner förutom ARN som tillämpar föreskrifterna i 16 kapitlet Rättegångsbalken om omröstning i tvistemål.

En förfarande vid beslutsfattande kan vara att en expert eller ledamot bereder ett ärende med förslag på beslut som presenteras för beslutsgruppen. Ledamöterna som representerar fjärrvärmeföretaget och kunden lämnar synpunkter på ärendet. När ärendet diskuterats tar styrelsen beslut som antingen är så som presenterats eller med ändringar. Sedan röstar styrelsen om ärendet med majoritetsbeslut. I det fall rösterna är jämnt fördelade och inget beslut kan tas har ordförande utslagsröst.

