

Genomlysning av fjärrvärmemarknaden

– En analys av kundskyddet

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

Fjärrvärme är den vanligaste uppvärmningsformen i Sverige. Under 2022 och 2023 har fjärrvärmeföretag genomfört kraftiga prishöjningar för fjärrvärme runtom i landet. Fjärrvärmekunderna har reagerat starkt på prishöjningarna. Antalet anmälningar till Energimarknadsinspektionen (Ei) och antalet ansökningar om medling till Fjärrvärmenämnden har ökat markant.

Ei har mot denna bakgrund valt att göra en genomlysning av fjärrvärmemarknaden med ett särskilt fokus på kundskyddet i nuvarande regelverk. Resultatet av genomlysningen presenteras i denna promemoria. Promemorian avslutas med att ge förslag på möjliga åtgärder för att stärka kundskyddet som myndigheten ser som intressanta för vidare diskussion med kundföreträdare och branschföreträdare. Denna genomlysning av fjärrvärmemarknaden är tänkt att vara en utgångspunkt för en diskussion om hur kundskyddet på fjärrvärmemarknaden kan förbättras, och även andra åtgärder än vad som presenteras här kan komma att bli aktuella för vidare utredning i ett nästa steg.

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund och syfte	5
1.2	Avgränsning	6
1.3	Genomförande.....	6
2	Fjärrvärmemarknaden	7
2.1	Fjärrvärmemarknaden och dess regelverk – en tillbakablick	7
2.2	Fjärrvärmenämnden	11
2.3	Prisdialogen	11
2.4	Nuläge kring kundnöjdheten	12
2.5	Tillsyn inom fjärrvärmemarknaden	15
2.6	Strategi för kraft- och fjärrvärme	17
3	Resultat.....	18
3.1	Kundundersökning.....	18
3.2	Prisanalys och företagens avkastning	22
3.3	Reinvesteringsplaner och anslutningsavgifter.....	34
3.4	Internationell reglering	40
4	Slutsatser.....	46
4.1	Kunden har låg kännedom om sina rättigheter till förhandling och medling.....	46
4.2	Tydlighet och transparens saknas gällande prisförändringar och prissättning	46
4.3	Ökat kundskydd mot prishöjningar efterfrågas	47
4.4	Oklar konkurrenssituation på fjärrvärmemarknaden	49
4.5	Stort reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten.....	52
4.6	Osäkerheter kring anslutningsavgiften.....	52
5	Möjliga åtgärder	53
5.1	Kunden har låg kännedom om sina rättigheter till förhandling och medling.....	54
5.2	Tydlighet och transparens saknas gällande prisförändringar och prissättning	54
5.3	Ökat kundskydd mot prishöjningar efterfrågas	55
5.4	Tredjepartstillträde och spillvärmens potential på fjärrvärmemarknaden	58
5.5	Stort reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten.....	59
5.6	Osäkerheter kring anslutningsavgiften.....	60

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Fjärrvärmemarknaden genomgår för närvarande betydande förändringar och utmaningar. Svensk Kvalitetsindex (SKI) Energi 2023 visar att kundnöjdheten i energibranschen är den lägsta på 15 år¹. Tidigare har kundnöjdheten bland fjärrvärmekunder hållit uppe nivån för energibranschen som helhet, men i år är det tvärtom. Betyget för fjärrvärmebranschen är betydligt lägre i år och det är speciellt en kraftig nedgång i kundnöjdheten bland privatkunder.

Detta är troligen en konsekvens av både aviserade och genomförda höga prishöjningar för fjärrvärme runtom i Sverige under 2022 och 2023. Prishöjningarna har skapat oro bland fjärrvärmekunder och riktat uppmärksamheten mot de faktorer som påverkar priset på fjärrvärme. Antalet anmälningar till Ei på fjärrvärmeområdet har ökat, och antalet ansökningar om medling till Fjärrvärmenämnden har ökat markant.

Fjärrvärme är en viktig uppvärmningsteknik i Sverige och en stor andel av småhus, flerbostadshus och lokaler förlitar sig på fjärrvärme som sin huvudsakliga värmekälla. Eftersom fjärrvärme, till skillnad från el och naturgas, inte är uppdelat i nät och handel med värme, kan kunderna bara köpa sin värme från en enda leverantör. I ett fjärrvärmenät finns det därmed bara en säljare av fjärrvärme. Det finns ingen reglering av priser för fjärrvärme och fjärrvärmelagen reglerar inte heller anslutningsavgifter. I stället har kunderna en rätt att förhandla om priset, och om förhandlingen inte leder till en överenskommelse kan kunden ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden². Energimarknadsinspektionen (Ei) har alltså inte någon tillsyn över priset på fjärrvärme.

Det är viktigt att kunderna får tillgång till en saklig, välgrundad och trovärdig förhandling med fjärrvärmeföretagen. Om ett fjärrvärmeföretag inte genomför en förhandling kan kundens möjlighet att gå vidare till medling påverkas. En anslutning till fjärrvärmenätet är en betydande investering för kunden. När kunden är ansluten är det sällan ett alternativ att byta till någon annan uppvärmningsform än fjärrvärme. Fjärrvärmekunder upplever ofta att fjärrvärmen distribueras på fjärrvärmeföretagets villkor och att kunden måste acceptera det pris som företaget bestämmer.

¹ Johan Parmler, "Kundnöjdheten faller i pressad bransch", *Svenskt Kvalitetsindex 2023* <https://www.kvalitetsindex.se/branschundersokningar/energi/> (Hämtad 2023-11-20)

² Energimyndigheten "Fjärrvärmenämnden", 2023 [Fjärrvärmenämnden \(energimyndigheten.se\)](https://www.energimyndigheten.se/om-energi/fjarrvarmenamnden/) (Hämtad 2023-10-30)

Enligt Ei:s instruktion³ så ska Ei följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaden och föreslå ändringar i regelverk och andra åtgärder som främjar marknadens funktion. Ei ska även verka för fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva val genom lättillgänglig och tillförlitlig information.

Mot denna bakgrund genomför Ei denna genomlysning av fjärrvärmemarknaden med ett särskilt fokus på kundskyddet i nuvarande regelverk. I genomlysningen undersöker myndigheten kundnöjdheten för fjärrvärme med avseende på olika faktorer. Härutöver har fjärrvärmeprisernas utveckling och anslutningsavgifter för fjärrvärme analyserats för att få en ökad förståelse för marknadens utveckling. En internationell utblick har också genomförts för att se hur andra länder valt att reglera fjärrvärmemarknaden. Baserat på slutsatserna av genomlysningen presenteras möjliga åtgärder för att stärka kundernas ställning på fjärrvärmemarknaden.

1.2 Avgränsning

Fokus i genomlysningen är att analysera fjärrvärmemarknadens utveckling i syfte att se om kundskyddet behöver stärkas. Myndigheten har således inte fokuserat på andra delar av fjärrvärmemarknaden, såsom åtgärder för att undanröja hinder för en mer effektiv användning av fjärrvärmens där hänsyn tas till fjärrvärmeföretagens ekonomiska ställning, konkurrenskraft och lönsamhet. Det är fokus i den strategi för en långsiktigt hållbar utveckling av fjärr- och kraftvärmesektorn som Energimyndigheten på uppdrag av regeringen tagit fram⁴.

1.3 Genomförande

Som utgångspunkt för genomlysningen har två underlagsrapporter tagits fram – en kundundersökning och en analys av viktiga faktorer som påverkar fjärrvärmesektorn och internationell fjärrvärmereglering.

För att öka kunskapen om fjärrvärmekundens nöjdhet med sin fjärrvärmeanslutning, prissättning, och leveranssäkerhet samt kännedom om sina rättigheter enligt fjärrvärmelagen lät Ei Enkätfabriken genomföra en kundundersökning. I undersökningen gjordes två enkäter, en som skickades till respondenter boendes i privatbostad, och en till bostadsrättsföreningar och bostadsbolag. Förutom den kvantitativa mätningen genomfördes även intervjuer med fjärrvärmeexperter, i form av representanter från såväl Fjärrvärmenämnden som branschorganisationer och energiföretag, för att få en bredare bild av fjärrvärmemarknaden. Resultatet av denna studie presenteras i

³ (Förordning (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen, 2016)

⁴ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023

underlagsrapporten *Kundundersökning av fjärrvärmemarknaden* som publiceras i samband med denna promemoria.

Utöver kundundersökningen gav Ei även Sweco i uppdrag att analysera viktiga faktorer som påverkar fjärrvärmesektorn med syfte att skapa en djupare förståelse för prisutveckling, reinvesteringsbehov, och anslutningsavgifter. I uppdraget ingick också att analysera internationell reglering av fjärrvärmesektorn. Resultatet av analysen presenteras i underlagsrapporten *Analys av fjärrvärmemarknaden* som publiceras i samband med denna promemoria.

Som underlag för genomlysningen har myndigheten även använt uppdaterad prisstatistik från Nils Holgersson-gruppen för 2022–2023 samt inrapporterade uppgifter till Ei från fjärrvärmeföretagen.

Promemorian avslutas med en presentation av möjliga åtgärder för att stärka kundskyddet som myndigheten ser som intressanta för vidare diskussion och eventuell utredning i ett nästa steg. Promemorian kommer att diskuteras med olika representanter för fjärrvärmemarknaden, både kundförträdare och branschföreträdare samt myndigheter, för att samla in inspel på slutsatserna och möjliga åtgärder på de problem som identifierats i promemorian. Därefter gör Ei en bedömning av vilka åtgärder myndigheten går vidare med för en djupare analys. Även andra åtgärder än vad som presenteras här kan komma att bli aktuella för vidare utredning i ett nästa steg.

2 Fjärrvärmemarknaden

I detta kapitel redogörs för fjärrvärmemarknadens framväxt och regelutvecklingen genom åren. Därefter presenteras *Fjärrvärmenämnden* och *Prisdialogen* samt nuläget kring kundnöjdheten. Kapitlet summerar även de aktuella tillsynsinsatser inom fjärrvärmeområdet. Avslutningsvis beskrivs i korthet regeringsuppdraget till Energimyndigheten att ta fram ett förslag till en kraft- och fjärrvärmestrategi.

2.1 Fjärrvärmemarknaden och dess regelverk – en tillbakablick

Fjärrvärmesystem består av en central produktion av värme som tillverkas genom att vatten värms upp i en eller flera produktionsanläggningar. Fjärrvärme kan produceras på olika sätt: kraftvärmeverk⁵, enskilda värmeverk, med värmepumpar eller genom att utnyttja överskottsvärme från en industriell process etc. Flera olika

⁵ Kraftvärmeverk producerar också el utöver värme.

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. Fjärrvärmen 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. I flerbostadshus utgjorde fjärrvärme 90 procent av den totala energianvändningen medan motsvarande siffra för lokaler låg på 78 procent⁶.

Fjärrvärmen i Sverige har i huvudsak byggts ut och utvecklats i kommunal regi och i början av 1980-talet bedrevs de flesta fjärrvärmeverksamheter med kommunalt ägandeskap. Detta förändrades i samband med avregleringen 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 fjärrvärmeverksamheter⁷. Idag finns cirka 200 fjärrvärmeföretag med kommunalt eller privat ägandeskap som driver fjärrvärmenäten runt om i Sverige⁸.

Fjärrvärmeföretagen på den svenska fjärrvärmemarknaden integrerar produktion⁹, distribution och försäljning av fjärrvärme inom samma fjärrvärmeföretag. Fjärrvärmeföretaget är då en lokal monopolist och fungerar som prissättare. På värmemarknaden återfinns dock i begränsad utsträckning alternativa uppvärmningsmetoder som värmepumpar, direktverkande el och olja, som utgör konkurrerande alternativ.

I december 2002 beslutade den dåvarande regeringen att tillsätta en utredning för att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna. Utredningen

⁶ Energimyndigheten, "Statistikdatabas Bostäder och Lokaler", *Energimyndigheten*, 2021 <https://pxexternal.energimyndigheten.se/pxweb/sv/Bost%C3%A4der%20och%20lokaler/> (Hämtad 2023-01-16)

⁷ Hellström, J. (2021) *Prisbildning på Svenska fjärrvärmemarknaden – en ekonometrisk analys baserat på drift och affärsförhållanden 2009-2019*, Umeå Universitet (på uppdrag av Energimarknadsinspektionen) <https://ei.se/download/18.220af5d17a75ec08bc1af/1625641092080/Prisbildning-p%C3%A5-Svenska-fj%C3%A4rrv%C3%A4rmemarknaden-2021.pdf>

⁸ Energimarknadsinspektionen/Energimyndigheten, *Uppvärmning i Sverige EI*. (R2012:08, 2012)

⁹ Det finns ett reglerat tredjepartstillträde som kan utnyttjas av andra värmeproducenter för att använda spillvärmen i vissa orter.

skulle bland annat föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme och att analysera lämpligheten av att en tredje part ges tillträdesrätt till rörledningar som ingår i en fjärrvärmeverksamhet¹⁰. Utredningen som kom att kallas *Fjärrvärmeutredningen* avrapporterades i flera rapporter¹¹ under åren 2003–2005.

De förslag som utredningen lämnade resulterade i en ny lag, fjärrvärmelagen (2008:263), vars huvudsakliga syfte var att förbättra transparensen så att kunderna skulle kunna känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen. Detta skedde bland annat genom ökade krav på fjärrvärmeföretagen att redovisa ekonomiska och tekniska uppgifter.

Det infördes även skyldigheter för fjärrvärmeföretaget att förhandla med den aktör som vill ha tillträde till nätet för att mata in egenproducerad värme. Flera remissinstanser tyckte inte förslaget var tillräckligt långtgående och det ledde fram till att regeringen 2009 tillsatte en ny utredning för att analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna¹². Utredningen presenterades i april 2011 i betänkandet *Fjärrvärme i konkurrens*, SOU 2011:44. Förslaget innebar i korthet att produktion, distribution, optimering och handel skulle separeras och att tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten skulle införas. Därefter skulle kunderna fritt kunna välja värmeleverantör på en konkurrensutsatt marknad.

Efter att betänkandet *Fjärrvärme i konkurrens* beretts gjordes ett antal bedömningar i en departementspromemoria i mars 2012¹³. Där framgick det att regeringen gjort bedömningen att förutsättningarna för konkurrens på fjärrvärmemarknaden är begränsade och att inträdesbarriärerna är för höga för att konkurrens ska kunna uppstå. Regeringen gjorde också bedömningen att miljövänlig restvärme bör användas till uppvärmning på de orter där det är samhällsekonomiskt motiverat och gav Ei i uppdraget att föreslå en modell för reglerat tillträde till fjärrvärmenäten för producenter av värme. Utredningen¹⁴ resulterade i att bestämmelser infördes i fjärrvärmelagen (2008:263) 1 augusti 2014 som gör det möjligt för den som vill ansluta sig till ett fjärrvärmenät att, under vissa förutsättningar, få ett reglerat tillträde till nätet.

¹⁰ *Fjärrvärme på värmemarknaden*, Kommittédirektiv 2002:160

¹¹ *Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet* (SOU 2003:115), *Skäligt pris på fjärrvärme* (SOU 2004:136), *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden* (SOU 2005:33), *Tryggare leveranser - Fjärrvärme efter konkurs* (SOU 2005:63)

¹² Utredningen kom att kallas *TPA-utredningen*

¹³ Näringsdepartementet, *Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer*, Diarienummer: N2012/1676/E, 2012

¹⁴ Ei, *Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten* Ei R2013:04, 2013

I departementspromemorian¹⁵ konstaterades också att det är nödvändigt att ytterligare stärka kundernas och då framför allt konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden. Fjärrvärmekunderna bör i större utsträckning kunna känna trygghet med fjärrvärmeföretagens prissättning och villkor. Dåvarande Näringsdepartementet föreslog att en prisförändringsprövning skulle införas. För att ytterligare stärka kundernas ställning föreslogs också införandet av en likabehandlingsprincip för kunder inom samma kundkategori. Ei fick 2012 uppdraget att utreda och föreslå utformningen av en modell för prisförändringsprövning och en princip om likabehandling för kunder inom samma kundkategori¹⁶. Syftet med en reglering genom prisförändringsprövning är dels att 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. Konkurrensverket finansierade också ett forskningsprojekt med syfte att redogöra för ekonomisk teori och empirisk forskning som är relevant för en prisförändringsprövning av fjärrvärme¹⁷.

Förslaget om införandet av en prisförändringsprövning med index avstyrktes av flera remissinsatser. Den främsta motiveringen var att införandet av en sådan metod skulle verka prishöjande och alltså motverka sitt syfte¹⁸. Regeringen gjorde bedömningen¹⁹ att förslagen om prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip inte skulle införas. I stället konstaterade regeringen att branschens initiativ Prisdialogen, se avsnitt 2.3, skulle ges en möjlighet att verka för en rimlig, förutsägbar och stabil prisutveckling på fjärrvärmemarknaden.

I komplement till regelverket så finns också de allmänna avtalsvillkoren som stärker kundens ställning på fjärrvärmemarknaden. De allmänna avtalsvillkoren för fjärrvärme²⁰ 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 dessa villkor finns det bland annat krav på att fakturering ska ske minst en gång per kvartal och vara tydlig.

¹⁵ Näringsdepartementet, *Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer*, Diarienummer: N2012/1676/E, 2012

¹⁶ Ei, *Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme* Ei R2013:07, 2013

¹⁷ Jerker Holm (uppdragsforskning beställd av Konkurrensverket), *Inför prisregleringen av fjärrvärme* 2013:1, 2013

¹⁸ Energimyndigheten, *Heltäckande bedömning av potentialen för att använda högeffektiv kraftvärme, fjärrvärme och fjärrkyla*, ER 2013:24, 2013.

¹⁹ Proposition 2013/14:187 *Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten*.

²⁰ Energiföretagen Sverige och Konsumentverket, "Allmänna avtalsvillkor för konsument", 2023 [Allmänna avtalsvillkor för konsument för leverans av fjärrvärme som används för enskilt bruk \(energimarknadsbyran.se\)](http://energimarknadsbyran.se) (Hämtad 2023-10-30)

Ett nytt direktiv om energieffektivitet (EU) 2023/1791 har även beslutats under 2023 med syftet att förbättra energieffektiviteten i hela energikedjan, från produktion och överföring till distribution och slutanvändning av energi. Direktivet inkluderar även krav på mätning, fakturering av fjärrvärme och fjärrkyla samt fastställer avtalsenliga rättigheter. I artikel 21 behandlas grundläggande avtalsenliga rättigheter för hushållsbruk av värme, kyla och varmvatten. Slutkunder har rätt till tydlig information i avtal med leverantörer, vilket innefattar kontaktuppgifter, tjänster, underhåll, tariffer, avtalstid och uppsägningsvillkor.

2.2 Fjärrvärmenämnden

Till följd av att fjärrvärmelagen infördes inrättades Fjärrvärmenämnden den 1 juli 2008. Fjärrvärmenämnden är en självständig organisatorisk enhet inom Energimyndigheten. Fjärrvärmenämnden kan gå in och medla då fjärrvärmekunden inte kommer överens med sitt fjärrvärmeföretag. En medling vid nämnden syftar till att hjälpa tvistande parter att komma överens om ett avtalsvillkor och att fjärrvärmekunden ska få insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren för fjärrvärme. En medling syftar också till att överbygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag har i förhållande till kunden. Nämnden har dock inga befogenheter att pröva skäligheten i företagets (pris)villkor och kan inte fatta några bindande beslut som ett företag eller en kund måste följa. Ansökningsavgiften för medling är 500 kronor för konsumenter och 1000 kronor för övriga²¹.

Innan en medling kan bli aktuellt måste en förhandling ha genomförts. Kunden har rätt att begära förhandling med fjärrvärmeföretaget avseende fjärrvärmepriset eller kapaciteten hos en anslutning till fjärrvärmeverksamheten. Detta regleras i fjärrvärmelagen som Ei har tillsynsansvaret för. Om en förhandling mellan ett fjärrvärmeföretag och en fjärrvärmekund inte leder till någon överenskommelse om villkor för fjärrvärme, har fjärrvärmeföretaget eller fjärrvärmekunden rätten att ansöka om medling hos Fjärrvärmenämnden.

2.3 Prisdialogen

Under 2013 startades plattformen Prisdialogen²² på initiativ av Riksbyggen, SABO (numera Sveriges Allmännytta) och Svensk fjärrvärme (numera Energiföretagen Sverige)²³. De fjärrvärmeföretag som är medlemmar i Prisdialogen levererar

²¹ Energimyndigheten, "Ansökan om medling" 2024
<https://www.energimyndigheten.se/om-oss/organisation/fjarrvarmenamnden/ansokan-om-medling1/>
(Hämtad 2024-01-15)

²² Prisdialogen, "Ett system för transparent och rättvis prissättning av svensk fjärrvärme", 2023
<https://www.prisdialogen.se/>, Hämtad 2023-10-31

²³ År 2019 inkluderades även Fastighetsägarna som ordinarie medlem i Prisdialogen.

tillsammans 71 procent av de svenska fjärrvärmeleveranserna²⁴. Syftet med denna plattform är att stärka kundens ställning på fjärrvärmemarknaden, skapa en rimlig, förutsägbar och stabil prisändring samt bidra till att kunderna får ett ökat förtroende för fjärrvärmeföretagens prissättning. Prisdialogen är en modell som både innefattar lokal dialog och central prövning av prisändring på fjärrvärme.

Fjärrvärmeföretagen som är medlemmar ska i god tid informera kunderna om nästa års pris och även ge en prognos för prisutvecklingen ytterligare två år framåt. Prisändringar ska motiveras utifrån en transparent prisändringsmodell som tagits fram i samråd med kunderna. De fjärrvärmeföretag som är medlemmar redovisar sina prisändringsmodeller på plattformen och diskuterar dessa med kunderna och deras företrädare i en samrådsprocess. I samrådsprocessen ges kunderna också en möjlighet att återkoppla om priskonstruktionen uppfattas som enkel att förstå eller inte²⁵.

Ei fick uppdraget av regeringen 2014 att utvärdera Prisdialogen, och uppdraget slutrapporterades 2016²⁶. I Ei:s utvärdering av initiativets första år konstaterades att fjärrvärmekunderna som deltog i Prisdialogen ansåg att deras ställning hade stärkts. Samrådsprocessen gjorde att kunderna upplevde prisutvecklingen som mer förutsägbar och stabilare. Prisdialogen har sen 2016 på eget initiativ låtit en tredje part utvärdera plattformen i syfte att utvecklas och förbättras²⁷. Senaste utvärderingen rör 2022 års prisändringar och de samråd som genomförts under 2021²⁸. Resultatet visade på en svag måluppfyllelse för målet *Utrymme för kunder att kunna påverka utvecklingen av priskonstruktioner*. Resultatet visade även begränsad måluppfyllelse för bland annat målen som kopplar mot att kunderna ges möjlighet att påverka fjärrvärmeföretagets prisändringar och skydd för kunden från kraftiga prisökningar.

2.4 Nuläge kring kundnöjdheten

Fjärrvärmemarknaden genomgår för närvarande betydande förändringar och utmaningar. SKI Energi 2023 visar att kundnöjdheten i energibranschen är den lägsta på 15 år²⁹. Tidigare har kundnöjdheten bland fjärrvärmekunder hållit uppe nivån för energibranschen som helhet, men i år är det tvärtom. Betyget för

²⁴ Prisdialogen "Statistik", 2022, <https://www.prisdialogen.se/om-prisdialogen/statistik/>, Hämtad 2023-10-31.

²⁵ Prisdialogen, "Varför Prisdialogen?". <https://www.prisdialogen.se/om-prisdialogen/varfor-prisdialogen/> (Hämtad 2023-10-31)

²⁶ (Energimarknadsinspektionen Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen - Ei R2016:05, 2016)

²⁷ Utvärderingar genomfördes årligen mellan 2017-2019 (av Kontigo) och därefter 2020 och 2022 (av IVL).

²⁸ IVL, *Uppföljning av Prisdialogen 2022*, Nr U 6560, 2022.

²⁹ Johan Parmler, "Kundnöjdheten faller i pressad bransch", *Svenskt Kvalitetsindex 2023*. <https://www.kvalitetsindex.se/branschundersokningar/energi/>, Hämtad 2023-11-20.

fjärrvärmebranschen är betydligt lägre i år och det är speciellt en kraftig nedgång i kundnöjdheten bland privatkunder.

Detta är troligen en konsekvens av både aviserade och genomförda höga prishöjningar för fjärrvärme runt om i Sverige under 2022 och 2023.

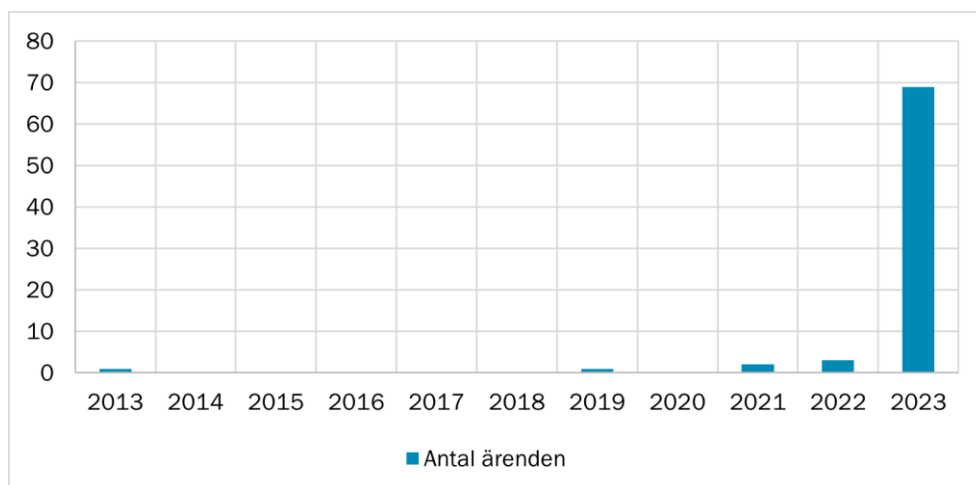
Prishöjningarna har skapat oro bland fjärrvärmekunder och riktat uppmärksamheten mot de faktorer som påverkar priset på fjärrvärme.

Konkurrensverket (2023)³⁰ skriver exempelvis:

Givet fjärrvärmenätens karaktär av naturliga monopol skulle en sektorspecifik förhandsreglering dock vara ett mer heltäckande och långsiktigt alternativ till konkurrenstillsyn i individuella ärenden. Därför förordar Konkurrensverket att möjligheten att ge Energimarknadsinspektionen ett tillsynsmandat över fjärrvärmepriserna utreds på nytt, inklusive möjlighet till prisreglering.

I takt med de stigande bränsle- och produktionskostnaderna för fjärrvärmeföretagen som resulterat i prishöjningar för kunderna, har antalet anmälningar till Ei om rätten till förhandling ökat drastiskt under 2023, se Figur 1.

Figur 1 Antalet anmälningar gällande fjärrvärme som inkommit till Ei under åren 2013–2023.



Kunder och företag vänder sig till myndigheten eftersom de anser att de inte har fått möjlighet att fullt ut nyttja sin rätt att förhandla med sitt fjärrvärmeföretag. Fjärrvärmeföretagen har en förhandlingsskyldighet mot fjärrvärmekunder enligt fjärrvärmelagen och som tidigare nämnts ligger rätten till förhandling inom ramen för myndighetens tillsynsansvar. En stor del av de anmälningarna som Ei tog emot inkom via Fjärrvärmenämnden då det innan medling behöver klargöras om det skett en förhandling vilket i dessa fall var otydligt.

³⁰ (Energimarknaden Konkurrens i kristider, ANALYS I KORTHET 2023:7 (sid 16), 2023)

Även antalet ansökningar till Fjärrvärmenämnden gällande medling har ökat, vilket statistiken i Tabell 1 visar. Fjärrvärmenämnden har under 2023 fått in totalt 925 medlingsansökningar varav 143 st har beviljats medling³¹, se Tabell 2. Fjärrvärmenämnden behandlar flera medlingsansökningar under ett medlingstillfälle.

När en medlingsansökan tas emot av Fjärrvärmenämnden fattar nämnden beslut om den ska beviljas eller inte vid nämndens sammanträde. Om ansökan om medling beviljas så kallas parterna till ett medlingssammanträde. Fjärrvärmenämnden beviljar medling i de ärenden där nämnden bedömer att det finns förutsättningar för parterna att komma överens.³²

Tabell 1 Antal inkomna ansökningar om medling år 2008-2023

Nämndens verksamhetsår	Antal inkomna ansökningar om medling
2008	17
2009	15
2010	14
2011	4
2012	73
2013	52
2014	12
2015	14
2016	2
2017	1
2018	9
2019	17
2020	0
2021	4
2022	229
2023	945

Tabell 2 Antal medlingsansökningar, antal beviljade medlingsansökningar och antal genomförda medlingar år 2023

Nämndens verksamhetsår	Antal medlingsansökningar	Antal beviljade medlingsansökningar	Antal genomförda medlingstillfällen
2023	945	143	5 st (126 ärenden)

³¹ Statistik över antalet beviljade medlingsansökningar är något Fjärrvärmenämnden har börjat med 2023.

³² Energimyndigheten, "Vanliga frågor och svar om Fjärrvärmenämndens verksamhet" 2022 [Vanliga frågor och svar om Fjärrvärmenämndens verksamhet \(energimyndigheten.se\)](https://www.energi.se/om-energi/vanliga-fragoer-och-svar-om-fjarrvarmenamndens-verksamhet) (Hämtad 2023-10-31)

Fjärrvärmenämnden står inför en utmaning. Nämnden har inte den nödvändiga kapaciteten för att effektivt hantera den ökade volymen av ärenden under perioder när många fjärrvärmeföretag genomför omfattande prisjusteringar, såsom skett under perioden år 2022–2023. Det ger fördröjningar som inte stärker förtroendet för nämndens arbete eller den modell som råder för fjärrvärmemarknaden³³.

Fler medlingsansökningar är att vänta då Fastighetsägarna Stockholm i slutet av september uppmanat samtliga sina medlemmar att begära förhandling³⁴. Även fjärrvärmeföretagen är måna om att Fjärrvärmenämnden har en effektiv hantering av medlingsansökningarna då villkoren om prisökningar först får börja tillämpas tidigast tre veckor från den dag nämnden meddelade beslutet att avsluta medlingen eller, om ansökan lämnats utan bifall, tidigast tre veckor från dagen för det beslutet³⁵.

2.5 Tillsyn inom fjärrvärmemarknaden

Ei:s tillsynsområden enligt fjärrvärmelagen (2008:263) illustreras i Tabell 3. De specificerade lagrummen reglerar olika aspekter av de områden som Ei har ansvar för att övervaka.

Tabell 3 Ei:s tillsynsområden enligt fjärrvärmelagen

Tillsynsområde	Lagrum
Information till fjärrvärmekunder och allmänheten	5 §, 5 a-b §§
Uppgifter i ett avtal om fjärrvärme	6 §
Mätning av värmeenergi hos fjärrvärmekunder	6 a §
Fakturering och tillhandahållande av information	6 b-d §§
Förhandling om avtalsvillkor för fjärrvärme	7-9 §§
Fjärrvärmeföretagets underrättelseskyldighet	18 §
Förhandling om de ändrade villkoren	19-20 §§
Medling	21 §
Uppsägning av avtalet	25-26 §§
Avbrytande av distributionen vid avtalsbrott	27-29 §§
Avbrytande av distributionen av säkerhetsskäl m.m.	31 §
Tillträde till rörledningar	37, a-d §§
Kommunala fjärrvärmeföretag	38-39 §§
Redovisning av fjärrvärmeverksamhet	40-43 §§

³³ Enkätfabriken (på uppdrag av Ei), "Kundundersökning av fjärrvärmemarknaden", 2023

³⁴ Fastighetstidningen, "Ökar trycket i fjärrvärmekonflikt", 2023.

<https://fastighetstidningen.se/okar-trycket-i-fjarrvarmekonflikt/> (Hämtad 2023-12-19)

³⁵ Enligt 21 § Fjärrvärmelagen.

Förordningar³⁶ specificerar också regelverket kring fjärrvärme och ger Ei bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter. Framtagna föreskrifter som följer av myndighetens tillsynsansvar redovisas i Tabell 4. Ei får dessutom besluta om de förelägganden som behövs för att tillse att Eis tillsynsområden i fjärrvärmelagen och föreskrifterna följs. Sådana förelägganden får förenas med vite.³⁷

Tabell 4 Ei:s föreskrifter inom fjärrvärmeområde

Föreskrifter	Publiceringsår
Föreskrifter om skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten	EIFS 2009:3
Föreskrifter och allmänna råd om mätning, fakturering och tillhandahållande av information om levererad värmeenergi (fjärrvärme)	EIFS 2022:3
Föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet	EIFS 2022:11

Fjärrvärmeföretagen rapporterar årligen redovisningen av fjärrvärmeverksamheten till Ei. Dessa uppgifter låg tidigare till grund för *Fjärrvärmekollen* som var ett verktyg Ei lanserade 2012 för att öka transparensen och stödet vid till exempel avtalsförhandlingar för fjärrvärmekunderna. Uppgifterna om fjärrvärmeverksamheten redovisas sedan 2020 på Ei:s portal för statistik och öppna data³⁸.

Ei har under 2022 och 2023 haft flera tillsynsärenden mot fjärrvärmeföretag. I december 2022 startades tillsyn³⁹ av ett fjärrvärmeföretag eftersom befintliga kunder rapporterade att de skulle behöva betala en anslutningsavgift till fjärrvärmenätet, trots att de redan var anslutna. Fjärrvärmeföretaget planerade att bygga om fjärrvärmenätet i norra Norsborg och tänkte genomföra detta genom att först säga upp de nuvarande avtalen med berörda kunder, och sedan teckna nya avtal med dem. Ei har inte hanterat något liknande ärende tidigare och det drog till sig mycket uppmärksamhet i media.

Det finns inget förbud mot att ett fjärrvärmeföretag avslutar ett avtal om det till exempel beror på att nätet behöver byggas om. Under granskningen frågade Ei om företagets plan för reinvestering och hur de planerat underhållet av den berörda delen av nätet. Fjärrvärmeföretaget har förtydligat för Ei att de fastighetsägare som berörs inte kommer att betala för investeringen i ett nytt fjärrvärmenät, men att de

³⁶ Fjärrvärmeförordningen (2008:526) och Förordning om redovisning av fjärrvärmeverksamhet (2006:1203)

³⁷ 53 § Fjärrvärmelagen (2008:263)

³⁸ Ei, Ekonomiska uppgifter – fjärrvärme, <https://www.ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter--fjarrvarme>.

³⁹ _Energimarknadsinspektionen, "Avslutad tillsyn om krav på att kunder ska bekosta nytt fjärrvärmenät i Norsborg", 2023. <https://ei.se/om-oss/nyheter/2023-02-07-avslutad-tillsyn-om-krav-pa-att-kunder-ska-bekosta-nytt-fjarrvarmenat-i-norsborg> (Hämtad 2023-12-19).

kommer att få bekosta den utrustning och de anpassningar som behövs för deras egna bostäder. Ei konstaterade efter noggrann granskning att det inte finns något i ärendet som bryter mot fjärrvärmelagen. Tillsynen har därför avslutats.

Det finns flera exempel på kraftiga prishöjningar på fjärrvärme runt om i Sverige de senaste åren. I Malmö och Burlöv har exempelvis ett fjärrvärmeföretag höjt priset för villaägare, fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar med 13 procent⁴⁰. Ett antal kunder har klagat på höjningarna och Ei har ett pågående tillsynsärende⁴¹ för att granska hur företaget förhandlar med kunderna kring dessa prishöjningar.

Konkurrensverket har även två pågående tillsynsärende⁴² mot samma fjärrvärmeföretag där de granskar ifall företaget brutit mot konkurrenslagen när företaget genomförde en villkorsändring. Enligt konkurrenslagstiftningen är det förbjudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsstyrka. Villkorsändringen innebär att fjärrvärmeföretaget från och med den 1 januari 2023 höjer det pris företagskunder betalar för leveranser av fjärrvärme med cirka 13 procent, och enligt klagomålet till Konkurrensverket genomför fjärrvärmeföretaget en oskäligen ändring av avtalsvillkoren och tillämpar en oskäligen prissättning i strid med 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579). Ei har fått möjlighet att lämna synpunkter på klagomålen och redogjort för de övriga omständigheter som myndigheten anser är av betydelse för ärendet.

2.6 Strategi för kraft- och fjärrvärme

I juni 2022 gav regeringen Energimyndigheten i uppdrag att ta fram ta fram förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar utveckling av fjärr- och kraftvärmesektorn. Arbetet omfattar två delar:

- En analys av kraftvärmens konkurrenskraft, lönsamhet och systemnyttor med förslag på samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att undanröja hinder för en mer effektiv användning av kraftvärmesektorn.
- Förslag på inriktning för fjärr- och kraftvärmesektornens långsiktiga roll i det framtida hållbara energisystemet inklusive en analys av hur sektorn kan utvecklas i synergi med elektrifieringen samt energi- och klimatmålen.

Energimyndigheten överlämnade en delrapport⁴³ till regeringen i mars 2023. Uppdraget slutredovisades den 15 december 2023⁴⁴.

⁴⁰ Terje Frennefalk, "E.ON sänker fjärrvärmepriiset för flerfamiljshus och företagskunder i Malmö och Burlöv från den 1 mars", E.ON, 2023, Hämtad 2024-01-17
[E.ON sänker fjärrvärmepriiset för flerfamiljshus och företagskunder i Malmö och Burlöv från den 1 mars | E.ON Sverige AB \(tt.se\)](#).

⁴¹ Ärendenummer 2023-100498

⁴² Dnr 642/2023.

⁴³ ER 2023:14.

⁴⁴ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023.

3 Resultat

I detta kapitel redogörs för resultatet av genomlysningen av fjärrvärmemarknaden i syfte att se om kundskyddet behöver förstärkas.

3.1 Kundundersökning

Bedömning: Kundundersökningen som Ei låtit genomföra under maj-juni 2023 visar att i snitt över landet är fjärrvärmekunderna nöjda med kvaliteten på fjärrvärmetjänsten i förhållande till priset de betalar. I de enskilda delarna av landet där fjärrvärmeföretagen genomfört större prisförändringar är situationen en annan. Undersökningen visar också att kunder anslutna till fjärrvärmennät som är ägda av privata fjärrvärmeföretag är mindre nöjda och fler av dessa kunder har övervägt att byta uppvärmningsmetod.

Kundundersökningen visar på att fjärrvärmekunderna framför allt i privatbostäder har låg kännedom om sina rättigheter till medling och förhandling enligt fjärrvärmelagen.

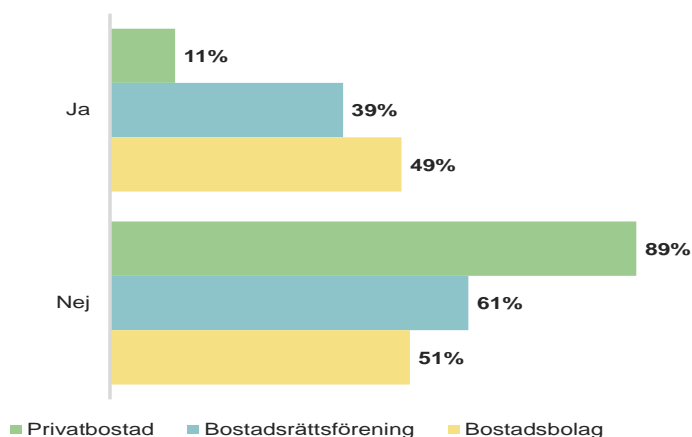
Ei har genom Enkätfabriken genomfört en kundundersökning av fjärrvärmemarknaden. I undersökningen gjordes två enkäter, en som skickades till respondenter som bor i privatbostäder och en till företrädare för bostadsrättsföreningar samt bostadsbolag. För att säkerställa god representativitet genomfördes ett slumpmässigt urval inom de geografiska områdena i Sverige. Enkätfabriken samlade in svar från 2136 inom målgruppen privatbostad (skattad svarsfrekvens 31 procent), 115 svar inom målgruppen bostadsrättsförening (svarsfrekvens 15 procent) och 140 svar inom målgruppen bostadsbolag (svarsfrekvens 41 procent). Metoden och svarsfrekvensen för undersökningen beskrivs närmare i underlagsrapporten *Kundundersökning av fjärrvärmemarknaden* (Enkätfabriken, 2023). Utöver den kvantitativa mätningen genomfördes semistrukturerade intervjuer med fjärrvärmeexperter som representerar såväl Fjärrvärmenämnden som branschorganisationer och energiföretag, för att ge en bred bild av fjärrvärmemarknaden.

Det primära målet med kundundersökningen var att utforska och analysera flera centrala faktorer som har betydelse för fjärrvärmesektorn och dess utveckling. Men även att skapa en fördjupad insikt kring kundnöjdhet för fjärrvärme i Sverige genom att erhålla en bättre förståelse för kundernas upplevelser av sin fjärrvärmearläggning, prissättning, leveranssäkerhet och andra avgörande faktorer som påverkar deras upplevelse.

3.1.1 Rätten till förhandling och medling

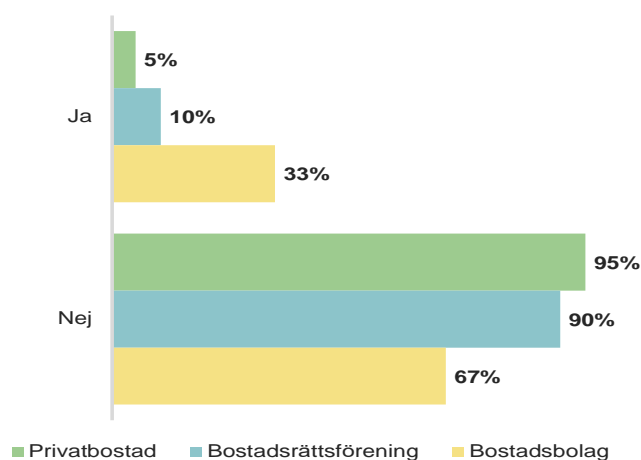
Enligt resultaten från kundundersökningen framgår det tydligt att kännedomen om rätten att förhandla och medla gällande fjärrvärmepriset är relativt låg. I Figur 2 och Figur 3 kan utläsas att denna brist på information är särskilt påtaglig inom målgruppen privatbostäder där 89 procent av respondenterna inte har kännedom om sin rätt att förhandla och 95 procent saknar kännedom om sin rätt att medla i frågor rörande fjärrvärmepriset.

Figur 2 Kännedom om rätten till förhandling (Enkätfabriken)



Flera respondenter i undersökningen uppger att de inte har utnyttjat dessa rättigheter av olika orsaker. En del av respondenterna anser att det är onödigt att förhandla baserat på tidigare förhandlingar. De ser inte några positiva resultat av förhandlingen samt att det inte skulle resultera i någon väsentlig förändring. Till exempel har bostadsbolag i vissa fall rapporterat att de inte ser något utrymme till påverkan under förhandling och medling.

Figur 3 Kännedom om rätten till medling (Enkätfabriken)



Flera respondenter har framhållit bristen på kunskap, tid och engagemang som krävs för att aktivt delta i förhandlingar om fjärrvärmepriiset som ett betydande hinder i sina svar. Det innebär att även om möjligheten till förhandling och medling existerar enligt lagstiftningen har många saknat både tillräcklig information och resurser för att kunna utnyttja denna rättighet till fullo. Detta gäller såväl privatbostäder som bostadsrättsföreningar och bostadsbolag.

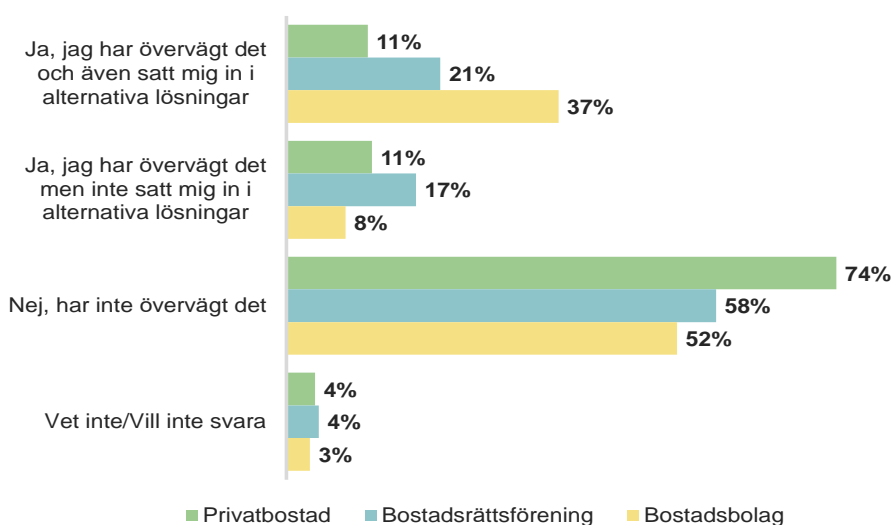
3.1.2 Kundnöjdhet och kundinformation

Enligt kundundersökningen är det tydligt att det finns en ökad efterfrågan på mer information rörande priser, kostnader och prisutveckling. Det som återkommer som en gemensam nämnare inom samtliga målgrupper är behovet av tydlighet och transparens när det kommer till prissättning och eventuella prishöjningar. Dessutom uttrycker respondenterna en önskan om förbättrad kommunikation och en mer personlig kontakt.

Även driftstörningar och service är viktiga områden. Särskilt från bostadsrättsföreningarnas perspektiv framkommer en önskan om att få information angående möjliga besparingsförslag och åtgärder för att effektivisera energianvändningen. Bostadsbolagen påpekar vikten av att få insyn i framtidsplaner och utvecklingen av fjärrvärmerna.

Trots att kunder tydligt uttrycker önskemål om ökad transparens och förbättrad kommunikation gällande priser och prishöjningar är de fortfarande mycket nöjda med fjärrvärmets kvaliteten och servicenivå.

Figur 4 Byte till en annan uppvärmningsmetod på grund av prissättningen eller kvaliteten på fjärrvärmets tjänsterna (Enkätfabriken)



Resultatet i Figur 4 visar att majoriteten av respondenterna inte har övervägt att byta till en annan uppvärmningsmetod på grund av prissättningen eller kvaliteten

på fjärrvärm tjänsterna. På följdfrågan om varför de inte har övervägt att byta uppvärmningsmetod förekommer svaret att de är nöjda med uppvärmningsmetoden de har idag, men också att alternativen upplevs för dyra.

Det är en högre andel av bostadsbolagen som har övervägt att byta uppvärmningsmetod och satt sig in i alternativa lösningar. Bland boende i privatbostad är det en högre andel som har övervägt att byta uppvärmningsmetod bland de som har privata fjärrvärmeföretag. Det går även att urskilja en skillnad bland åldersgrupperna för privatbostad där den yngre målgruppen 18–44 år har övervägt byte och satt sig in i alternativa lösningar.

Fler fjärrvärmeföretag kommunicerade prishöjningar under hösten 2023 och under oktober till november genomförde Svensk Kvalitetsindex (SKI) sin årliga mätning av kundnöjdheten. Som nämnts inledningsvis så visade resultat av SKI:s mätning att värdet för indexet för fjärrvärmebranschen sjunkit under 2023 jämfört med tidigare år⁴⁵.

3.1.3 Intervjuer

Enkätfabriken har även genomfört kvalitativa intervjuer med experter samt aktörer inom fjärrvärmebranschen som alla har olika perspektiv på de aktuella frågorna. Syftet med intervjuerna var att koppla samman kundernas upplevelser av prissättningen och deras möjligheter att påverka den med experternas kunskap om hur branschen fungerar. De experter som deltog i intervjuerna företrädde följande organisationer: Fjärrvärmenämnden, Energiföretagen Sverige, Kraftringen och Sveriges Allmännytt.

När det gäller prissättning sett ur ett längre perspektiv har samtliga medverkande bilden av att prissättningen generellt varit stabil och rimlig på fjärrvärme, särskilt sedan Prisdialogen infördes. Innan Prisdialogen infördes fanns det en period med många stora och oförutsägbara prisjusteringar, vilket påverkade kunderna negativt och skapade osäkerhet kring användningen av fjärrvärme som värmelösning. Deltagarna har en positiv bild av Prisdialogen som modell och ser gärna att den bevaras, dock poängterar vissa deltagare att möjligheterna att faktiskt påverka priset för fjärrvärmekunderna är små.

En avgörande faktor för att minimera risken för höga prishöjningar är när det finns en effektiv konkurrenssituation. Det råder dock oenighet bland de intervjuade experterna om huruvida det faktiskt finns konkurrens inom fjärrvärmebranschen. Företrädare från energisektorn belyser att det finns flera olika faktorer som påverkar fjärrvärmepriset. Det går alltså inte att säga att en höjning på en viss

⁴⁵ Johan Parmler, "Kundnöjdheten faller i pressad bransch", *Svenskt Kvalitetsindex 2023*
<https://www.kvalitetsindex.se/branschundersokningar/energi/> (Hämtad 2023-11-20)

procent är att se som en rimlig eller orimlig prisjustering. De lokala förutsättningarna skiljer sig åt företagen emellan och därför blir det ofrånkomligt att även prisförändringarna skiljer sig åt. Från energisektorns sida framförs det även att om fjärrvärmeföretagen inte levererar på ett bra sätt med ett konkurrenskraftigt pris kommer de riskera att väljas bort av kunderna. Detta blir särskilt viktigt när alternativa värmelösningar inte har samma prisutveckling.

Bostadsbranschen har ett annat perspektiv på konkurrenssituationen. I ett flerfamiljshus där fjärrvärme redan är etablerat skulle övergången till en annan uppvärmningsmetod medföra betydande investeringskostnader som skulle kräva en lång återbetalningstid för att vara ekonomiskt hållbar. Företrädarna poängterar att prisnivåer och förutsättningar för andra alternativa uppvärmningslösningar kan genomgå påtagliga förändringar under denna tidsperiod.

Detta innebär att det i praktiken är svårt att motivera en övergång till en annan typ av uppvärmning i befintliga byggnader med fjärrvärme. Den faktiska konkurrenssituationen existerar i mycket liten utsträckning för den stora andelen befintliga fjärrvärmearläggningar. Det gör att ett skifte till en annan typ av uppvärmning i befintligt bestånd blir såväl osäkert som svårt att motivera ekonomiskt, dock poängterar företrädare för bostadsbranschen att det finns mer konkurrens vid nyproduktion av flerfamiljshus.

3.2 Prisanalys och företagens avkastning

Bedömning: Fjärrvärmepreiserna har över tiden utvecklats snabbare än konsumentprisindex. I Sverige tillämpas ett stort antal prismodeller på fjärrvärmemarknaden. Priserna påverkas av olika faktorer. Den tyngst vägande faktorn är priserna för insatt bränsle. Andra viktiga faktorer är elpriset, elområde (geografiskt läge), kostnader för alternativa uppvärmningssätt, nätstorleken och underliggande kostnader. Bränslepriserna har ökat betydligt till följd av Rysslands krig mot Ukraina eftersom mycket av det importerade biobränslet kom från Ukraina, Ryssland och Vitryssland.

Analyserna visar att prisnivåerna i genomsnitt är något högre i privata fjärrvärmeföretag än i kommunala fjärrvärmeföretag. Avkastningen på totalt kapital är däremot något lägre. De bakomliggande orsakerna behöver analyseras vidare.

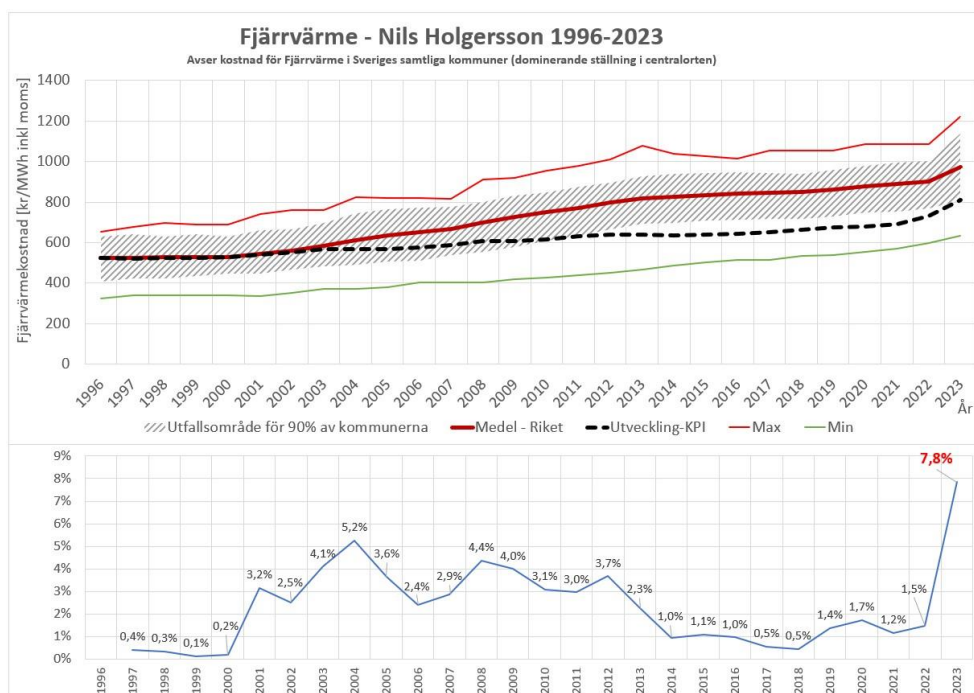
Sweco har på Ei:s uppdrag analyserat fjärrvärmepreiserna och de viktigaste faktorerna som har inverkan på prisutvecklingen samt beskrivit prismodellerna som används av företagen. Mer detaljer kring analysen finns i underlagsrapporten *Analys av fjärrvärmemarknaden* (Sweco, 2023). Statistik för 2022 och 2023 fanns inte tillgänglig när Sweco genomförde studien och den tar därmed inte upp de senaste

årens starka ökning av fjärrvärmepriset. Därför har prisanalysen kompletterats med statistik från Nils Holgersson-rapporten och statistik från Prisdialogen för att få med 2022 och 2023 års prisökningar. Även fjärrvärmeföretagens inrapporterade uppgifter till Ei har legat till grund för analysen om företagets avkastning. De underliggande faktorerna som har inverkan på prisutvecklingen och prismodellerna antas dock vara desamma för 2022 och 2023 som för åren innan.

3.2.1 Prisutveckling

Nils Holgersson-rapporten som har tagits fram sedan 1996 beskriver hur fjärrvärmepriset i Sverige har utvecklats sedan dess. I den övre delen av bilden i Figur 5 visas utvecklingen av det genomsnittliga fjärrvärmepriset i Sverige över tid samt utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Fjärrvärmepriserna har i genomsnitt stigit mer än inflationen mätt med KPI. Bilden visar utöver utvecklingen av den genomsnittliga kostnaden även minimum och maximum samt ett utfallsrum för prisutvecklingen för 90 procent av kommunerna.

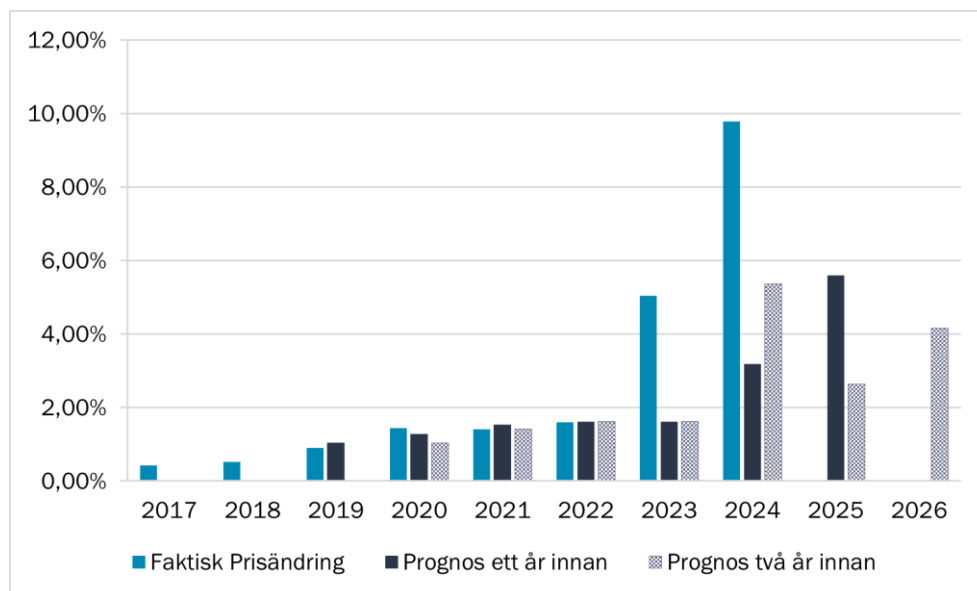
Figur 5 Prisutvecklingen av det genomsnittliga fjärrvärmepriset i Sverige jämfört med KPI (övre) och den procentuella ökningen av fjärrvärmepriset (nedre). (Nils Holgersson)



Den nedre delen av bilden i Figur 5 visar att ökningen har varierat över tiden mellan 0,4 och 5,2 procent av det genomsnittliga fjärrvärmepriset per kvm. Året 2023 sticker dock ut med en ökning av det genomsnittliga fjärrvärmepriset med 7,8 procent. Under året har många fjärrvärmeföretag ökat sina priser avsevärt och anledningen till detta uppges vara den höga inflationen och starkt stigande biobränslepriser.

Prisutvecklingen för de fjärrvärmeföretag som är medlemmar i Prisdialogen visas i Figur 6. Prisdialogen omfattar 71 procent av fjärrvärmeföretagen, några av de stora fjärrvärmeföretagen deltar inte. Prisökningarna inom Prisdialogen har varit låga över åren men ändå varit högre än inflationen mätt i KPI som visas i Figur 5.

Figur 6 Genomsnittliga prisändringar och prognoser inom ramen för Prisdialogen (Statistik - Prisdialogen)



Den genomsnittliga prisökningen 2023 för medlemsföretagen som omfattas av Prisdialogen är 5,0 procent, vilket är tydligt över prognosen för 2023. Man kan se i Figur 6 att 2023 var ett speciellt år då utfallet och prognosen som tidigare år matchade väl har stor divergens. Prisökningen för 2023 ligger dock under den genomsnittliga prisökningen för riket på 7,8 procent som redovisats i Nils Holgersson-rapporten. Pristatistiken i Nils Holgersson-rapporten avser dock ett standardiserat flerbostadshus som "flyttas runt" i Sverige medan Prisdialogens statistik avser alla kundkategorier. Den genomsnittliga prisändringen för företag inom prisdialogen 2023 var 5,03 procent och ligger år 2024 på 9,78 procent. Den prognostiserade prisändringen 2025 ligger i intervallet är 3,73–7,44 procent med ett genomsnitt på 5,88 procent.

3.2.2 Prismodeller

I Sverige tillämpas ett antal olika typer av prissättningsmodeller. En majoritet av fjärrvärmeföretagen är med i Prisdialogen och använder i huvudsak antingen en kostnadsbaserad eller en alternativ-kostnadsbaserad prissättningsstrategi. Historiskt har prisökningarna fastställts av fjärrvärmeföretagen i slutet av våren/början på sommaren med en slutlig överenskommelse med Prisdialogen i augusti. Företag som inte är medlemmar i Prisdialogen har i huvudsak använt samma prissättningsstrategi. Det finns nästan lika många prissättningsmodeller som

fjärrvärmeföretag. Resultatet av en studie från 2020 visar på hela 86 olika prismodeller bland 136 fjärrvärmeföretag⁴⁶.

3.2.3 Prispåverkande faktorer

Sweco studerar sju möjliga prispåverkande faktorer. Faktorer som elpriser, kostnader för bergvärmepumpar, ägarstruktur, företagsstorlek, underliggande kostnader och bränsleprisutveckling analyseras för att identifiera deras påverkan på fjärrvärmemarknaden. I detta avsnitt har genomgående flerbostadshus använts som en proxy för de presenterade kostnaderna, volymerna och andra siffror.

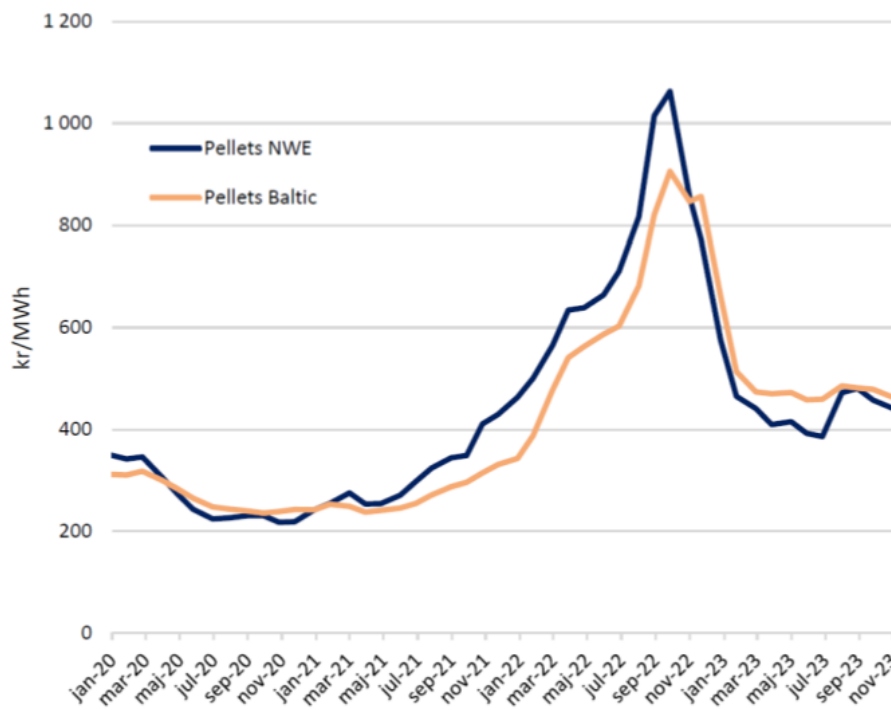
Bränslepris

Den svenska fjärrvärmeproduktionen är i dagens läge nästintill koldioxidfri. Som insatsvaror används i huvudsak bibränslen (pellets, trädfällis) och avfall. Användning av fossila bränslen förekommer i liten utsträckning för spetslast. Efter Rysslands invasion av Ukraina skedde en stark ökning av priserna för fasta bibränslen som i huvudsak importerades från Ryssland och Vitryssland. Priserna för fasta bibränslen har dock enligt Energimyndigheten sedermera sjunkit men till en högre nivå än innan kriget, se Figur 7 som visar 90 dagars spotpriser på industripellets vilket ger en indikation på hur kostnaderna för bibränslen i fjärrvärmerna utvecklats. Priserna var relativt stabila under september 2023 som helhet i både Nordvästeuropa och Baltikum. Anledningen till detta har varit det varma vädret under september, välfyllda lager hos de större användarna och några större användare av bibränslen som förlängt revisionsperioder vilket minskat efterfrågan. I såväl nordvästeuropa som i Baltikum sjönk 90 dagars-spotpriserna på industripellets under november som helhet, trots att inhemsk efterfrågan på pellets ökade i bland annat Baltikum i takt med kallare väder. Brist på fartyg i vissa storleksklasser, till exempel för kustfart, gjorde att fraktkostnaderna på båt ökade under månaden.

⁴⁶ Tidningen Energi, "Prisdjungel för fjärrvärmekunder" 2020
<https://www.energi.se/artiklar/prisdjungel-for-fjarrvarmekunder/> (Hämtad 2023-11-29)

Figur 7 Pelletspris och pris för träflis för Värmeverk spot cif (Energimyndigheten 2023 Läget på energimarknaderna Biodrivmedel, biogas och fasta biobränslen December, 2023)

Pellets



Elpris

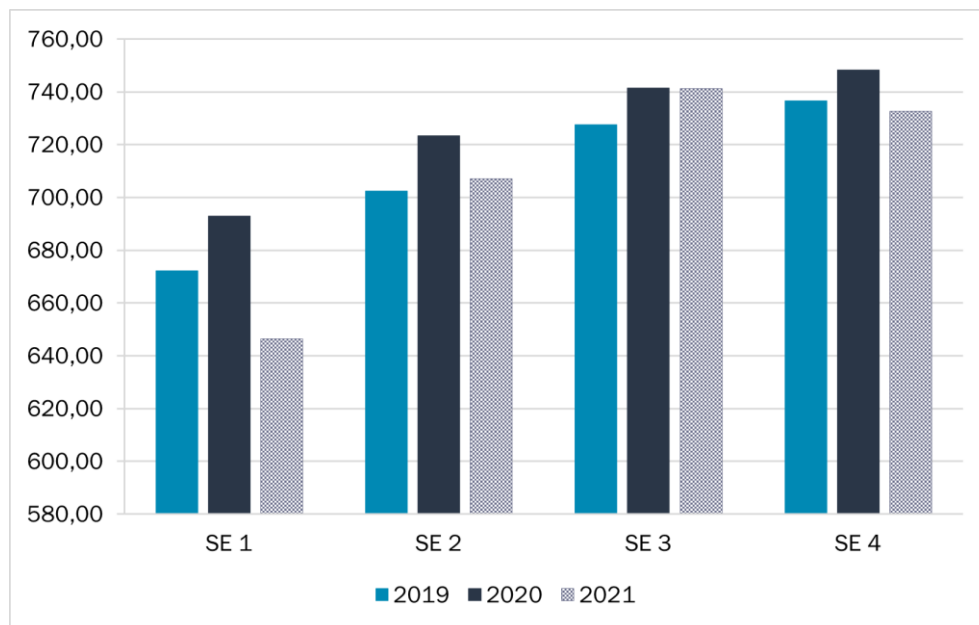
Analysen visar att det inte finns någon tydlig korrelation mellan fjärrvärmepriset och elpriset för den studerade perioden. Trots detta kan det finnas en indirekt effekt då elpriset påverkar värmepumpar och direktverkande el. Swecos analys indikerar att fjärrvärmeprisets årliga ökning under den korta perioden 2019–2021 låg efter elprisets ökning, och fjärrvärmepriset har faktiskt minskat i flera elområden samtidigt som elpriset ökade. Tidsperioden är dock alldeles för kort för att etablera existensen eller frånvaron av ett samband då det också mycket väl kan vara så att ökade elpriser slår igenom med en tidsmässig fördröjning/ eftersläpning på fjärrvärmepriserna som vanligtvis justeras en gång per år. Att det inte verkar finnas ett samband kan också bero på att elkostnaden bara utgör en liten del av fjärrvärmeföretagens totala kostnader.

Elområde

Figur 8 indikerar att det enligt Swecos analys kan finnas ett geografiskt samband mellan lokalisering och fjärrvärmepriset. Fjärrvärmepriset är högst i elområdena SE3 och SE4 men mera föränderligt i SE1 och SE2. Vilka faktorer som exakt ligger bakom sambandet mellan elområde och fjärrvärmepris är dock inte klarlagt i Swecos rapport, exempelvis är elpriset i genomsnitt lägre i SE1 än i SE4 vilket kan bidra till lägre fjärrvärmepriser om den utgör en relevant kostnadspost. Utöver det

kan det finnas andra faktorer som kan bidra till prisskillnaderna mellan elområden, såsom tillgången till spillvärme, tillgängliga uppvärmningsalternativ osv.

Figur 8 Fjärrvärmepriset per elprisområde för perioden 2019–2021 i SEK/MWh. (Sweco)

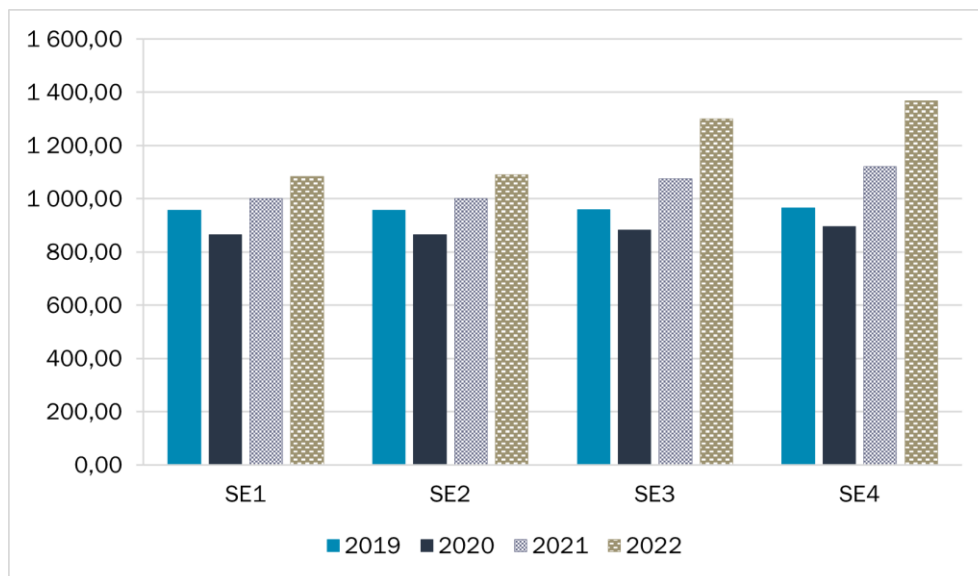


Alternativkostnader

Huvudkonkurrenten till fjärrvärmerna är bergvärmerna som drivs med el. Kostnaderna är beroende av elpriset och själva investeringskostnaden för värmepumpen. När fjärrvärmeföretag prissätter enligt alternativkostnadsprincipen är Levelized Cost Of Electricity (LCOE)⁴⁷ ett mått för den kostnad som fjärrvärme måste möta för att vara konkurrenskraftig. Beräkningar för LCOE för värmepumpar i de fyra elområden visas i Figur 9.

⁴⁷ Enligt Energiforsk (2021) är "Levelized Cost of Energy (LCOE) eller produktionskostnaden är ett vedertaget mått på hur mycket det kostar att bygga en ny anläggning som framställer el – med hänsyn både till investeringskostnader och löpande driftskostnader över hela teknikens kalkylerade livslängd." För värmepumpar ger LCOE kostnaden per kWh värme levererat av värmepumpen.

Figur 9 Prisutveckling för LCOE för bergvärmepumpar inom kundsegment flerbostadshus [SEK/MWh] (Sweco)



Jämför man kostnaderna för en uppvärmning med värmepumpar med fjärrvärmepriserna i Figur 8 så är det tydligt att fjärrvärmen är den billigaste uppvärmningsformen för flerbostadshus i hela landet. Tyvärr saknas underlag för prisnivåerna och investeringskostnaderna för bergvärme i enfamiljshus där bergvärmen möjligen kan vara mera konkurrenskraftigt.⁴⁸

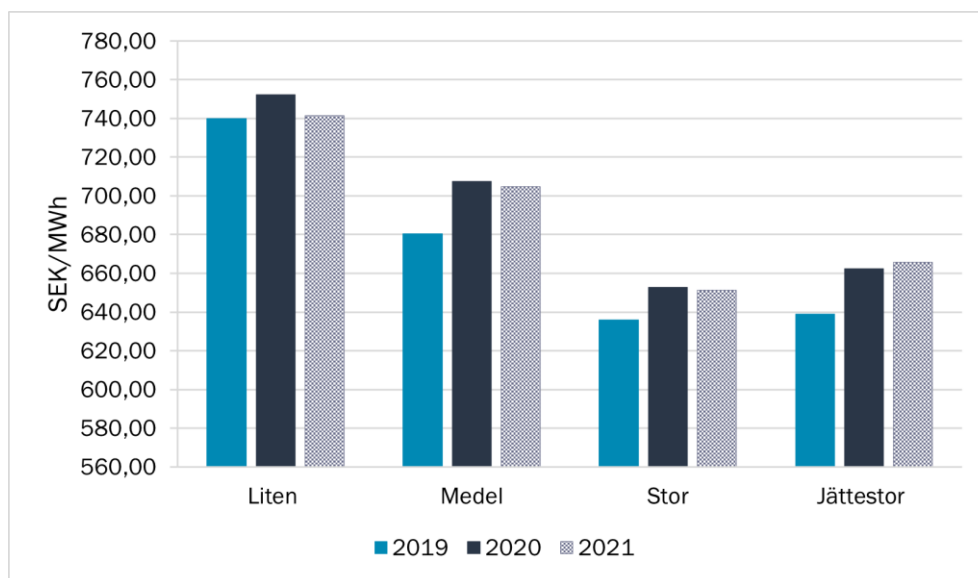
Nätstorlek

Figur 10 visar hur fjärrvärmepriset varierar beroende på fyra storlekskategorier för nät ("liten", "medel", "stor och "jättestor")⁴⁹, där det tydligt syns att fjärrvärmepriset är lägre för de större näten. Intressant att notera i Figur 11 är dock att de större (mycket stora och stora) näten är få till antalet - vilket leder till att kostnaderna för dessa är betydligt känsligare för avvikande värden jämfört med de mindre fjärrvärmenäten.

⁴⁸ Se exempelvis EI R2012:09 *Uppvärmning i Sverige 2012*

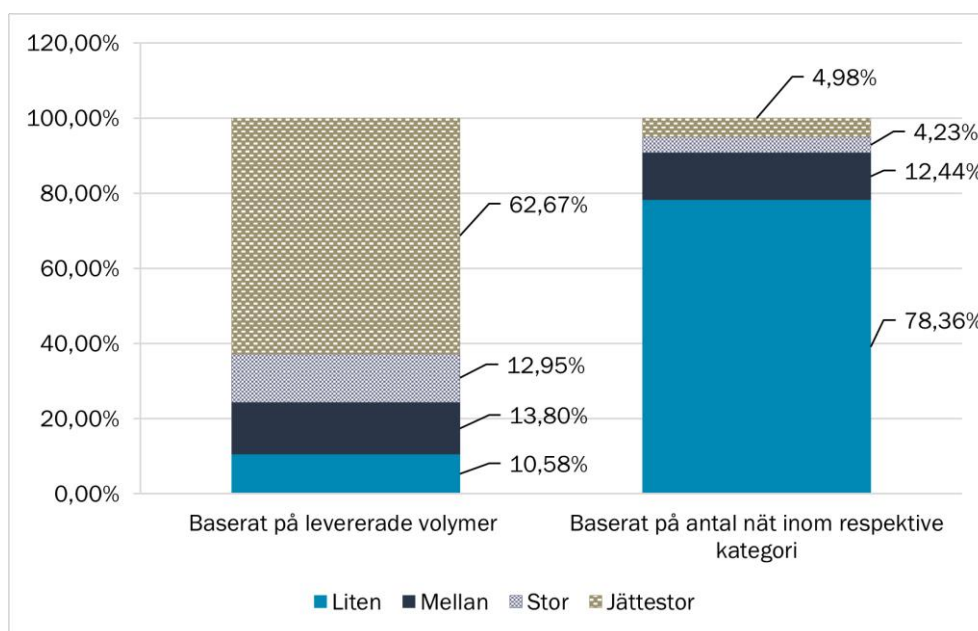
⁴⁹ Mycket stor > 600 GWh, Stor > 300-600 GWh, Medelstor 100-300 GWh, liten < 100 GWh levererat värme.

Figur 10 Nätstorleken och fjärrvärmepriset [SEK/MWh] (Sweco)



Samtidigt visar Figur 11 att det är de få "jättestora" näten som har den största andelen av fjärrvärmeleveranserna (-volymerna). Däremot är hela 78 procent av fjärrvärmenäten i Sverige klassade i storlekskategorin "liten", så majoriteten av fjärrvärmeföretagen i landet är små.

Figur 11 Andelar fjärrvärmeföretag inom respektive kategori baserat på levererade volymer och faktiskt antal nät (Energimyndigheten, Sweco)

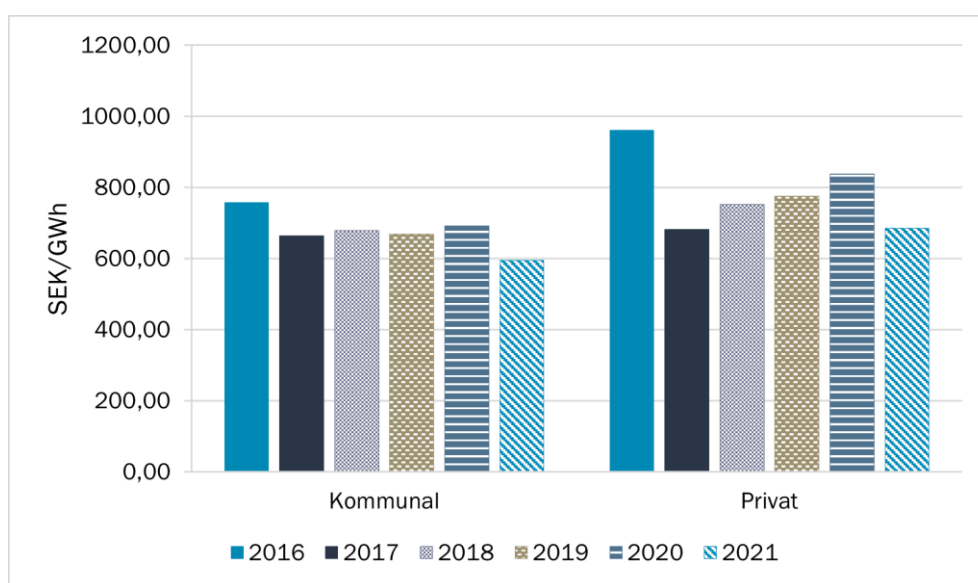


Underliggande kostnader

I Figur 12 kan man utläsa att privata fjärrvärmeföretagen har högre underliggande kostnader (råvaror och förnödenheter, externa kostnader, personalkostnader, av-

och nedskrivningar, samt övriga rörelsekostnader) per producerad värmeenhet. Exakt vad detta beror på är svårt att sja om utan att gräva djupare i frågan.

Figur 12 Variation av fjärrvärmeföretagens underliggande kostnader uppdelat efter ägande [SEK/GWh] (Sweco)



3.2.4 Ägandestrukturens påverkan på fjärrvärmepriser och avkastning

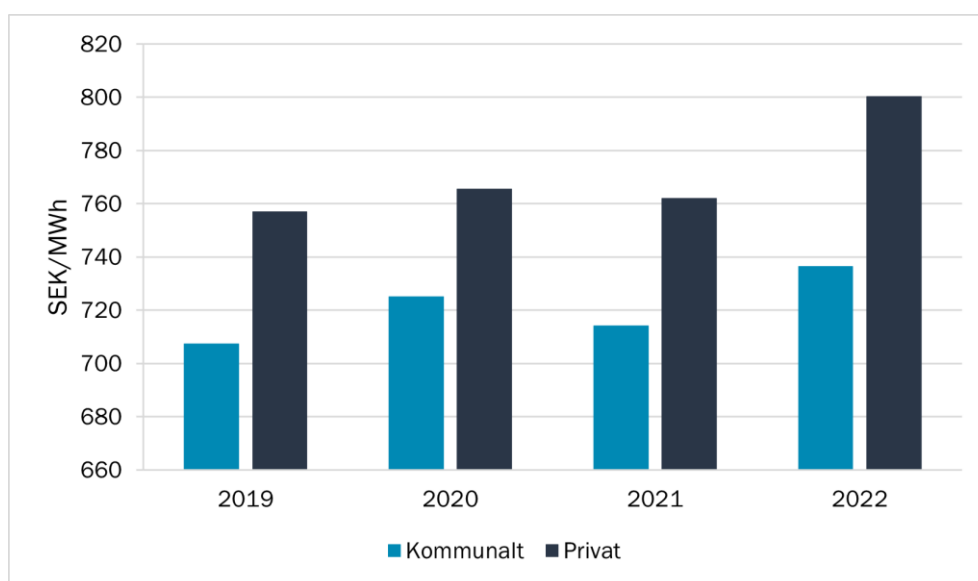
Sweco finner att fjärrvärmepriset i genomsnitt är högre i privata fjärrvärmeföretag än i offentligägda fjärrvärmeföretag, se Figur 13. Efter det att Sweco genomförde studien har Ei även fått in uppgifter för 2022 om fjärrvärmeverksamheten⁵⁰. Baserat på till Ei inrapporterade uppgifter för 2022 så hade privata fjärrvärmeföretag i genomsnitt 8,41 procent högre fjärrvärmepriser än de offentligägda företagen. Tidigare prisstudier drar samma slutsats att fjärrvärmepriser satta av privata fjärrvärmeföretag är högre än priserna satta av kommunalägda företag^{51 52}.

⁵⁰ Ei, "Ekonomiska uppgifter – fjärrvärme", Energimarknadsinspektionen, <https://www.ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter---fjarrvarme>, hämtad 20231002 och 20231116

⁵¹ Egüez, A. (2021) "District heating network ownership and prices: The case of an unregulated natural monopoly." *Utilities Policy* 72:101252 <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101252>

⁵² Hellström, J. (2021) *Prisbildning på Svenska fjärrvärmemarknaden – en ekonometrisk analys baserat på drift och affärsförhållanden 2009-2019*, Umeå Universitet & Energimarknadsinspektionen <https://ei.se/download/18.220af5d17a75ec08bc1af/1625641092080/Prisbildning-p%C3%A5-Svenska-fj%C3%A4rrv%C3%A4rmemarknaden-2021.pdf>

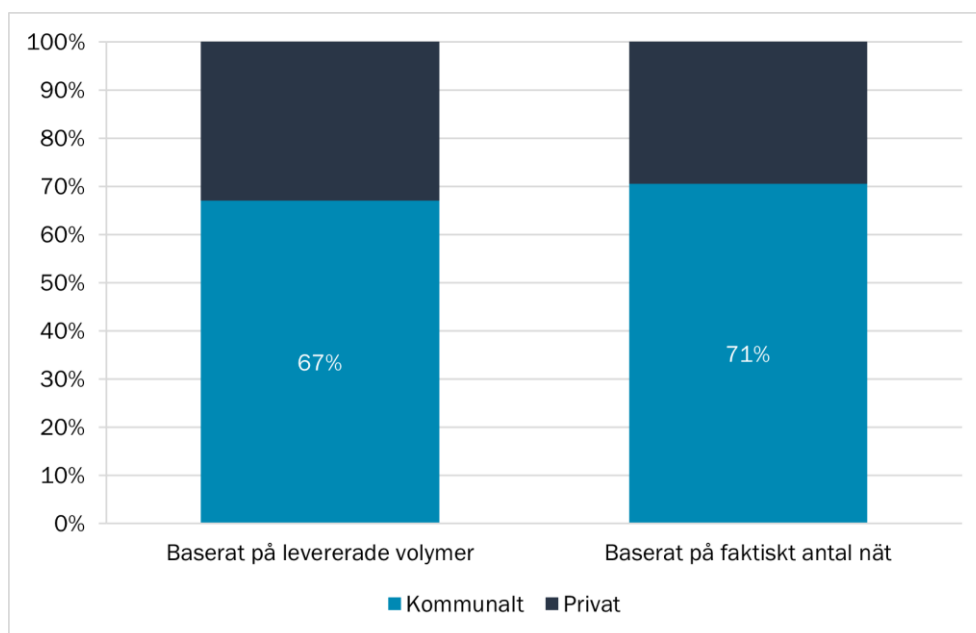
Figur 13 Ägandeskap och fjärrvärmepris (Sweco, Ei)



Figur 13 visar att fjärrvärmepriset i kommunalägda fjärrvärmeföretag är i genomsnitt lägre än i privata fjärrvärmeföretag. Däremot har ökningen av fjärrvärmepriset från 2019 till 2020 med 11,5 procent varit högre för i kommunala fjärrvärmeföretag kunder i flerbostadshus än för kunder i privata fjärrvärmeföretag. Från 2020 till 2021 har ökningen dock varit densamma för båda kategorier. Egna beräkningar för 2021 till 2022 visar på små skillnader.

Det finns dock betydligt färre privata än offentligägda fjärrvärmeföretag, vilket kan utläsas i Figur 14. Detta gör statistiken för privata företag känsligare för avvikande värden. Notera också att Swecos analys inte justerar för olika prispåverkande faktorer såsom nätstorleken, geografiskt läge, investeringbehov etc. Tidigare resultat i Figur 12 visade på att privata fjärrvärmeföretag har högre underliggande kostnader per producerad värmeenhet vilket skulle kunna vara en anledning till att de privata företagen har något högre priser än de kommunala.

Figur 14 Andel kommunala och privata fjärrvärmebolag år 2021 baserat på levererade volymer och faktiskt antal nät (Energimyndigheten, Sweco)



Inom ramen för Fastighetsägarnas rapport Fjärrvärmekollen⁵³ har fjärrvärmeföretagens avkastning mätt i rörelseresultat per totalt kapital analyserats i två rapporter.⁵⁴ Analysen inkluderar 173 fjärrvärmeföretag och visar på att den genomsnittliga avkastningen under perioden 2013 till 2017 var 4,9 procent och för perioden 2014 till 2018 var den 5,6 procent. I rapporten görs ingen uppdelning mellan kommunala och privata företag. Spridningen är dock stor mellan företagen där flera har avkastningsnivåer över 15 procent medan andra gör förluster.

Baserat på inrapporteringar till Ei⁵⁵ har en liknande analys genomförts, både på helheten och uppdelat på privata och kommunala företag. Resultatet visas i Tabell 5.

⁵³ Fastighetsägarna, 2020, "Fjärrvärmekollen", *Fastighetsägarna*, hämtat 20231101, <https://www.fastighetsagarna.se>

⁵⁴ Fastighetsägarna, 2019, "Het marknad" och 2020, "Fjärrvärmekollen". *Fastighetsägarna*, hämtat 20231101, <https://www.fastighetsagarna.se>

⁵⁵ Ei, Ekonomiska uppgifter – fjärrvärme, hämtad 20231002 och 20231116, <https://www.ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter---fjarrvarme>

Tabell 5 Avkastningen i procent i fjärrvärmeföretag baserat på till Ei inrapporterade årsredovisningarna

År	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	Genomsnitt
Antal Företag	178	178	189	192	193	197	197	191
Antal Offentliga	138	144	144	144	144	143	145	144
Antalet Privata	40	34	45	48	49	54	52	47
Genomsnitt Alla	4,18	4,88	3,65	3,16	5,74	4,20	6,23	4,48
Genomsnitt	4,19	4,57	3,16	3,84	5,13	5,23	5,64	4,54
Genomsnitt Privata	4,14	6,19	5,20	1,10	7,51	1,50	7,88	4,31
Maximum alla	26,92	27,17	28,79	27,13	25,29	27,63	24,11	
Maximum Offentlig	26,92	26,76	15,63	17,98	25,29	20,46	20,37	
Maximum Privat	23,43	27,17	28,79	27,13	24,24	27,63	24,11	
Minimum alla	-24,81	-75,75	-38,51	-242,92	-2,53	-329,55	-4,03	
Minimum Offentliga	-5,55	-75,75	-38,51	-12,11	-2,53	-21,63	-2,91%	
Minimum Privata	-24,81%	-2,22%	-11,34%	-242,92%	-1,12%	-329,55%	-4,03%	

Avkastningen mätt i avkastningen på totalt kapital för fjärrvärmeföretagen ligger i genomsnitt på 4,48 procent.

Av Tabell 5 framgår att privata företag under åren 2016–2021 i genomsnitt har en något lägre avkastning, som också ligger lägre än avkastningen som visas i Fastighetsägarnas studier för perioderna 2013–2017 och 2014–2018, vilket kan bero på att Fastighetsägarna bara har med företag som har fullständiga data för hela perioden medan vi har tagit med alla år för ett fjärrvärmeföretagen där fullständiga uppgifter finns. Det framgår också att den genomsnittliga avkastningen för fjärrvärmeföretagen oavsett ägande varierar över tid där avkastningen för privata företag varierar mer än för offentligägda företag. En möjlig anledning till detta är att antalet privata fjärrvärmeföretag är betydligt färre än de offentligägda fjärrvärmeföretagen, vilket leder till att enskilda företag får större genomslag när det gäller genomsnittet för privat ägda företag.

Slutsatsen av beskrivningen ovan är att det är svårt att hävda att det genomsnittliga fjärrvärmeföretaget skulle ha en överavkastning. Däremot visar siffrorna i Tabell 5 att det finns företag som har en väldigt hög avkastning med ett maximum på 26,92 procent bland de offentligt ägda och 23,43 procent som maximum för privatägda företag. Det finns dock i båda kategorierna fjärrvärmeföretag som har en negativ avkastning. Båda kategorierna, det vill säga de med mycket hög avkastning och de med mycket låg (negativ) avkastning skulle behöva analyseras vidare.

3.3 Reinvesteringsplaner och anslutningsavgifter

Bedömning: Studien identifierar flera viktiga punkter inom reinvestering och anslutningsavgifter. Sweco bedömer att under de kommande 20 åren behöver cirka 2 750 km fjärrvärmeledning bytas ut till en kostnad av cirka 70 miljarder kronor. En betydande utmaning som poängteras är finansiering, särskilt med tanke på avsaknaden av nya intäktskällor för fjärrvärmeföretagen för dessa investeringar.

En ytterligare slutsats är bristen på en tydlig branschstandard för anslutningsavgifter. Det finns en stor variation kring vad dessa avgifter innefattar och hur de beräknas. Sweco pekar på betydande skillnader i kostnader mellan olika nätägare och regioner, vilket påverkas av faktorer som markförhållanden, bebyggelsens täthet och komplexiteten i återställningsarbetet.

Sweco har haft i uppdrag att granska och undersöka reinvesteringsplaner och anslutningsavgifter för de olika fjärrvärmeföretagen runt om i landet. Detta avsnitt baseras i huvudsak på dessa analyser. Närmare detaljer presenteras i underlagsrapporten *Analys av fjärrvärmemarknaden* (Sweco, 2023).

3.3.1 Reinvesteringsplaner

Utbyggnationen av fjärrvärme påbörjades i Sverige under 1950-talet, och skedde i ett ganska modest tempo i städerna runt om i landet. Detta ändrades dock under 1970-talets energikriser, då fjärrvärmeexpansionen fick betydande fart. Expansionen har i huvudsak varit resultat av kommunala beslut och inte av statlig intervention i form av lagstiftning eller tillskott av statliga medel. Återigen var det framför allt i städerna som denna ökning ägde rum. Under början av 1990-talet avtog tillväxten, delvis påverkad av fastighetskrisen. Sektorn återhämtade sig igen mot slutet av millenniet för att sedan ta nya och kraftiga tag under början av 2000-talet pådrivet främst av expansionen i mindre orter och samhällen.

Under de cirka 70 åren som fjärrvärme byggts i Sverige har betydande förändringar skett både när det gäller förläggningsmetoder och tekniken för fjärrvärmerör. Från betongsarkofager med medierör inlindade i mineralullsisolering, till plastmantelneslutna skumisolerade medierör direktförlagda i marken utrustade med larmtrådar. Denna tekniska utveckling har haft en betydande positiv inverkan på flera nyckelfaktorer avseende standardisering, fjärrvärmenätens förläggningskostnader och tekniska livslängder såväl som värmeförluster och vattenläckage. Livslängderna har i synnerhet haft en mycket positiv påverkan under denna teknikutveckling. Sweco bedömer att den förväntade tekniska livslängden för fjärrvärmeledningar förlagda innan 1980-talet är markant kortare än fjärrvärmeledningar lagda 1980 och framåt. Sweco gör även bedömningen med hjälp av tillgängliga data (Werner, 2015 och Ei, 2021) att det idag finns cirka 2 750 km fjärrvärmekulvert i Sverige som är förlagd under

perioden 1950–1979. Majoriteten av denna sträcka är förlagd i 19 av de totalt cirka 85 berörda fjärrvärmenäten. I Tabell 6 har nätet delats in efter den mängd värme som sålts i respektive nät 2021 där fördelningen mellan kategorierna presenteras.

Tabell 6 Statistik för fjärrvärmeföretag med nät förlagda 1950–1979. (Sweco)

Kategori [såld värme 2021]	Antal nät Inom kategorin	Procentuell andel av den totala sträckan av fjärrvärmekulvert i Sverige förlagd 1950–1979	Genomsnittlig fjärrvärmekulvertlängd per nät. Antaget att totalt finns 2750 km fjärrvärmekulvert från 1950–1979 i Sverige
Jättestor > 600 GWh	19	76 %	110 km
Stor 300–600 GWh	15	12 %	22 km
Medelstor 100–300 GWh	22	10 %	12,5 km
Liten < 100 GWh	29	3 %	2,8 km
Totalt	85	100 %	~ 2750 km

I Tabell 7 har Sweco beräknat och estimerat den kostnad som bedöms krävas för att ersätta de fjärrvärmekulvertar som byggdes 1950–1979. Då det finns osäkerheter kring förutsättningar, faktiska längder och verkliga kostnader presenteras den bedömda kostnaden dels för olika längder, dels för olika genomsnittliga dimensioner. Priserna är baserade på underlag från Energiföretagen Sveriges sammanställning Kostnadskatalog Fjärrvärme 2022.

Tabell 7 Kostnad att ersätta de fjärrvärmekulvertar som byggdes 1950–1979

Rördimension / Kulvertlängd	DN150	DN250	DN350
2 500 km	43 miljarder kronor	64 miljarder kronor	85 miljarder kronor
2 750 km	47 miljarder kronor	70 miljarder kronor	94 miljarder kronor
3 100 km	53 miljarder kronor	79 miljarder kronor	106 miljarder kronor

Sweco bedömer att det finns ungefär 2 750 km nät som behöver ersättas under de kommande 20 åren till en kostnad av cirka 70 miljarder kronor. I studien poängterar även Sweco att finansiering är den största utmaningen för fjärrvärmeföretagen framöver, främst då kopplat till att inga nya intäkter genereras av dessa investeringar. Därtill kan ett snabbt ökande behov av att ersätta fjärrvärmekulvert i enskilda nät skapa mycket stor arbetsbelastning på nätägarens organisation lokalt vilket begränsar och försvårar ersättningsarbetet som då riskerar att äventyra leveranssäkerheten till kunderna.

Utifrån vad som framkommit i dialogen Sweco har haft med fjärrvärmeföretagen så ger företagen en blandad bild av hur planerna för ersättning av åldrande nätinfrastuktur ska gå till. En slutsats som dras är att de större fjärrvärmeföretagen generellt har en utarbetad strategi med tillhörande planer och budgeterade medel,

medan mindre företag inte har kommit lika långt med planer eller strategi vilket beror på en begränsad tillgång på resurser och mindre budgetar.

3.3.2 Anslutningsavgifter

Det finns flera olika varianter och kombinationer av anslutningsavgifter som potentiella kunder möter då de besöker fjärrvärmeföretagens webbplatser för att inhämta information om vad det kostar att bli fjärrvärmekund. Sweco har på uppdrag av Ei undersökt vilka faktorer som påverkar kostnaden för en potentiell kund att ansluta sig till fjärrvärme. Undersökningen har genomförts dels genom att inhämta information från ett stort antal aktörers egna webbplatser, dels genom enkätundersökningar.

När en ny fastighet ska anslutas till fjärrvärmenätet sker anslutningen mellan fjärrvärmenätet och den avsedda leveransgränsen inne i byggnaden på fastigheten. Det är sedan fjärrvärmenätsägaren som ansvarar för och äger infrastrukturen fram till och med servisventilerna vid leveransgränsen. Sweco bedömer att anslutningsavgiften utgör generellt mellan 60–70 procent av totalkostnaden för en ny fjärrvärmekund. I Tabell 8 beskrivs de olika kostnadsposterna för att genomföra en anslutning av en ny kund.

Tabell 8 Övergripande kostnadsposter för att genomföra en fjärrvärmeanslutning

Kostnadspost	Beskrivning
Projektering	Antingen företaget själva eller konsulter tar fram underlag som överlämnas till enheten som utför själva arbetet. Innefattar längder och storlek på rör, dimensionerar undercentraler osv.
Byggledning	Leder och samordnar schaktning, svetsning och återställning på plats, ser till att arbetsmiljökrav efterlevs och är fjärrvärmeföretagets ansikte utåt mot entreprenörerna.
Schaktning (markentreprenad)	Gräver upp det schakt i vilket fjärrvärmerören läggs ned och fyller sedan igen schaktet
Anboring	För att ansluta ett nytt avstick till ett befintligt rör så skalar man av en del av isoleringen, frilägger medierören och borrar upp ett hål i respektive medierör från vilket sedan de nya avsticken till kunden ansluts.
Svetsentreprenad	Svetsar ihop fjärrvärmerören och servisventiler
Fjärrvärmerör & servisventiler	Materialkostnader, beror på typ och storlek i första hand.
Återställning (markentreprenad)	Fylla igen schaktet och återställa det översta lagret, kullersten är dyrt medan gräs är billigt och okomplicerat.
Grävtilstånd, massor och avspärningar	Om det är ett arbete som kräver att schaktet spärras av för att undvika att personer eller fordon ska falla ner i schaktet och skada sig kan det bli kostsamt då avspärningsmaterial är dyrt över tid. Även kostnader för massor och i vissa fall deponering av dessa.
Inspektion och slutkontroll	Arbetet kontrolleras att det är korrekt utfört innan det tas i drift.

Utifrån svaren som lämnats från fjärrvärmeföretagen i enkäten så är markentreprenaden den största delen av kostnaden vid anslutning till fjärrvärmenätet, se Figur 15.

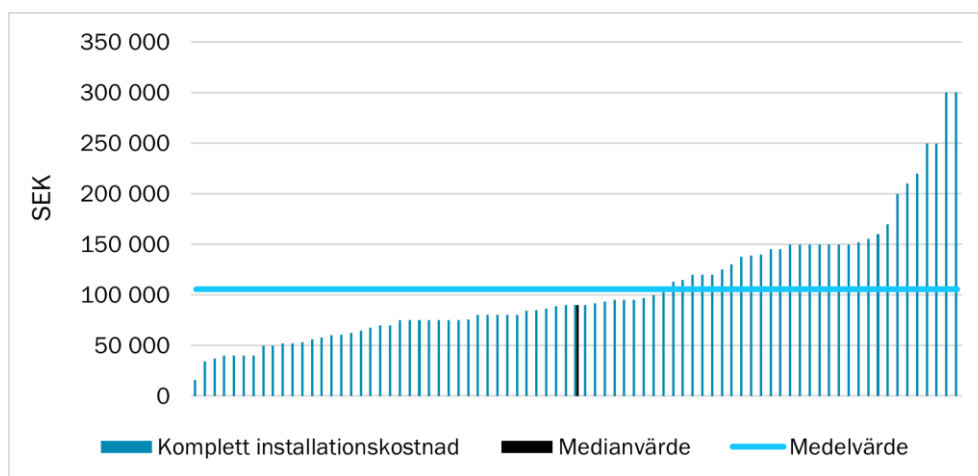
Figur 15 Svar från enkätundersökning gällande största kostnadspost vid anslutning



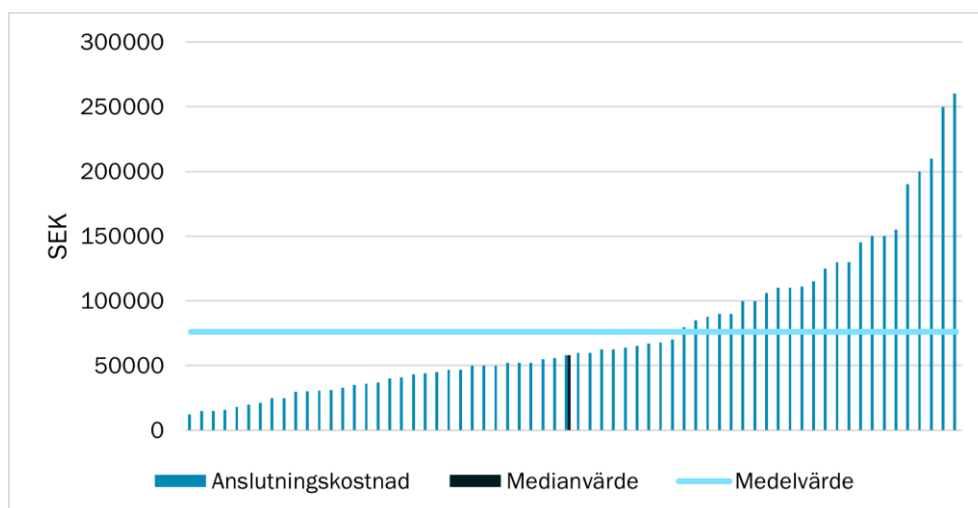
Sweco undersökte även vad det kostar att bli fjärrvärmekund. Fjärrvärmeföretag som besvarade enkäten ombads att lämna en prisindikation på dels ett småhus, dels ett flerfamiljshus. Två frågor ställdes för varje hustyp: vad kostar endast själva anslutningen och vad kostar ett paket med anslutning och komplett installation.

I figur 16 redovisas fjärrvärmeföretagens svar för en komplett installationskostnad och i Figur 17 enbart anslutningsavgiften för småhus. Ser man till medelvärdet så skiljer det cirka 30 000 svenska kronor mellan en komplett installation och enbart anslutningsavgiften. Betraktas i stället medianvärdet blir motsvarande skillnad 32 000 kronor. Sett till de erhållna svaren kan det anses vara bekräftat att själva installationskostnaden utgör cirka en tredjedel av kostnaden för ett småhus att skaffa fjärrvärme. Resultaten visar också på en stor variation mellan fjärrvärmeföretagen i fjärrvärmekostnaden för anslutning av ett småhus.

Figur 16 Komplet installationkostnad småhus. X-axel representerar svar från respektive fjärrvärmeföretag.

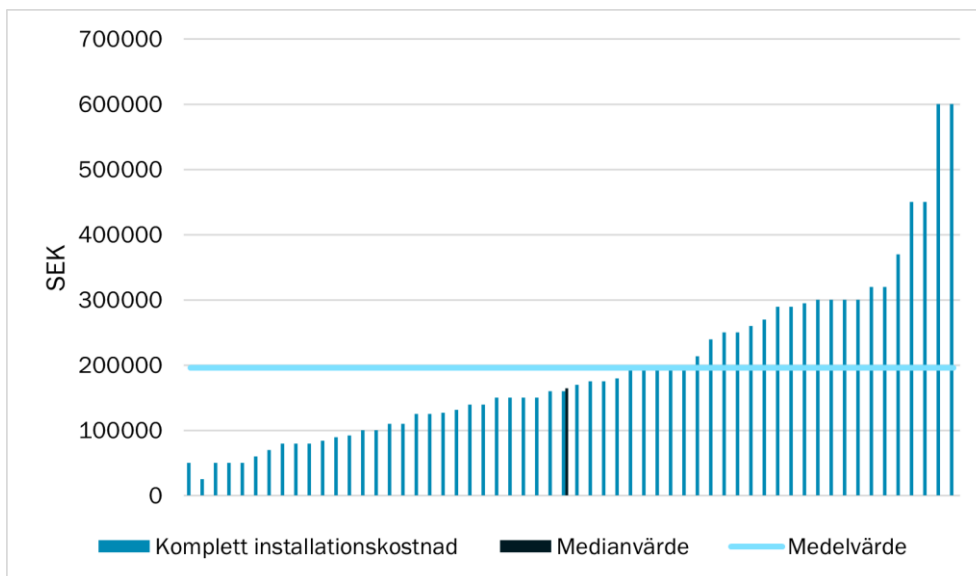


Figur 17 Enbart anslutningsavgift småhus. X-axel representerar svar från respektive fjärrvärmeföretag.

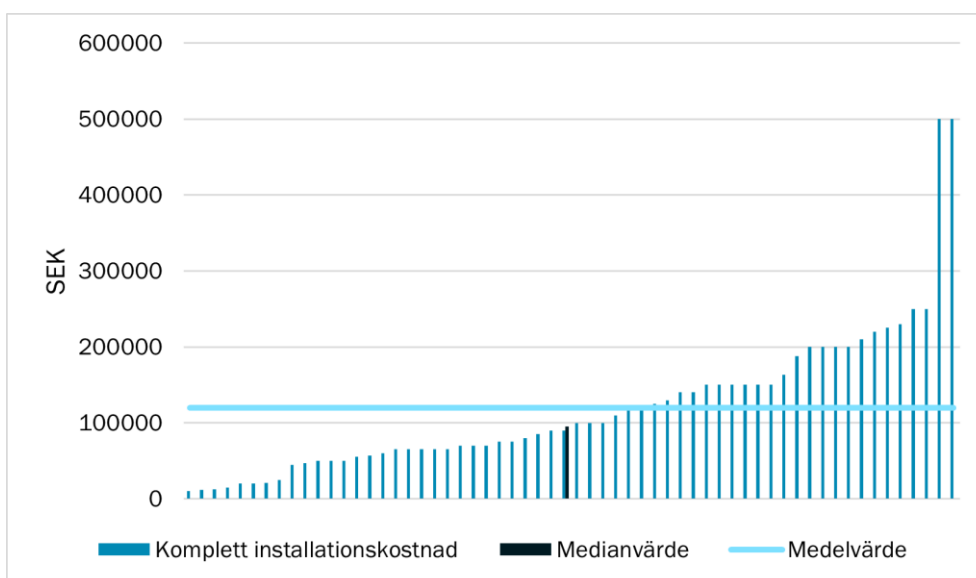


Figur 18 visar installationskostnaden och Figur 19 anslutningsavgiften för ett flerfamiljshus. I en komplett installation för flerfamiljshuset skiljer sig medianvärdet mot enbart en anslutning med cirka 70 000 kronor. Vid samma jämförelse men där medelvärdet betraktas i stället så är skillnaden cirka 75 000 kronor. Sweco bedömer att själva installationskostnaden för fjärrvärme som ett flerfamiljshus betalar utgör cirka 40 procent av den totala kostnaden för anslutningen. Detta kan förklaras med att det blir mer utrustning som inte finns i färdiga paket på samma sätt som för småhus. Även här visar resultat en stor variation i fjärrvärmekostnaden mellan fjärrvärmeföretagen för anslutning av ett flerfamiljshus.

Figur 18 Komplet installationkostnad flerfamiljehus. X-axel representerar svar från respektive fjärrvärmeföretag.



Figur 19 Enbart anslutningsavgift flerfamiljehus. X-axel representerar svar från respektive fjärrvärmeföretag.



Baserat på resultatet av analysen drar Sweco slutsatsen att det inte finns en tydlig branschstandard kring vad som menas med anslutningsavgift då det som tidigare beskrivits finns en stor variation i vad som ingår i anslutningen och vad som ingår i installationskostnaden. Swecos studie belyser även att det finns betydande variation i kostnaderna mellan olika nätägare och regioner. Faktorer som markförhållanden, bebyggelsens fysiska täthet och komplexitet i återställningsarbetet påverkar anslutningsavgifterna. De flesta fjärrvärmeföretagen tar inte ut hela kostnaden för anslutningen från kunderna, utan strävar i stället efter att återhämta investeringarna genom fasta avgifter och intäkter från energiförsäljning under en period på 10–20 år. Att hålla nere kostnaden för

anslutningsavgiften är en viktig parameter för att bibehålla konkurrenskraften gentemot alternativa uppvärmningsmetoder.

3.4 Internationell reglering

Bedömning: Länderna i Swecos studie har valt olika ansatser avseende hur långtgående regleringen av fjärrvärmeverksamheten är. Danmark och Estland har en striktare reglering än Finland och Sverige. Finland ligger närmast den svenska modellen av reglering och har också jämförbara prisnivåer. I samtliga länder som ingått i studien har fjärrvärmepriserna stigit under det senaste året.

Sweco har på Ei:s uppdrag tagit fram en jämförelse över regleringen av fjärrvärme i Sverige, Danmark, Finland och Estland avseende aspekterna reglering av myndighetsutövning, reglering av priser, ägande, uppdelning (unbundling), nätanslutning, tredjepartstillträde och stödsystem. Mer utförlig beskrivning av de olika ländernas reglering av fjärrvärmeverksamheten presenteras i underlagsrapporten *Analys av fjärrvärmemarknaden* (Sweco, 2023).

3.4.1 Danmark

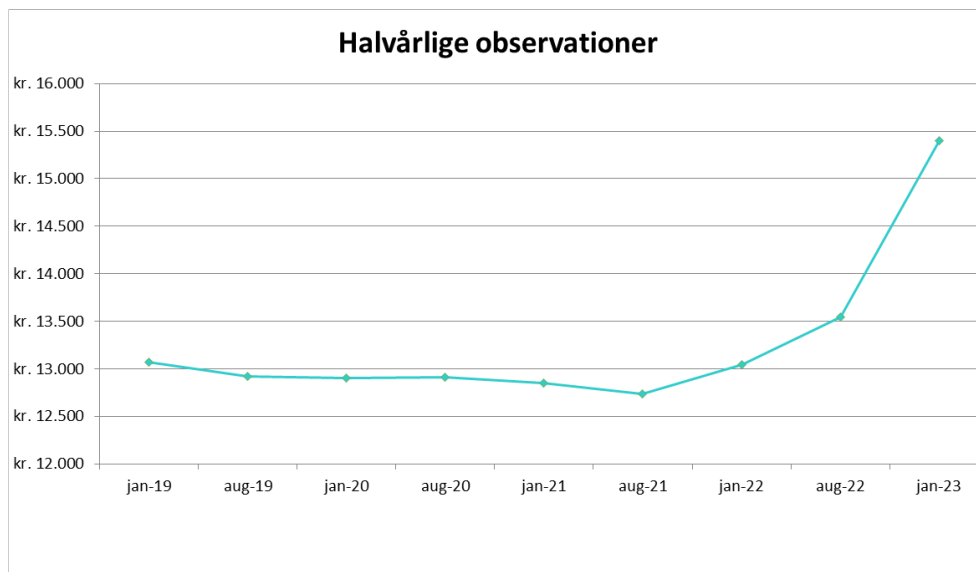
I Danmark är fjärrvärmens liksom i Sverige den dominerande uppvärmningskällan och har en marknadsandel som uppgår till 60 procent. I Danmark finns det cirka 400 fjärrvärmeföretag och många ägs av kommuner och konsumenter men även privata företag och allmännyttiga företag äger och driver fjärrvärmenät, ibland genom offentlig-privata partnerskap. Det är Energistyrelsen (DEA), den danska motsvarigheten till Energimyndigheten, som ansvarar för regleringen av fjärrvärmerna, dock spelar även kommunerna och tillsynsmyndigheten DUR (Forsyningstilsynet, Danish Utility Regulator) en betydande roll.

Fjärrvärmepriserna fastställs vanligtvis av de enskilda fjärrvärmeföretagen. Priserna är dock föremål för tillsyn och godkännande av DEA. DEA ser till att de priser som fjärrvärmeföretagen tar ut överensstämmer med de regler och principer som fastställs i värmeförsörjningslagen och andra relevanta förordningar. Figur 20 visar kostnadsutvecklingen för ett småhus under perioden januari 2019-januari 2023 i danska kronor^{56,57}. Figuren visar en kraftig ökning av fjärrvärmekostnader sedan januari 2022.

⁵⁶ (1 DKK = 1,5319 SEK per 27/11–23 enligt [Sök räntor och valutakurser | Sveriges Riksbank](#)

⁵⁷ Forsyningstilsynet, PRISSTATISTIK FOR FJERNVARME SELSKABER PR. JANUAR 2023, 30 juni 2023 <https://forsyningstilsynet.dk/Media/638362413312124845/Rapport%20prisstatistik%20januar%202023.pdf>, hämtat 20231201.

Figur 20 Genomsnittliga fjärrvärmekostnader i DKK för ett småhus med 130 kvm (Forsyningstilsynets beräkningar).



I Danmark är skillnaderna stora mellan de 10 dyraste fjärrvärmenäten där kostnader för att värma upp typhuset i genomsnitt är 41 888 DKK (=64 188 SEK) och de 10 billigaste där genomsnittet är 7 536 DKK (11 544 SEK). För de 10 dyraste fjärrvärmenäten har dessutom priserna stigit från januari 2022 till januari 2023 mellan 0 procent och 228 procent och med ett genomsnitt på 147 procent. Tittar man i stället på de 10 billigaste fjärrvärmenäten under samma tidsperiod är prisförändringen i genomsnitt på -32 procent och har varierat mellan 0 procent och 100 procent.

En viktig princip inom den danska fjärrvärmesektorn är "hvile i sig selv"-principen, även känd som "icke-vinstdrivande"-principen. Enligt denna princip får fjärrvärmeföretag inte generera vinster från sin verksamhet. De priser som tas ut av konsumenterna bör återspegla de faktiska kostnaderna för produktion och distribution av värme, utan att inkludera någon ytterligare vinstmarginal. Eventuella överskott eller underskott balanseras över tre på varandra följande år för att undvika större svängningar i fjärrvärmepiserna.

Privata företag kan inte tjäna pengar på själva fjärrvärmeverksamheten, däremot från relaterade tjänster som energieffektiviseringsrådgivning (Danmark har ett system för vita certifikat⁵⁸) och systemunderhåll. Vinst kan även göras genom synergier inom samma energiföretag.

När ett fjärrvärmeföretag säljs i Danmark får lokala konsumenter en "förköpsrätt", vilket innebär att innan det erbjuds till andra företag har konsumenter som är

⁵⁸ Vita certifikat är ett styrmedel för energieffektivisering, ett certifikat motsvarar en definierat energibesparing.

anslutna till fjärrvärmenätet möjlighet att köpa det. Denna bestämmelse prioriterar invånare, verksamheter och företag vilka förbrukar värme från systemet, vilket medför att de kan behålla inflytande över sin värmeförsörjning. Baserat på intervjuer, där konsumentägandet står för 99 procent antingen direkt eller indirekt, finns det en stark betoning på att uppnå låga priser.

I Danmark regleras tredjepartstillträde (TPA) till fjärrvärmesystemet för att säkerställa rättvisa och transparenta marknadsvillkor. DEA övervakar och verkställer de regler och riktlinjer som rör tredjepartstillträde inom fjärrvärme.

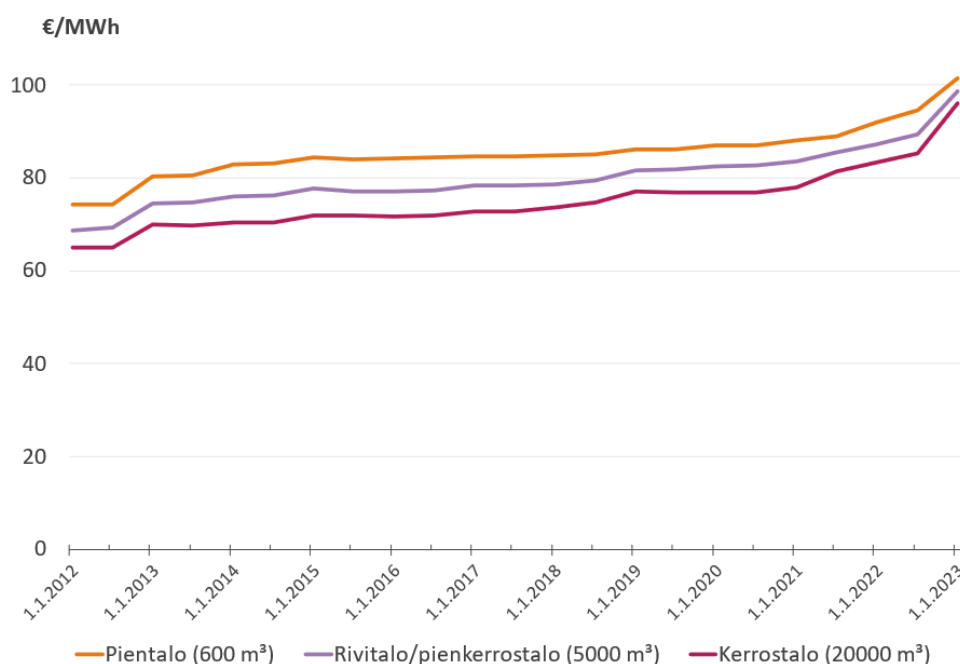
Ramverket för tredjepartstillträde i Danmark gör det möjligt för oberoende värmeleverantörer att ansluta till fjärrvärmenätet och erbjuda värme till konsumenter

3.4.2 Finland

Även i Finland har fjärrvärmen en lång historia. I motsats till Danmark och Sverige är fjärrvärmen i Finland inte lika marknadsdominerande utan står enbart för 45 procent av marknadsandelen, men den är ändå den viktigaste uppvärmningsmetoden följt av el med 19 procent och värmepumpar med 16 procent. I landet finns cirka 400 fjärrvärmeföretag med cirka 15 000 km nät.

Priserna i Finland har länge legat ganska stilla men har sedan 2021 en utveckling motsvarande den svenska med snabbare stigande priser som visas i Figur 21. Prisnivåerna är dock inte helt jämförbara med svenska nivåer då de två kategorierna "rivitalo/ pienkerrostalo" (Radhus/ litet flerbostadshus) respektive "kerrostalo" (flerfamiljshus) inte matchar flerbostadshuset i Nils Holgersson-rapporten eller i Swecos underlagsrapport.

Figur 21 Prisstatistik för fjärrvärme i Finland. Källa: Finnish Energy



Den finska fjärrvärmesektorn regleras inte av särskilda lagar och ingen myndighet är utsedd att övervaka marknaden. Den enda myndighet som bedriver en bevakning av fjärrvärmesektorn är konkurrens- och konsumentverket (FCCA), vars roll bland annat är att säkerställa att fjärrvärmeföretagen inte utnyttjar sin dominerande marknadsposition och att nämnda företag bedriver sina verksamheter i enlighet med vad som krävs av företag som bedöms ha en dominerande marknadsställning. FCCA övervakar inte marknaden kontinuerligt utan reagerar snarare på eventuella påståenden om marknadsmissbruk. Det finns ingen prisreglering men fjärrvärmeföretag, som ofta har mer än 95 procent av marknaden, behandlas som marknadsdominerande företag enligt konkurrenslagen som förbjuder missbruk av marknadsdominerande ställning. Utgångspunkten är att fjärrvärme prissätts så att priset motsvarar driftkostnaderna plus en rimlig dock odefinierad vinst.

I Finland ägs fjärrvärmesystemen vanligen av kommunen. Det finns dock ett antal fall där ägandet av fjärrvärmesystemet innehas av privata energiföretag, och det största privatägda fjärrvärmeföretaget finns i Finlands 14:e största stad Tavastehus.

Eventuella vinster i fjärrvärmerna går alltså i huvudsak tillbaka till respektive kommuns invånare. Anslutning till fjärrvärmerna är nuförtiden frivillig, kommunerna hade tidigare rätten att föreskriva anslutning till fjärrvärmenätet. Fjärrvärmeföretagen tar ut en anslutningsavgift som är avsedd att täcka anslutningens kostnader och är proportionerlig till anslutningens storlek.

Det saknas regler om åtskillnad av produktion och distribution och det finns ingen rätt till tredjepartstillträde. Tredjepartstillträde finns dock indirekt genom att industriell spillvärme används i fjärrvärmenät. Frågan om tredjepartstillträde har belysts i en rapport från Finnish Energy (Energia) som kom fram till att tredjepartstillträde i huvudsak inte skulle öka konkurrensen nämnvärt och att den enda befintliga konkurrensen, industriell spillvärme, redan används i stor utsträckning. Tredjepartstillträde skulle antagligen inte leda till större prissänkningar då tredje part också skulle försöka maximera sin vinst och sätta sitt pris så högt som möjligt.

3.4.3 Estland

I Estland står fjärrvärmen för en betydande del av landets energiförsörjning. Det uppskattas att cirka 60 procent av estländarna använder fjärrvärme som värmelösning. Den totala förbrukningen av fjärrvärme i Estland ligger ungefär 4,5 TWh. Fjärrvärmen täcker cirka två tredjedelar av den totala värmeproduktionen i Estland.

Fjärrvärmemarknaden i Estland är reglerad i den estniska fjärrvärmelagen. Lagen reglerar verksamheten i samband med produktion, distribution och försäljning av värme via fjärrvärmenät och anslutning till fjärrvärmenät. De viktigaste områden i fjärrvärmelagen som omfattar alla värmeleverantörer är:

- Fjärrvärmeförsäljning och riktlinjer för prissättning
- Drift av fjärrvärmenät inklusive anslutning och tillträde till nät, beräkning av anslutningsavgifter, verksamhetsområde m.m.
- Fastställande av fjärrvärmezoner – frivilligt fastställda av de lokala kommunerna
- Skyldigheter för värmeleverantörer

Den estniska fjärrvärmemarknaden är prisreglerad, vilket baseras på ett system av "avkastningsreglering" (kostnader + påslag). Ramarna för prissättningen fastställs i den estniska fjärrvärmelagen samt konkurrenslagen som bland annat reglerar att företagen får en berättigad lönsamhet. Enligt fjärrvärmelagen i Estland ska ett fjärrvärmeföretag samordna priset med konkurrensverket. I praktiken föreslår fjärrvärmeföretagen det fjärrvärmepreis som ska tillämpas och konkurrensverket ska godkänna priserna.

Fjärrvärmepriset beräknas utifrån de faktiska kostnaderna för produktion, distribution och underhåll av fjärrvärmenäten. Detta medför att förändringar av priset främst drivs av förändringar i bränslepriser samt investeringar som görs för att förbättra det tekniska tillståndet i fjärrvärmenäten. Det betyder också att

fjärrvärmepriserna varierar beroende på insatt bränsle, exempelvis är skifferolja eller gas betydligt dyrare än träflis eller torv.

Det estniska konkurrensverket (Konkurentsiamet) uppger att det finns 170 fjärrvärmeföretag varav 150 hade ett granskat och godkänt pris 2022. De godkända priserna varierar mellan 48,42 eurocent/ MWh och 163,68 eurocents/MWh eller 5,53 kr/MWh till 16,69 kr/ MWh den 23/11–23.⁵⁹

Man konstaterar att priserna har gått upp med runt 20 procent under året, i vissa nät har prisjusteringar behövts flera gånger under året som resultat av raskt stigande priser för naturgas och träflis⁶⁰. Enligt ERR, den engelskspråkiga portalen för Estlands Radio, skulle dock priserna inför vintern 2023/2024 falla med 15–20 procent som resultat av fallande gas- och träflispriser.

I Estland är fjärrvärmeföretagen i huvudsak privatägda. De största företagen inom sektorn är Utilitas och Gren (tidigare Fortum) som båda är privatägda.

Ursprungligen var fjärrvärmens offentlig ägd men efter Estlands självständighet 1991 privatiserades⁶¹ fjärrvärmens stegvis. Generellt är fjärrvärmeleverantören identisk med värmeproducenten även om det finns företag som bara levererar värme till ett nät, men tredjepartstillträde står inte högt på agendan. Den estniska fjärrvärmelagen ger kommunerna rätt att upprätta fjärrvärmezoner, vilka kan betjäna av en eller flera nätoperatörer. Inom en fjärrvärmezon måste alla nya byggnader och alla byggnader som genomgår renovering av värmesystem anslutas till fjärrvärme om de inte använder bränslefria förnybara lösningar (som bergvärmepump). Icke förnybara bränslen, som gas, är inte tillåtna. Inom ett näts tekniska gränser har kunder rätt att bli anslutna till fjärrvärmensätet och nätägaren kan ta ut en motiverad anslutningsavgift.

Fjärrvärmensätetsföretagen kan ha högst 12 år långa avtal med värmeproducenter. När en 12-årsperiod löper ut ska fjärrvärmensätetsoperatörer stämma av tredjepartsintressen samt fastställa eventuellt behov av ny produktionskapacitet. Vidare bör auktioner anordnas om flera tredje parter uttrycker intresse för att tillhandahålla värme till nätet.

⁵⁹ Konkurentsiamet (Estonian Competition Authority), "kooskõlastatud lõpptarbijahinnad", *Konkurentsiamet*
https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/kooskõlastatud_lopptarbijahinnad_27.11.2023.pdf
hämtad 20231201.

⁶⁰ Konkurentsiamet(Estonian Competition Authority), "kooskõlastatud lõpptarbijahinnad"
<https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/en/annual-report-2022/heating>, *Konkurentsiamet* hämtat 20231108

⁶¹ ERR, "District heating prices 15-20 percent cheaper than last year",*ERR*,
<https://news.err.ee/1609123730/district-heating-prices-15-20-percent-cheaper-than-last-year>, 2022-10-05,
hämtat 20231115.

4 Slutsatser

I detta kapitel presenteras slutsatserna av genomlysningen. I slutsatserna pekas de problemområden ut inom vilka kundskyddet bedöms behöva förstärkas.

4.1 Kunden har låg kännedom om sina rättigheter till förhandling och medling

Kundundersökningen som genomförts på uppdrag av Ei visar att fjärrvärmekunderna har låg kännedom om sina rättigheter enligt fjärrvärmelagen vad gäller förhandling och medling. Resultatet visar att 89 procent av respondenterna inom privatbostäder saknar kännedom om rätten till förhandling och hela 95 procent saknar kännedom om rätten till medling. Resultaten visar även att hälften bostadsbolagen inte känner till sin rätt till förhandling och 63 procent inte känner till rätten till medling. Dessa resultat pekar på att det finns behov av åtgärder för att öka medvetenheten hos fjärrvärmekunderna gällande deras rättigheter.

4.2 Tydlighet och transparens saknas gällande prisförändringar och prissättning

Pristransparens på fjärrvärmemarknaden är viktigt då det skapar förutsättningar för kunden att utvärdera sin situation. Kundundersökningen visar på att kunderna efterfrågar en tydlighet och transparens vad gäller särskilt prishöjning men även prissättning i allmänhet. Enligt bestämmelsen i 5 § i fjärrvärmelagen måste fjärrvärmeföretag tillhandahålla korrekt och tydlig prisinformation. Det är därför viktigt att säkerställa att prismodellerna för fjärrvärme är transparenta, tydliga och korrekta. Prisdialogen är också en viktig plattform för att verka för ökad transparens och tydlighet.

Prismodeller inom fjärrvärmemarknaden varierar mellan olika leverantörer och orter, vilket påverkar kundernas uppfattning om sina fjärrvärmekostnader. Resultatet av en studie från 2020 visar på hela 86 olika prismodeller bland 136 fjärrvärmeföretag⁶². Förklaringen till den stora variationen av prismodeller är att de lokala förutsättningarna för fjärrvärmeföretagen skiljer sig kraftigt åt. I kraft- och fjärrvärmestrategin lyfts problematiken med vilka konsekvenser den stora variationen av prismodeller får för fastighetsbolag som är aktiva över hela landet och som vill göra lönsamhetskalkyler för exempelvis energibesparingsåtgärder.⁶³

⁶² Tidningen Energi, "Prisdjungel för fjärrvärmekunder" 2020

<https://www.energi.se/artiklar/prisdjungel-for-fjarrvarmekunder/> (Hämtad 2023-11-29)

⁶³ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023

4.3 Ökat kundskydd mot prishöjningar efterfrågas

En fjärrvärmekund som är missnöjd med villkoren för fjärrvärme saknar i praktiken möjlighet att byta fjärrvärmeföretag och många gånger är investeringen i en annan uppvärmningsform kostsam. Fjärrvärmekunder upplever ofta att fjärrvärmens distribueras på fjärrvärmeföretagets villkor och att kunden måste acceptera det pris som företaget bestämmer. Därför är ett kundskydd mot oskäliga prishöjningar viktigt utifrån ett kundperspektiv.

4.3.1 Kunden har en svag förhandlingssituation gentemot fjärrvärmeföretaget

En kundskyddande åtgärd som införts i fjärrvärmelagen är rätten till förhandling. Ett fjärrvärmeföretag har en skyldighet att förhandla med en fjärrvärmekund som begär förhandling om priset för fjärrvärme eller om kapaciteten hos en anslutning till fjärrvärmeverksamheten. Fjärrvärmeföretag kan även ha en förhandlingsskyldighet ifall då företaget gjort en ensidig ändring av avtalsvillkoren till fjärrvärmekundens nackdel.

I förarbetena till fjärrvärmelagen står det i propositionen⁶⁴ att skyldigheten att förhandla innebär att fjärrvärmeföretaget ska ange skälen för det avtalsvillkor som förhandlingen gäller, ge fjärrvärmekunden tillräcklig information för en bedömning av skäligheten av avtalsvillkoret, och försöka komma överens med fjärrvärmekunden om avtalsvillkoret. Vidare står det i propositionen att en förhandling mellan två parter ger en möjlighet till informationsutbyte och dialog. Innebörden av ett fjärrvärmeföretags skyldighet att förhandla bör vara att fjärrvärmeföretaget ska förhandla med god vilja och i syfte att nå en uppgörelse som båda parter kan vara nöjda med⁶⁵.

Idag möter dock fjärrvärmekunder hinder redan när de försöker få till en förhandling med fjärrvärmeföretag. Antalet anmälningsärenden som gäller rätten till förhandling har ökat märkbart, i synnerhet när det handlar om att utreda om en förhandling verkligen ägt rum. Erfarenheterna från Ei:s pågående tillsynsinsatser är att det är svårt att ta ställning till om en förhandling har ägt rum eller inte. Här har fjärrvärmeföretagen och kunderna olika bilder av vad en förhandling innebär. Svårigheten att utöva tillsyn över att fjärrvärmeföretag efterlever den lagstadgade förhandlingsskyldigheten var också något som påpekades i remissvar när fjärrvärmelagen infördes⁶⁶.

För att en fjärrvärmekund ska kunna nyttja den medlingsrätt som Fjärrvärmenämden ansvarar för, krävs det att kunden först genomför en

⁶⁴ Prop. 2007/08:60

⁶⁵ Prop. 2007/08:60

⁶⁶ Prop. 2007/08:60

förhandling. Det är av avgörande betydelse att säkerställa att en fjärrvärmekund har möjlighet att genomföra en förhandling, vilket i sin tur möjliggör Fjärrvärmenämndens medlingsfunktion.

Resultatet från kundundersökningen visar också på att det finns en stark efterfrågan från fjärrvärmekunder på ökad tydlighet, transparens och en ökad förståelse av fjärrvärmepriset. Kunderna förväntar sig en öppen förhandling samt lättillgänglig information som gör det möjligt för dem att aktivt delta i förhandlingsprocessen men även att erhålla en djupare förståelse för fjärrvärmepriset.

4.3.2 Fjärrvärmenämnden uppfattas som en svag funktion

Fjärrvärmenämnden kan gå in och medla då fjärrvärmekunden inte kommer överens med ett fjärrvärmeföretag. En medling vid nämnden syftar till att hjälpa tvistande parter att komma överens om ett avtalsvillkor och att fjärrvärmekunden ska få insyn i de förhållanden som har betydelse för innehållet i villkoren för fjärrvärme. En medling syftar också till att överbrygga det kunskapsövertag som fjärrvärmeföretag har i förhållande till kunden. Nämnden har dock inga befogenheter att pröva skäligheten i företagets (pris)villkor och kan inte fatta några bindande beslut som ett företag eller en kund måste följa.

Från intervjuerna som genomfördes inom ramen för kundundersökningen lyfter företrädare för kundsidan ett behov av skarpare lagliga möjligheter för kunderna att utmana en orimlig prishöjning. Vidare uppfattas Fjärrvärmenämnden ha begränsade möjligheter att faktiskt bidra till en förändring om ett fjärrvärmeföretag inte vill ändra en aviserad prisökning.

Det är värt att poängtera att nämnden inte utgör en juridisk instans eller agerar som en domstol i tvistemål som rör fjärrvärme. Därför finns det en risk att fjärrvärmekunder som efterfrågar medling har en felaktig uppfattning om vilka möjligheter nämnden faktiskt har, vilket riskerar att påverka fjärrvärmekundens förtroende för nämnden negativt.

Ei kan konstatera att Fjärrvärmenämnden står inför ytterligare en utmaning. Nämnden har inte den nödvändiga kapaciteten för att effektivt hantera den ökade volymen av ärenden under perioder när många fjärrvärmeföretag genomför omfattande prisjusteringar, såsom skett under perioden 2022–2023. Fördröjningarna i ärendehantering till följd av detta riskerar att minska förtroendet för nämndens arbete och den modell som råder för fjärrvärmemarknaden.

4.3.3 Prisdialogen lyfts fram framför intäktsreglering

I intervjuerna som genomfördes inom ramen för kundundersökningen lyfter experter fram att Prisdialogen är att föredra framför ett upplägg med större detaljreglering av prissättningen. Senaste utvärderingen av Prisdialogen 2022⁶⁷ visar dock på förbättringspotential vad gäller att skydda kunden från kraftiga prisökningar. Under 2023 så har ett större fjärrvärmeföretags medlemskap till Prisdialogen dragits tillbaka med motiveringen att företaget "inte i tillräcklig omfattning svarat upp på kundernas förfrågan om fördjupad information avseende alternativa värmekällor, att transparensen och dialogen avseende kommande prisutveckling brustit samt att avvikelser från prisändringsmodellens åtagande om prisstabilitet varit alltför stor."⁶⁸ Företaget har sedan dess blivit medlem i Prisdialogen igen efter att ha förbättrat sin dialog med kunderna⁶⁹. Att ett fjärrvärmeföretag blir uteslutet ur Prisdialogen hindrar dock inte företaget från att genomföra de planerade prisändringarna.

4.4 Oklar konkurrenssituation på fjärrvärmemarknaden

Värmedistribution i kulvertar, alltså nätverksamheten, utgör ett naturligt monopol. Om kunden har möjlighet att välja bort fjärrvärme för ett alternativt uppvärmningssystem såsom värmepumpar och pellets, blir det ett konkurrenstryck på fjärrvärmemarknaden trots fjärrvärmeföretagets monopolställning. Fjärrvärmenäten är lokala, och de lokala förutsättningarna gör att konkurrenssituationen för alternativa uppvärmningssystem varierar. Även om kunden kan byta från fjärrvärme till ett annat uppvärmningssystem är det kostsamt för kunden. Detta minskar kundrörligheten på värmemarknaderna.

4.4.1 Konkurrenssituationen för alternativa uppvärmningssystem

I *Uppvärmning i Sverige* (2012) konstateras att det inte lönar sig att konvertera från befintlig fjärrvärme till bergvärme i flerbostadshus. Under antagandet att detta fortfarande gäller och i brist på uppdaterade underlag är Ei:s bedömning att det är rimligt att tala om en marknad i samband med det initiala investeringsbeslutet där det är möjligt att välja fritt mellan uppvärmningskällor, men inte därefter. Energimyndigheten (2023)⁷⁰ konstaterar att fjärrvärmen har en konkurrensfördel gentemot värmepumpar i alla elområden, särskilt i SE3 och SE4 där värmepumpars konkurrenskraft påverkas av högre elpriser jämfört med SE1 och SE2.

⁶⁷ IVL, *Uppföljning av Prisdialogen 2022*, Nr U 6560, 2022

⁶⁸ Fastighetstidningen, "Eon sparkas ut från Prisdialogen" 2022 <https://fastighetstidningen.se/eon-sparkas-ut-fran-prisdialogen/> (Hämtad 2023-12-19)

⁶⁹ Sveriges allmännyttas, "Prisdialogen för fjärrvärme mer relevant än någonsin", 2023 <https://www.sverigesallmannnytta.se/prisdialogen-for-fjarrvarme-mer-relevant-an-nagonsin/> (Hämtad 2023-12-19)

⁷⁰ ER 2023:14

Så snart kunden har bestämt sig för fjärrvärme leder investeringskostnaderna för fjärrvärmen och alternativa uppvärmningskällor till att kunden är inlåst i fjärrvärmen. Relativkostnaderna för fjärrvärmen gentemot alternativa uppvärmningskällor skulle behöva stiga kraftigt och permanent för att ett byte av uppvärmningskälla skulle löna sig. Därför skulle det vara relativt lätt för fjärrvärmeföretagen att höja fjärrvärmepriset bortom de rena kostnadsökningarna för bränsle så länge fjärrvärmen förblir relativt billigare. I dagsläget saknas dock evidens för att så sker. Resultatet från analyserna visar att prisnivåerna i genomsnitt är något högre i privata fjärrvärmeföretag än i kommunala fjärrvärmeföretag. Avkastningen på totalt kapital är däremot något lägre. De bakomliggande orsakerna behöver analyseras vidare.

Ei saknar underlag och beräkningar för småhus, men tidigare publikationer indikerar att det där kan löna sig att byta uppvärmningskälla från fjärrvärme beroende på var i landet man befinner sig. Det innebär att det i denna delsektor faktiskt skulle kunna finnas konkurrens mellan fjärrvärme och andra uppvärmningskällor. Energimyndigheten (2023) konstaterar att konkurrenssituationen är jämnare på villamarknaden där luftvattenvärmepump har en marginell konkurrensfördel i elområdena SE2–SE3. Det är dock viktigt att ha i åtanke att Energimyndighetens rapport har som syfte att ta fram en fjärrvärmestrategi, inte att belysa konkurrenssituationen ur ett marknadsmaktperspektiv, det vill säga om priserna för fjärrvärmen är för högt satta jämfört med fjärrvärmens marginalkostnader.

Det saknas också kunskap om huruvida kunderna skulle vilja byta uppvärmningskälla när det är möjligt och lönsamt. Utifrån kundundersökningen kan det slås fast att kunderna för det mesta är nöjda med fjärrvärme som uppvärmningskälla och upplever den som bekväm. Alternativa uppvärmningsmöjligheter skulle innebära en omställning för kunden, exempelvis vid val av pellets behöver kunden beställa pellets regelbundet och ha möjlighet att lagra dem. Den enkelhet som fjärrvärmen erbjuder har också ett värde som inte fångas upp vid en ren prisanalys.

I brist på aktuella beräkningar är det dock inte möjligt att göra fördjupade bedömningar av konkurrenssituationen. Sammanfattningsvis är kunskapsläget om fjärrvärmemarknaden inte tillräckligt för att dra slutsatsen att kunderna missgynnas. Det går dock inte heller att dra slutsatsen att prissättningen är korrekt i mening att priserna motsvarar de priserna som skulle uppstå på en konkurrenssatt marknad bara för att fjärrvärmen är det billigaste alternativet.

4.4.2 Reglerat tredjepartstillträde

Enligt fjärrvärmelagen så ska ett fjärrvärmeföretag som får en begäran om tillträde till rörledningarna från någon som vill sälja värme till fjärrvärmeverksamheten

eller använda ledningarna för distribution av värme, förhandla om tillträde med den som gjort begäran. Det reglerade tillträdet syftar till att stärka värmeleverantörernas position i de fall fjärrvärmeföretagen nekar tillträde utan sakliga skäl. I propositionen⁷¹ konstateras att det är samhällsekonomiskt motiverat att använda miljövänlig spillvärme till uppvärmning, i vart fall på vissa orter.

Energimyndigheten (2020)⁷² har i underlaget för rapportering enligt art. 14.1 i energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU) analyserat potentialen för spillvärme i Sverige och gjort bedömningen att potentialen för industriell spillvärme med hög temperatur som direkt kan användas ut på fjärrvärmenätet ("industriell spillvärme") inte är särskilt stor. Modellberäkningarna visar på en potential på tillkommande industriell spillvärme mellan 0,6–0,8 TWh mellan 2015–2050. Däremot är potentialen för spillvärme/restvärme med lägre temperaturnivåer som växlas upp av värmepumpar större, med uppskattningar på mellan 1,7–4,8 TWh ytterligare spillvärme beroende på grundscenariot. Spillvärme är också en relevant del i det nyligen reviderade energieffektiviseringsdirektivet⁷³, exempelvis:

- Fler industrier ska göra kostnads-nyttoanalyser vid ny- eller ombyggnation, för att se om spillvärme kan användas. Gränsen för att omfattas av kravet på kostnads-nyttoanalyser sänks från 20 MW genomsnittlig energitillförsel till 8 MW.
- Dessutom ska "tjänsteanläggningar" med en genomsnittlig årlig energitillförsel på över 7 MW omfattas, till exempel avloppsreningsverk och anläggningar för produktion av flytande gas.
- För datacenter med energitillförselnivå på över 1 MW ska spillvärme nyttiggöras om det inte är tekniskt eller ekonomiskt ogenomförbart.
- Dessutom innehåller det nya direktivet krav på att kommuner, åtminstone de med mer än 45 000 invånare, ska utarbeta lokala värme- och kylplaner som ska omfatta en kartläggning av potentialen för att öka energieffektiviteten, inbegripen beredskap för lågtemperaturfjärrvärme och återvinning av spillvärme, samt strategi för genomförande.
- Detta ska vara infört i medlemsländernas lagstiftning senast oktober 2025.

Användandet av spillvärme borde ge en prisdämpande effekt på fjärrvärmepriset som kunden får. Ei har tillsynsansvar över denna paragraf i fjärrvärmelagen men har inte haft någon tillsyn då myndigheten inte fått några indikationer på

⁷¹ Prop. 2013/14:187

⁷² Heltäckande bedömning av potentialen för uppvärmning och kylning
Underlag för rapportering enligt art. 14.1 i energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU)
ER 2020:34

⁷³ (EU) 2023/1791

regelöverträdelser. Myndighetens kännedom om hur detta fungerar i praktiken och frekvensen av begäran om tillträde hos fjärrvärmeföretagen är därför liten.

4.5 Stort reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten

Enligt Swecos beräkningar behöver cirka 2 750 km fjärrvärmeledningar bytas ut inom de kommande 20 åren till en kostnad av cirka 70 miljarder kronor. Genomlysningen visar också på att mindre fjärrvärmeföretag saknar en strategi för reinvesteringar på grund av bristande resurser eller otillräcklig planering.

Majoriteten av de tillfrågade fjärrvärmeföretagen gör bedömningen att deras nät anses vara i gott skick och att reinvesteringarna inte behöver ske i den takt som resultatet av beräkningarna visar⁷⁴. Att ersätta befintlig infrastruktur ger inga nya kunder och inga nya intäkter för fjärrvärmeföretagen. Det är därför naturligt att fjärrvärmeföretagen ser fördelen i att maximera användandet av befintlig infrastruktur så länge som möjligt. Konsekvensen vid ett snabbt ökande behov av att ersätta fjärrvärmekulvert i enskilda nät är stor arbetsbelastning för fjärrvärmeföretagets organisation lokalt vilket begränsar och försvårar ersättningsarbetet.

Den största utmaningen för fjärrvärmeföretagen är att genomföra nödvändiga reinvesteringar eftersom dessa inte genererar några nya intäkter. Åtgärder för att stärka företagens ekonomiska ställning är inte fokus i denna genomlysning men något som Energimyndigheten presenterar i strategin för kraft- och fjärrvärme⁷⁵.

4.6 Osäkerheter kring anslutningsavgiften

För närvarande saknar fjärrvärmemarknaden riktlinjer för hantering av anslutningsavgifter. Detta kan skapa osäkerhet både för fjärrvärmekunder och för företag verksamma inom sektorn.

Analysen av de anslutningsavgifter som tillämpas på fjärrvärmemarknaden visar på en stor variation kring vad dessa avgifter innefattar och hur de beräknas. Resultatet pekar på betydande skillnader i kostnader mellan olika nätägare och regioner. Anslutningsavgifterna påverkas av lokala förutsättningar såsom markförhållanden, bebyggelsens täthet och komplexiteten i återställningsarbetet.

Den stora variationen visar att det inte finns en tydlig branschstandard kring vad som menas med anslutningsavgift. De flesta fjärrvärmeföretagen tar inte ut hela kostnaden för anslutningen från kunderna, utan strävar i stället efter att återhämta investeringarna genom fasta avgifter och intäkter från energiförsäljning under en period på 10–20 år. Att hålla nere kostnaden för anslutningsavgiften är en viktig

⁷⁴ Analys av fjärrvärmemarknaden (på uppdrag av Ei) (Sweco, 2023)

⁷⁵ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023

parameter för att bibehålla konkurrenskraften gentemot alternativa uppvärmningsmetoder.

Den nuvarande bristen på klara riktlinjer kan medföra att kostnaderna för reinvesteringar fördelas på kundkollektivet genom nya anslutningsavgifter. Slutsatsen av Ei:s tillsyn⁷⁶ är att det inte finns något förbud i fjärrvärmelagen mot att ett fjärrvärmeföretag avslutar ett avtal om det till exempel beror på att nätet behöver byggas om och att företaget sedan finansierar ombyggnaden genom att ta ut en ny anslutningsavgift från kunden. Avsaknaden av en reglering för anslutningsavgiften kan på längre sikt innebära oväntade kostnader och ytterligare anslutningsavgifter för kunderna om nödvändiga investeringar inte genomförs med god planering.

5 Möjliga åtgärder

Mot bakgrund av identifierade problemområden i kapitel 4 presenterar vi i detta kapitel möjliga åtgärder som kan stärka kundskyddet på fjärrvärmemarknaden.

Promemorian kommer att presenteras för en bredare publik i början av 2024. Till denna presentation bjuds olika representanter för fjärrvärmemarknaden in, både kundföreträdare och branschföreträdare samt myndigheter, för att diskutera dessa åtgärder närmare. I samband med seminariet kommer en enkät att skickas ut där deltagarna kan ge sina inspel och kommentarer gällande åtgärdsförslagen, det kommer också finnas möjlighet att framföra förslag på andra åtgärder.

Det kommer även bjudas in till en djupare diskussion i form av ett rundabordssamtal med representanter från fjärrvärmemarknaden. Efter den externa dialogen gör Ei sedan en bedömning av vilka åtgärder myndigheten går vidare med för att analysera djupare.

Åtgärderna som förslås att utredas vidare har olika karaktär. Vissa åtgärder handlar om nya eller ändrade regelverk och kräver vidare analys och konsekvensutredningar innan ett förslag kan läggas fram. Andra åtgärder är kunskapshöjande insatser och handlar om förbättrad information till kunderna. Dessa åtgärder är mer direkt genomförbara.

⁷⁶ Energimarknadsinspektionen, "Avslutad tillsyn om krav på att kunder ska bekosta nytt fjärrvärmenät i Norsborg", 2023
<https://ei.se/om-oss/nyheter/2023/2023-02-07-avslutad-tillsyn-om-krav-pa-att-kunder-ska-bekosta-nytt-fjarvarmenat-i-norsborg> (Hämtad 2023-12-19)

5.1 Kunden har låg kännedom om sina rättigheter till förhandling och medling

Åtgärdsförslag: Ei tar fram förslag på åtgärder för hur kunderna kan få bättre kännedom om sina rättigheter på fjärrvärmemarknaden.

Exempel på åtgärder är att förbättra den information till fjärrvärmekunder om rätten till förhandling och medling som myndigheten har på ei.se och att identifiera andra informationskanaler för kunder att ta del av denna information.

5.2 Tydlighet och transparens saknas gällande prisförändringar och prissättning

Åtgärdsförslag: Ei utreder behovet av nya regler för att öka tydligheten och transparensen vad gäller prisförändringar och prissättning.

Enligt fjärrvärmelagen ska ett fjärrvärmeföretag se till att uppgifter om företagets priser samt om hur ett pris bestäms finns enkelt tillgängliga för fjärrvärmekunder och allmänhet. Prisinformationen ska vara korrekt och tydlig. Ei har pågående tillsynsärenden där myndigheten tittar närmare på denna fråga och det kan eventuellt bli aktuellt med fler tillsynsinsatser på området. Ei kommer sedan utifrån erfarenheterna från tillsynen ta ställning till om det finns ett behov av nya regler för att öka transparensen vad gäller prishöjning och prissättning. Detta kan exempelvis ske genom att uppdatera föreskrifterna gällande skyldigheten för fjärrvärmeföretag att lämna prisinformation till allmänheten.

Ei kommer även att undersöka om myndigheten ska ge kundanpassad information om t.ex. fjärrvärmepriser. Varje år är fjärrvärmeföretagens skyldiga att skicka in sina årsrapporter för föregående kalenderår till Ei. I årsrapporterna finns både ekonomiska och tekniska uppgifter. Ei sammanställer sedan dessa uppgifter och publicerar statistiken på Ei:s statistikportal⁷⁷. Exempel på ekonomiska uppgifter är uppgifter om företagets tillgångar och eget kapital, samt statistik över priser för olika typer av fjärrvärmekunder. Exempel på tekniska uppgifter är uppgifter om investeringar i fjärrvärmenät och centraler, drifts- och underhållskostnader för fjärrvärmenätet samt distributionsnätets ledningslängd. Ei kommer att se över om det finns en nytta för fjärrvärmekunden att ta del av denna information på ett mer kundanpassat och lättillgängligt sätt än vad som idag erbjuds i statistikportalen. Kunden skulle t. ex. kunna ha nytta av informationen som underlag i en förhandling. Ett exempel på hur statistiken om elavbrott har gjorts mer

⁷⁷ [Statistik och öppna data - Energimarknadsinspektionen \(ei.se\)](#)

lättillgänglig är framtagandet av en Sverigekarta där man kan klicka för att se hur antalet avbrott skiljer sig åt i landet⁷⁸.

Ei ser Prisdialogen som en viktig plattform för ökad tydlighet och transparens vad gäller prishöjning och prissättning och presenterar möjliga åtgärder för att stärka denna funktion i avsnitt 5.3.

Ei står även bakom det förslag som Energimyndigheten lyfter i kraft- och fjärrvärmestrategin⁷⁹ att branschen ska arbeta med att främja färre prismodeller där kunderna har större möjlighet att påverka sin kostnad genom olika effektiviseringsåtgärder eller förändring av användning. Från 1 januari 2027 ska alla mätare uppfylla nya funktionskrav⁸⁰, vilket kommer att skapa förutsättningar för prismodeller baserade på uppmätt levererad värmeenergi.

5.3 Ökat kundskydd mot prishöjningar efterfrågas

Åtgärdsförslag: Ei utreder möjligheten att definiera begreppet förhandling i fjärrvärmelagen. Ei avser även att stärka kunden i förhandlingssituationen genom stödjande information.

Ei ser behov av att genomföra en bred analys som undersöker en helhetslösning av ett kundskydd mot oskäligen prishöjningar där både Prisdialogen och Fjärrvärmenämnden inkluderas. I detta ingår att genomlysas hur dessa samspelar och titta på åtgärder för hur funktionerna kan stärkas. Även andra alternativ än de nuvarande funktionerna ska ingå i den bredare analysen såsom alternativet att avveckla nämnden och i stället ge Ei eller Konkurrensverket tillsynsmandat över fjärrvärmepriset.

För närvarande saknas en tydlig definition av begreppet förhandling i fjärrvärmelagen. Rätten till förhandling utgör ett betydande verktyg för fjärrvärmekunder att aktivt delta och påverka de avtalsvillkor som berör dem. Ei avser att utreda möjligheten att konkret definiera innebörden av begreppet förhandling inom ramen för fjärrvärmelagen. I en förhandlingssituation befinner sig kunden i ett informationsunderläge i förhållande till fjärrvärmeföretaget. Ei ser ett behov av att stärka kundens ställning i förhandlingssituationen genom information, till exempel genom en uppsättning av frågor kunden kan ställa till fjärrvärmeföretaget för att lättare få inblick i och förstå prismodellen företaget använder.

⁷⁸ [Statistik över leveranssäkerheten i Sveriges elnät 2016-2022 \(arccis.com\)](#)

⁷⁹ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023

⁸⁰ Föreskrift EIFS 2022:3

Energimyndigheten har fått i uppdrag att utvärdera Fjärrvärmenämndens funktion och ändamålsenlighet. Myndigheten ska undersöka om och på vilket sätt nämndens arbete har lett till ökat förtroende mellan fjärrvärmeleverantörerna och kunderna samt stärkt fjärrvärmekundernas ställning på fjärrvärmemarknaden. Enligt utredningen som ser över myndigheternas uppgifter och ansvar inom energiområdet⁸¹ bör en analys göras av vilka skyldigheter den myndighet som Fjärrvärmenämnden är knuten till bör ha i förhållande till nämnden. Utredningen lyfter även fram att det i en sådan analys bör övervägas om det är lämpligare att placera nämnden vid Ei.

Både Fjärrvärmenämnden och Prisdialogen är viktiga funktioner för att stärka kundens ställning på fjärrvärmemarknaden. Ei vill genomföra en bred analys som undersöker en helhetslösning av ett kundskydd mot oskäligen prishöjningar där både Prisdialogen och Fjärrvärmenämnden inkluderas. I detta ingår att genomlysas hur dessa samspelar och titta på åtgärder för hur funktionerna kan stärkas. Resultatet av Energimyndighetens uppdrag om Fjärrvärmenämnden är en viktig input till analysen. Även andra alternativ än de lösningar vi har idag bör ingå i en bredare analys såsom att avveckla nämnden och i stället ge Ei eller Konkurrensverket tillsynsmandat över fjärrvärmepriset. Konkurrensverket prövar redan idag oskäligen prissättning i sin tillsyn av företag mot konkurrenslagstiftningen.

I SOU *Skäligt pris på fjärrvärme* (2004:136) föreslogs att Fjärrvärmenämnden skulle vara en självständig enhet hos tillsynsmyndigheten och att nämnden skulle medla i förhandlingstvister exempelvis i prisfrågan. Nämnden föreslogs att i form av rekommendationer meddela beslut om hur en tvist bör lösas och att rekommendationerna skulle göras offentliga. Den dåvarande regeringen valde att inte gå på utredarens linje utan framhöll att medlingsfunktionen bör hållas isär från tillsynen över efterlevnaden av fjärrvärmelagen. Även i frågan om att pröva skäligheten i villkor för fjärrvärme ansågs detta inte vara nämndens uppgift. Motivet som angavs var att det inte bedömdes genomförbart när det inte fanns en framtagen metod för att kunna bedöma skäligheten i priset för fjärrvärme samt att det ansågs vara för resurskrävande att ta fram en sådan metod.

Konkurrensverket behöver ta ställning till frågan om oskäligen prissättning i sina pågående tillsynsärenden⁸² gällande 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579). Enligt konkurrenslagstiftningen är det förbjudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsmakt och frågan om oskäligen prissättning blir därför central i Konkurrensverkets tillsyn av företagen. Mot bakgrund av

⁸¹ (Regeringskansliet, Översyn av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet - delrapport Energimyndigheten KN2023/04160, 2023)

⁸² | Dnr 642/2023 och 294/2023

erfarenheterna från denna tillsynsinsats⁸³ kan det vara aktuellt att ompröva beslutet att inte ge nämnden rätt att pröva skäligheten i fjärrvärmepriset. Ett annat sätt att stärka Fjärrvärmenämndens roll som bör utredas vidare är om nämnden ska ha en laglig möjlighet att fatta bindande beslut som fjärrvärmeföretag måste följa. Idag har nämnden inga befogenheter att pröva skäligheten i företagens (pris)villkor och kan inte fatta några bindande beslut som ett företag eller kund sedan måste följa.

Enligt Energimyndighetens instruktion så ska Fjärrvärmenämnden årligen redovisa till regeringen antalet medlingsuppdrag, vilka som varit parter i förhandlingarna, de frågor som förhandlingarna gällt och resultatet av medlingen. I förarbetena i propositionen⁸⁴ så lyfts det även att denna redovisning ska vara tillgänglig för allmänheten. Ei har efterfrågat statistik över framgångsrika medlingar från Energimyndigheten men fått svaret att nämnden inte för statistik över hur många medlingar som har resulterat i en lösning/överenskommelse. En mer strukturerad insamling av data och presentation av framgångsrika medlingar skulle kunna ge en bättre förståelse för nämndens effektivitet och dess roll i att lösa tvister på fjärrvärmemarknaden. Detta är också viktig information för Ei att ta del av i sin roll som tillsynsmyndighet över fjärrvärmemarknaden.

Ei avser vidare att utreda olika åtgärder som syftar till att stärka Prisdialogens roll på fjärrvärmemarknaden. En av dessa åtgärder kan vara att titta närmare på möjligheten till ett obligatoriskt deltagande i Prisdialogen för aktörerna på fjärrvärmemarknaden. Obligatoriskt deltagandet kan potentiellt öka förutsättningarna för effektiva överenskommelser som involverar samtliga parter. En annan möjlig åtgärd är att granska om överenskommelserna fattade i Prisdialogen bör vara bindande för de involverade parterna. En sådan åtgärd kan säkerställa efterlevnaden av uppnådda överenskommelser och därmed förbättra Prisdialogens påverkan på marknaden. Det är även viktigt att utvärdera och säkerställa att samtliga målgrupper i fjärrvärmemarknaden är fullt inkluderade i Prisdialogen. Det är nödvändigt att alla relevanta parter ges möjlighet att delta och aktivt bidra för att uppnå en balanserad dialog som tar hänsyn till de varierande synvinklarna och intressena på fjärrvärmemarknaden.

Ei ser i nuläget inte att en prisreglering är aktuell innan de andra åtgärderna som lyfts i detta kapitel har testats i praktiken och det görs en bedömning att det fortsatt finns ett behov av ett ökat kundskydd på fjärrvärmemarknaden. Fjärrvärmens dominans på flerbostadsmarknaden tillsammans med eventuella oskäligena prishöjningar skulle kunna vara skäl för ytterligare åtgärder såsom en intäktsreglering som sista utväg. Underlaget som Ei har analyserat i denna

⁸³ Som planeras att slutföras senast sommaren 2025.

⁸⁴ Prop. 2007/08:60

genomlysning av fjärrvärmemarknaden är dock för begränsat för att styrka ett utbrett missbruk av marknadsmakt från fjärrvärmeföretagens sida. Däremot finns företag som har en mycket hög avkastning för en verksamhet med relativt låg risk som fjärrvärme. Här skulle det behövas en fördjupad och mer utvecklad analys än den som har genomförts inom ramen för detta arbete. Konkurrenssituationen på småhusmarknaden är också oklar och skulle behöva belysas ytterligare innan mer ingripande åtgärder än de som diskuteras i detta kapitel genomförs.

Konkurrensverket förordar i sin analys i rapporten 2023:7⁸⁵ att möjligheten att ge Ei ett tillsynsmandat över fjärrvärmepriserna ska utredas på nytt, inklusive möjlighet till prisreglering. Även om det skulle gå att fastställa att vissa företag missbrukar sin marknadsdominerande ställning skulle det bara vara en liten bit på vägen till en generell intäktsreglering jämfört med den nuvarande konkurrensrättsliga prövningen genom Konkurrensverket. Kostnader och nyttor för en reglering behöver vara proportionerliga och nyttor måste överstiga kostnaderna för regleringen. Det skulle behövas en noggrann konsekvensanalys inklusive en kostnads-nyttoanalys av en reglering innan en sådan skulle kunna föreslås.

5.4 Tredjepartstillträde och spillvärmens potential på fjärrvärmemarknaden

Åtgärdsförslag: Ei utreder hur det reglerade tillträdet har fungerat i praktiken.

En avgörande faktor för att minimera risken för orimliga prishöjningar är att det finns en effektiv konkurrenssituation. Energimyndigheten (2023) indikerar att fjärrvärme är, med få undantag, det mest konkurrenskraftiga uppvärmningsalternativet i hela landet⁸⁶.

Energieffektiviseringsdirektivet (EU/2023/1791) understryker betydelsen av att tillvarata spillvärme. Tredjepartstillträdet är en möjlighet till att förbättra användandet av spillvärme. Ei avser utreda hur väl det reglerade tillträdet fungerar i verkligheten. Syftet med paragrafen om tillträde till rörledning i fjärrvärmelagen var att förbättra möjligheterna att dra nytta av spillvärme där det är ekonomiskt motiverat för samhället. Ei har tillsynsansvar för detta område enligt fjärrvärmelagen men ingen tillsyn har genomförts eftersom det inte har funnits några indikationer på överträdelser av reglerna. Myndighetens kännedom om hur det reglerade tillträdet fungerar i praktiken är begränsad. Det understryker vikten av att utreda hur det reglerade tillträdet faktiskt påverkar och fungerar

⁸⁵ Konkurrensverket, 2023, Energimarknaden Konkurrens i kristider, ANALYS I KORTHET 2023:7, sida 16

⁸⁶ Energimyndigheten, *Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi – Slutleverans*, ER 2023:27, 2023

innan de nya kraven om att tillvarata spillvärme i det reviderade energieffektiviseringsdirektivet träder i kraft.

5.5 Stort reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten

Åtgärdsförslag: Ei utreder införandet av krav på fjärrvärmeföretagen att ta fram investeringsplaner.

Ei vill poängtera vikten av att alla fjärrvärmeföretagen prioriterar att ta fram väl genomarbetade investeringsplaner. Dessa planer inkluderar både nyinvesteringar och reinvesteringar och är viktiga att få på plats för att inte riskera att äventyra leveranssäkerheten till kunderna. Investeringsplaner är också viktiga för att kunna hålla stabila fjärrvärmepriser mot kunderna över tid.

Ei vill utreda ett krav på fjärrvärmeföretagen att ta fram investeringsplaner. Detta mot bakgrund av att det finns ett stort reinvesteringsbehov i fjärrvärmenäten, uppskattningsvis handlar det om 70 miljarder de kommande 20 åren, samt att fjärrvärmeföretagen har svaga incitament att genomföra reinvesteringar. Dessa 70 miljarder kan ställas i relationen till att hela värmemarknaden omfattar runt 100 TWh levererat värme och har en omsättning på runt 100 miljarder kronor, fjärrvärmen står för hälften av värmeleveranserna i Sverige⁸⁷. Enligt de årsrapporter som fjärrvärmeföretagen rapporterar till Ei så har fjärrvärmeföretagen en balansomslutning⁸⁸ år 2022 på nästan 143 miljarder kronor och en nettoomsättning på nästan 50 miljarder kronor.⁸⁹ Enligt inrapporterade uppgifter⁹⁰ investerade fjärrvärmeföretagen år 2022 totalt nästan 3,4 miljarder kronor i sina fjärrvärmenät, vilket skulle motsvara ca 68 miljarder kronor på 20 år.

Analyserna visar också på att mindre fjärrvärmeföretag inte kommit så långt i arbetet med planer och strategi för reinvesteringar på grund av bristande resurser eller mindre budgetar. Genomlysningen visar att de mindre fjärrvärmeföretagen utgör hela 78 procent av samtliga fjärrvärmeföretag i Sverige. Ei får in information om fjärrvärmeföretagens investeringar genom de tekniska uppgifterna i årsrapporterna. Förslaget om investeringsplanerna är dock mer specifik samt breddare än det som redovisas i dessa årsrapporter. Förslagsvis ska investeringsplanen sträcka sig över en horisont på 10–20 år för att möjliggöra hållbara och strukturerade investeringar. Investeringsplanen ska presentera reinvestering, nyinvestering samt bedömning av befintlig infrastruktur baserat på

⁸⁷ Energiföretagen, "Värmemarknadsfrågor - fjärrvärme", *Energiföretagen*, <https://www.energiforetagen.se/fragor-vi-driver/listsida/fjarrvarmefragor/varmemarknadsfragor/>, hämtat 20240115.

⁸⁸ Balansomslutning är summan av ett företags tillgångar eller skulder i en balansräkning.

⁸⁹ Ei, "Ekonomiska uppgifter – fjärrvärme", *Energimarknadsinspektionen*, <https://www.ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter---fjarrvarme>, hämtad 20231002 och 20231116

⁹⁰ Ei, "Tekniska uppgifter – fjärrvärme", *Energimarknadsinspektionen*, <https://ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/tekniska-uppgifter---fjarrvarme>, hämtad 20231002 och 20231116

teknisk livslängd och kapacitet. Investeringsplanen ska även inkludera bedömningar om hur fjärrvärmeavgifterna förväntas förändras i och med investeringen. Ei avser att utreda vidare införandet av krav på fjärrvärmeföretagen att ta fram investeringsplaner.

Investeringsplanerna skulle exempelvis kunna begäras in som underlag av Fjärrvärmenämnden eller Konkurrensverket för att öka transparensen vid granskningen av prisjusteringar eller vid genomlysningen av skäligheten i prissättningen. Ei avser även att undersöka möjligheten att samla in information om fjärrvärmeföretagens investeringsplaner på en aggregerad nivå för att kunna följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaden.

5.6 Osäkerheter kring anslutningsavgiften

Åtgärdsförslag: Ei utreder behovet av reglering gällande anslutningsavgifter.

För närvarande saknas det skyldigheter och bindande regler när det gäller anslutningsavgifter till fjärrvärmenätet. Detta kan skapa osäkerhet både för fjärrvärmekunder och för företag verksamma inom sektorn. Den nuvarande bristen på klara riktlinjer kan medföra att kostnaderna för reinvesteringar fördelas på kundkollektivet genom nya anslutningsavgifter. Slutsatsen av Ei:s tillsyn är att det inte finns något förbud i fjärrvärmelagen mot att ett fjärrvärmeföretag avslutar ett avtal om det till exempel beror på att nätet behöver byggas om och att de sedan finansierar ombyggnaden genom att ta ut en ny anslutningsavgift från kunden.

Konsekvenserna på längre sikt kan innebära oväntade kostnader och ytterligare anslutningsavgifter för kunderna om nödvändiga investeringar inte genomförs med god planering. Ei avser därför att utreda vidare behovet av en reglering av anslutningsavgifter.

