

Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden

Betänkande av Fjärrvärmeutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:33

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22343-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 12 december 2002 bemyndigades statsrådet Leif Pagrotsky att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prisättning på fjärrvärme, analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta, analysera de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde, bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten, genomföra den kompletterande analys på el- och värmeområdet som riksdagen tillkännagivit när det gäller åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrenssatt verksamhet på elmarknaden såvitt avser avgränsningen till fjärrvärmeverksamhet (bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180) och, om det behövs, föreslå reglering eller andra åtgärder.

Från och med den 17 februari 2003 förordnades professorn och verkställande direktören Bengt Owe Birgersson att vara särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades den 15 april 2003 ämnesrådet Bengt Agartz och som experter förordnades samma dag förbundsjuristen Katarina Abrahamsson, verkställande direktören Lars Andersson, energichefen Lennart Berndtsson, civilekonomen Peter Dahl, analytikern Göran Ek, kanslirådet Sven-Olov Ericson, departementssekreteraren Karin Sjöberg, departementssekreteraren Elin Kronqvist, civilingenjören Rogert Leckström, bergsingenjören Birgitta Lindblad, ämnesrådet Lars Lundholm, avdelningsrådet Per Arne Sundbom, departementssekreteraren Erik Thornström, departementssekreteraren Cecilia Vestman, adjungerade professorn Sven Werner och kommunikationsstrategen Anders Ydstedt.

Cecilia Vestman entledigades med verkan fr.o.m. den 2 juni 2003. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Helena

Linde till expert i utredningen från samma datum. Elin Kronqvist entledigades med verkan fr.o.m. den 19 augusti 2003 och fr.o.m. samma datum förordnades ämnesrådet Conny Hägg. Karin Sjöberg entledigades med verkan från den 7 september 2004 och ämnessakkunnige Carin Wahren förordnades från samma datum till expert i utredningen.

Enhetschefen Edvard Sandberg förordnades som expert fr.o.m. den 24 januari 2005 och direktören Kent Nyström och civilingenjören Åsa Rydén förordnades som experter från den 15 februari 2005.

Som huvudsekreterare förordnades den 2 juni 2003 civilingenjören Göran Lagerstedt. Vidare förordnades den 12 juli 2003 hovrättsassessorn Patrik Håkansson och den 1 september samma år civilekonomen Marika Kurlberg till sekreterare. Den 1 oktober 2003 förordnades även departementssekreteraren Anneli Josefsson som sekreterare. Marika Kurlberg entledigades med verkan från den 1 november 2003. Anneli Josefsson entledigades med verkan från den 1 augusti 2004. Den 9 augusti 2004 förordnades nationalekonomen Natacha Wirdemark och den 8 oktober 2004 förordnades rättsakkunnige Johan Svensson som sekreterare i utredningen. Utredningens assistent har varit Malin William-Ohlsson.

Utredningen har antagit namnet Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03).

Enligt direktivet skulle utredningen delredovisa sitt arbete senast den 30 juni 2003 och slutredovisa detsamma den 30 juni 2004. Den 12 juni 2003 beviljades utredningen förlängd tid för delredovisningen till och med den 31 oktober 2003.

Den 30 oktober 2003 beviljades utredningen ytterligare förlängd tid att delredovisa sitt arbete till den 1 december 2003. Utredningen överlämnade delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” (SOU 2003:115) den 1 december 2003.

Den 11 september 2003 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2003:102). I samband därmed utsträcktes också slutredovisningen av utredningens uppdrag till den 30 september 2004.

Den 6 maj 2004 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir 2004:58). Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om

ändring av direktiv 92/42/EEG skall genomföras i Sverige. Detta uppdrag skall redovisas senast den 31 mars 2005.

Den 23 september 2004 beslutade regeringen (dir. 2004:130) om ytterligare förlängd tid till den 31 december 2004 med att redovisa huvuduppdraget. Jag överlämnade mitt delbetänkande "Skäligt pris på fjärrvärme" (SOU 2004:136) i december 2004.

Vid regeringssammanträdet den 7 april 2005 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2005:41). Enligt detta skall jag utreda och lämna förslag till lämplig reglering i syfte att säkra leveranser av värmeenergi till fjärrvärmekunder vid en obeståndssituation i ett fjärrvärmeföretag. Tilläggsuppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2005.

Jag överlämnar härmed betänkandet "Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden" (SOU 2005:33).

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

Experterna Lars Andersson, Peter Dahl, Birgitta Lindblad, Edvard Sandberg och Anders Ydstedt har avgett särskilda yttranden.

Stockholm i april 2005

Bengt Owe Birgersson

/Göran Lagerstedt

Patrik Håkansson

Johan Svensson

Natacha Wirdemark

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	21
Summary	31
Författningsförslag	41
1 Inledning	55
1.1 Utredningens direktiv.....	55
1.2 Utredningens arbete	57
1.3 Framställningar	59
1.4 Betänkandets innehåll.....	60
2 Utgångspunkter – bakgrund	63
2.1 Regerings- och riksdagsbeslut.....	63
2.2 Offentliga utredningar.....	64
2.2.1 Ny prisinformationslag	64
2.2.2 Tryggare fjärrvärmekunder	65
2.2.3 El- och naturgasmarknaderna m.m.....	65
2.2.4 Lagen om allmänna värmesystem upphävs?	66
2.2.5 BRAS-utredningen	67
2.3 Skäligt pris på fjärrvärme	68
3 Ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen föreslås	71

3.1	Uppdraget	71
3.2	Kommunalrättsliga principer styr kommunernas befogenheter	71
3.3	Principerna är även tillämpliga på kommunala bolag.....	72
3.4	Undantag från de kommunalrättsliga principerna	73
3.5	Olika former av samverkan mellan kommuner	74
3.6	Tidigare utredningar angående fjärrvärme och lokaliseringsprincipen	75
3.7	Utredarens överväganden	77
3.7.1	Regeringens invändningar mot ett undantag är nu undanröjda.....	77
3.7.2	Ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen föreslås därför	79
4	Ingen ovillkorlig rätt till tredjepartstillträde föreslås.....	81
4.1	Uppdraget	81
4.2	Flera olika producenter av värme kan tänkas vilja ha tillträde till fjärrvärmenäten.....	82
4.2.1	Värmeverk och kraftvärmeverk.....	82
4.2.2	Spillvärme	82
4.2.3	Värme från avfallsförbränning.....	85
4.2.4	”Spillvärme” från kunder	86
4.2.5	Konkurrens om värmeunderlaget – överskott på värme?	86
4.2.6	Program för energieffektivisering i energintensiv industri (PFE)	87
4.3	Olika former av tillträde och tillgång till fjärrvärmenäten.....	88
4.3.1	Översikt	88
4.3.2	Obegränsat tillträde	89
4.3.3	Gradvis öppna nät, begärt tillträde.....	90
4.3.4	Värmebörs – ett delvis öppet nät	90
4.3.5	Single-buyer – en uppköpare.....	90
4.4	Tredjepartstillträde är tekniskt möjligt men komplicerat.....	91

4.5	Skyddet för fjärrvärmeleverantörernas egendom och verksamhet	93
4.5.1	Något om regeringsformens egendomsskydd m.m.....	93
4.5.2	Europakonventionen utökar äganderättsskyddet jämfört med regeringsformen	94
4.5.3	Ett reglerat tillträde till ett fjärrvärmenät måste anses som ett allmänt intresse för att vara lagligt	97
4.5.4	Ersättning vid intrång.....	99
4.6	Tvångsvis tredjepartstillträde skall inte införas eftersom det inte framkommit att konkurrens och miljö främjas.....	103
4.7	I stället föreslås förhandling om tillträde	108
5	Högeffektiv kraftvärme	111
5.1	Kriterier för högeffektiv kraftvärme.....	111
5.2	Referensvärden för högeffektiv kraftvärme	112
5.2.1	Värmeverk	112
5.2.2	Kondenskraftverk	114
5.2.3	Mikrokraftvärme och småskalig kraftvärme	116
5.3	Alternativa kriterier för vad som skall redovisas som kraftvärme	117
6	Ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme ...	119
6.1	Uppdraget.....	119
6.2	En ny lag om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme föreslås.....	119
7	Kraftvärme i Sverige – en analys av den svenska kraftvärmepotentialen	125
7.1	Uppdraget.....	125
7.2	Kraftvärme i Sverige.....	126
7.2.1	Energiskattesystemets utformning och kraftvärmen i Sverige	128
7.3	Studier av kraftvärmepotentialen	130

7.3.1	Tid för kraftvärme.....	131
7.3.2	Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden.....	131
7.3.3	Nordleden.....	132
7.3.4	Energimyndigheten.....	133
7.4	Andra pågående studier.....	137
7.5	Fjärrvärmeutredningens konsultrapport	137
7.6	Avslutande kommentar.....	140
8	Utvärdering av administrativa förfaranden enligt artikel 9 i kraftvärmedirektivet	145
8.1	Fjärrvärmeutredningen har till uppgift att utvärdera tillståndsförfarandet avseende kraftvärme.....	145
8.2	Kraftvärmedirektivets syfte är främst att främja ett bättre utnyttjande av energi.....	145
8.3	Miljöbalken och PBL är huvudsakligen tillämpliga.....	146
8.4	Enligt lagen om handel med utsläppsrätter krävs i vissa fall tillstånd	147
8.5	Miljöbalken omfattar hela miljöområdet och reglerar därför tillståndsprövningen av högeffektiva kraftvärmeanläggningar.....	148
8.6	Med hjälp av PBL styr kommunen lokaliseringen av anläggningar m.m.	152
8.7	Annan lagstiftning som kan påverka etablering	154
8.8	Både miljöbalken och PBL utreds för närvarande.....	155
8.9	Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har i delbetänkanden bl.a. redovisat förslag till hur prövningen kan effektiviseras	156
8.10	Utvärderingen av miljöbalken och PBL enligt kraftvärmedirektivet.....	160
8.10.1	Miljöbalkens regler har betydelse för utformningen	161

8.10.2	Reglerna i miljöbalken och PBL är objektiva och medför inga omotiverade lagstiftningshinder för kraftvärme	162
9	Koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar.....	165
9.1	Uppdraget.....	165
9.2	Bakgrund till koncessionsplikten för vissa rörledningar	166
9.3	Lagstiftning av intresse i koncessionsfrågan	166
9.3.1	Rörledningslagen	167
9.3.2	Miljöbalken	171
9.3.3	Plan- och bygglagen.....	173
9.3.4	Väglagen	174
9.3.5	Kulturminneslagen	175
9.3.6	Rätt till markanvändning för fjärrvärmeledningar....	175
9.4	Koncessionsbestämmelser för andra ledningsbundna energiformer.....	178
9.4.1	Något om ellagens koncessionsbestämmelser	178
9.4.2	Något om naturgaslagens koncessionsregler.....	180
9.5	Utvärdering av dagens lagstiftning om koncession för fjärrvärmeledningar.....	183
9.5.1	Prövningsverksamheten enligt rörledningslagen i fråga om fjärrvärmeledningar.....	183
9.5.2	Tillsynsverksamheten enligt rörledningslagen i fråga om fjärrvärmeledningar.....	186
9.5.3	Sammanfattande iakttagelser.....	188
9.6	Finns det ett behov av koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar?	189
9.6.1	Behovet av dagens lämplighetsbedömning av byggande och användning av en fjärrvärmeledning.....	190
9.6.2	Finns det skäl att införa koncession för område?.....	199
9.7	Förekommer påverkan på konkurrensförhållanden av betydelse för behovet av koncession	201
9.7.1	Tankar om koncessionspliktens påverkan på konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer	201

9.7.2	Hur ser konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer ut i dag?	202
9.7.3	Hur påverkas konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer av mitt förslag?	203
10	En ny lag – Fjärrvärmelagen	205
10.1	En särskild fjärrvärmelag.....	205
10.2	Kort om lagens innehåll	205
10.3	Offentliggörande av uppgifter om fjärrvärmeverksamhet... ..	207
10.4	Behovet av skydd mot att fjärrvärmeleveranserna upphör.....	209
10.5	Regleringen av Fjärrvärmenämnden.....	210
11	Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag	213
11.1	Små företags villkor.....	214
11.1.1	Konsekvenser av mina förslag om ökad kundtrygghet.....	214
11.1.2	Konsekvenser av regleringen om lokaliseringsprincipen	215
11.1.3	Konsekvenser av regleringen om förhandlingsrätt för annan värmeleverantör.....	216
11.1.4	Konsekvenser av förslaget om redovisning om interimistiska nationella referensvärden för beräkning av högeffektiv kraftvärme m.m.....	216
11.1.5	Konsekvenser av regleringen om ursprungsgaranti för el från högeffektiv kraftvärme.....	217
11.1.6	Konsekvenser av ändrade regler för koncession	217
11.1.7	Sammanfattande bedömning.....	217
11.2	Konsekvenser för det allmänna	217
11.2.1	Energimyndigheten.....	218
11.2.2	Konsumentverket.....	220
11.2.3	Svenska kraftnät	220
11.2.4	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	221

11.3	Övriga konsekvenser	222
12	Finansiering.....	223
12.1	Energimyndigheten.....	224
12.2	Svenska kraftnät	226
12.3	Övriga berörda myndigheter m.fl.	227
13	Författningskommentar	229
13.1	Förslaget till fjärrvärmelag (2006:000)	229
13.2	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	276
13.3	Förslaget till lag om ändring i lag (1978:160) om vissa rörledningar	276
13.4	Förslaget till lag (2005:000) om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme	277
	Särskilda yttranden	285
	Referenser	291
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv och tilläggsdirektiv.....	305
Bilaga 2	Tekniska förutsättningar för tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten <i>En rapport av ÅF Energi & Miljö AB</i>	331
Bilaga 3	Förstudie om orsaker till att spillvärme från industrin inte utnyttjas för fjärrvärmeproduktion <i>En rapport av Profu</i>	405
Bilaga 4	Bedömning av potential för högeffektiv kraftvärme i Sverige <i>En rapport av Öhrlings PricewaterhouseCoopers.....</i>	415
Bilaga 5	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG	491

Förkortningar och ordförklaringar

Aktiebolagslagen	Aktiebolagslagen (1975:1385)
bet.	betänkande
CAPM	Capital Asset Pricing Model. Etablerad modell som används för att beräkna alternativ kostnad för kapital.
dir.	kommittédirektiv
DoU	Drift och underhåll.
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning, numera Europeiska unionens officiella tidning (EUT)
El- och gasmarknadsutredningen	Utredningen om fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna (N2003:04)
Elförordningen	Elförordningen (1994:1250)
Ellagen	Ellagen (1997:857)
Elmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37)
Elutbyte	Begrepp som motsvarar det i teknisk-sammanhang ofta använda begreppet "alfavärde". Mängden nyttiggjord el dividerad med mängden nyttiggjord värme
Elverkningsgrad	Mängden nyttiggjord el dividerad med mängden tillförd bränsleenergi

Energimyndigheten	Statens energimyndighet
Energiskattedirektivet	Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturerad gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet
Energiskattelagen	Lagen (1994:1776) om skatt på energi
EU	Europeiska Unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Expropriationslagen	Expropriationslagen (1972:719)
Förordningen om handel med utsläppsrätter	Förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om mätning, beräkning och rapportering av överförd el	Förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el
Förordningen om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter	Förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter
Gasmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas
Geotermi	Läran om temperaturförhållanden i jorden. Av betydelse för uppvärmning genom geotermisk energi, såsom bergvärme.
GW	Förkortning för gigawatt. En gigawatt är en miljon kilowatt (kW)
GWh	Förkortning för gigawattimmar. Enhet för energi. En gigawattimme är en

	miljon kilowatttimmar
GWh _{el}	Förkortning för gigawattimmar elenergi. Enhet för elenergi
Handelsdirektivet	Direktivet 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG
IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
Kommittéförordningen	Kommittéförordningen (1998:1474)
Kommunallagen	Kommunallagen (1991:900)
Konsumentköplagen	Konsumentköplagen (1990:932)
Konsumenttjänstlagen	Konsumenttjänstlagen (1985:716)
Kraftvärmedirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG
Kraftvärmeverk	Energianläggning i vilken värme produceras med samtidig generering av el
Kulturminneslagen	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
kW	Kilowatt. Enhet för effekt. Effekt är energi per tidsenhet. En kilowatt är ettusen watt (W)
kWh	Kilowattimme. Enhet för energi. En kilowattimme är tusen wattimmar
kWh _{el}	Kilowattimme elenergi. Enhet för elenergi
Köplagen	Köplagen (1990:931)
Lagen om allmänna värmesystem	Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem

Lagen om ekonomiska föreningar	Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar
Lagen om elektronisk kommunikation	Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
Lagen om elcertifikat	Lagen (2003:113) om elcertifikat
Lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Lagen om handel med el, m.m.	Lagen (1994:618) om handel med el, m.m.
Lagen om handel med utsläppsrätter	Lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter
Lagen om kommunal energiplanering	Lagen om kommunal energiplanering (1977:439)
Lagen om kommunal redovisning	Lagen (1997:614) om kommunal redovisning
Lag om program för energieffektivisering	Lag (2004:1196) om program för energieffektivisering
Lagen om skatt på energi	Lag (1994:176) om skatt på energi
Lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el	Lagen (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el
Lagen om viten	Lagen (1985:206) om viten
Ledningsrättslagen	Ledningsrättslagen (1973:1144)
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöbalkskommittén	Miljöbalkskommittén (M 1999:03)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MW	Megawatt. Enhet för effekt. En megawatt är tusen kilowatt (kW)

MWh	Megawattimme. Enhet för energi. En megawattimme är tusen kilowattimmar
MWh _{el}	Megawattimme elenergi. Enhet för elenergi
Naturgaslagen	Naturgaslag (2000:599)
Naturvårdslagen	Naturvårdslagen (1964:822)
NNR	Näringslivets Regelnämnd
NU	Näringsutskottet
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
PBL-kommittén	Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05)
Priselasticitet	Procentuell förändring av efterfrågad eller utbjuden kvantitet till följd av procentuell förändring av pris
Prisinformationslag	Prisinformationslag (2004:347)
prop.	regeringens proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
rskr.	riksdagens skrivelse
Rörledningsförordningen	Förordningen (1978:164) om vissa rörledningar
Rörledningslagen	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar
SCB	Statistiska centralbyrån
Sekretessförordningen	Sekretessförordningen (1980:657)
Sekretesslagen	Sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SNI	Svensk Näringsgrenindelning
SOU	Statens offentliga utredningar
Svenska kraftnät	Affärsverket svenska kraftnät

Termodynamik	Läran om värmets natur och dess omvandling till andra energiformer
Tryckfrihetsförordningen	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
TW	Terawatt. Enhet för effekt. En terawatt är en miljard kilowatt
TWh	Terawattimme. Enhet för energi. En terawattimme är en miljard kilowattimmar
TWh _{el}	Terawattimme elenergi. Enhet för elenergi
W	Förkortning för watt. Enhet för effekt. Effekt är energi per tidsenhet
WACC	Weighted Average Cost of Capital. Används för beräkningar av alternativ kostnad för en investering jämfört med en annan investering med liknande risknivå. WACC är diskonteringsräntan som används
Va-lagsutredningen	Va-lagsutredningen (M2002:02)
Vattenlagen	Vattenlagen (1918:523)
Verkningsgrad	Mängden nyttiggjord energi dividerad med mängden tillförd energi. I ett kondenskraftverk nyttiggörs endast energi i form av el. I ett kraftvärmeverk nyttiggörs energi i form av både el och värme.
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Värmeverk	Energianläggning där värme produceras, vanligen till fjärrvärmenät
Årsredovisningslagen	Årsredovisningslagen (1995:1554)
Äldre ellagen	Lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar

Sammanfattning

Bakgrund

Fjärrvärmen har byggts ut kraftigt under senare år och är den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus och kommersiella lokaler i våra tätorter. Också antalet småhus som värms med fjärrvärme ökar stadigt. Detta är en positiv utveckling eftersom fjärrvärme innebär en effektiv, säker, resurssnål och flexibel lösning med möjligheter att utnyttja tillgängliga biobränslen, avfallsbränslen samt industriell spillvärme. Fjärrvärmen har också en viktig roll att spela i energi- och klimatpolitiken genom att öppna möjligheten till samtidig produktion av el och värme i hög-effektiva kraftvärmeverk. Därmed kan ett väsentligt effektivare nyttjande av de bränslen som används uppnås jämfört med nyttjande vid separat el- respektive värmeproduktion.

Uppdraget

Jag har, i de delar som nu redovisas, haft i uppdrag att bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten samt att analysera dels om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta, dels de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde. Vidare har jag haft att utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme utifrån det regelverk som i dag finns i rörledningslagen. Slutligen har mitt uppdrag bestått i att lämna förslag till hur kraftvärmedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG) skall genomföras i Sverige. Detta innebär bl.a. att jag skall analysera potentialen för kraftvärme i Sverige med beaktande av effekterna av den förändrade kraftvärmebeskatt-

ningen den 1 januari 2004, införandet av elcertifikatsystemet den 1 maj 2003, systemet för handel med utsläppsrätter samt den ekonomiska potentialen för ytterligare expansion av fjärrvärmenäten. Jag skall därutöver utvärdera nuvarande lagstiftning och regelverk om tillståndsförfaranden samt föreslå hur direktivets artikel om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme skall genomföras.

Mål med förslagen

Målen med de förslag som lämnas i detta slutbetänkande är bl.a. att förbättra kundernas situation så att de kan känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen samt att på olika sätt främja en effektiv energianvändning.

Ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen

I kapitel 3 föreslår jag ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen i kommunallagen. En stor del fjärrvärmeverksamhet bedrivs i dag i form av kommunala bolag. Fjärrvärmen är mycket viktig för att uppnå målen med energipolitiken. Den kommunala lokaliseringsprincipen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. Även med beaktande av de undantag som finns från principen och möjligheten till olika befintliga samarbetsformer mellan kommuner, kan principen enligt min mening försvåra att fjärrvärmenäten integreras mellan närbelägna orter, vilket motverkar utbyggnaden av kommunal fjärrvärme. Jag anser därför att det är motiverat att i fjärrvärmelagen föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen. Undantaget innebär att fjärrvärmeverksamhet får bedrivas utanför kommungränsen. Fjärrvärmeverksamheten utanför den egna kommunen får bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom den egna kommunen om syftet är att uppnå en mer ändamålsenlig verksamhet.

Förhandling om tillträde till fjärrvärmesystem

En uppgift jag har haft i uppdrag är att bedöma om det är möjligt att öka konkurrensen på fjärrvärmemarknaden genom att t.ex. införa tillträde för en tredje part att leverera värme eller kyla till slutkund i annans nät. Frågan om tredjepartstillträde behandlas i kapitel 4. Jag anser inte att lagstadgad rätt till tredjepartstillträde (TPA) till fjärrvärmenät skall införas. De förväntade positiva effekterna av tredjepartstillträde med avseende på konkurrensen, konsumentnyttan eller miljön kan enligt min mening inte bli tillräckligt stora för att motivera ett lagstadgat tredjepartstillträde.

Det finns dock situationer när det kan vara väl motiverat att nätet öppnas för en ny aktör. Det får främst anses vara fallet när det finns förutsättningar i fjärrvärmenätet och det därför är fördelaktigt att ta emot industriell spillvärme, värme från avfallsförbränning eller värme från anslutna större kunder etc.

För att främja att värmen i dessa fall utnyttjas bör det införas regler där innehavaren av fjärrvärmenätet åläggs en skyldighet att förhandla med en potentiell leverantör av värme. En sådan skyldighet medför att innehavaren av fjärrvärmenätet inför en förhandling måste göra en ordentlig analys av om det är lämpligt att låta en annan producent få tillgång till nätet. Jag föreslår dessutom att om båda parterna anser att de behöver hjälp att enas skall den nyinrättade Fjärrvärmenämnden mot en avgift hjälpa till att medla.

Interimistiska nationella referensvärden för högeffektiv kraftvärme

För att betraktas som högeffektiv kraftvärme krävs enligt kraftvärmedirektivet en energieffektivisering jämfört med om el och värme producerats var för sig. Direktivet anger som huvudregel att en effektivisering av bränsleanvändningen på tio procent erfordras för att en kraftvärmeproduktion skall få betraktas som högeffektiv. För att kunna beräkna kraftvärmens effektivitet i enskilda anläggningar behövs något att jämföra med, dvs. referensvärden för effektiviteten (verkningsgraden) vid separat produktion av el respektive värme. Dessa värden har ännu inte fastställts av kommissionen. Jag väljer att i avvaktan på kommissionens harmoniserade referensvärden föreslå svenska nationella interimistiska värden (kapitel 5).

Ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme

I denna del har min uppgift varit att lämna förslag till hur artikel 5 i kraftvärmedirektivet om ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme skall genomföras i svensk lagstiftning. I enlighet med nämnda artikel föreslår jag i kapitel 6 att en lag om ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme införs. Producenter av sådan el får en rätt att på begäran få en ursprungsgaranti i form av ett dokument från garantimyndigheten, som jag föreslår skall vara Svenska kraftnät. Dokumentet anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats i producentens anläggning. Energimyndigheten skall vara ansvarig för tillsynen över tillämpningen av lagen.

Den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme

I mitt uppdrag ingår att analysera den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme enligt vad som föreskrivs i artikel 6 i kraftvärmedirektivet. Jag har därför uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) att genomföra en studie av den ekonomiska potentialen för kraftvärme i Sverige. Jag redovisar som jämförelse resultat från andra utförda studier och rapporter om den svenska kraftvärmepotentialen.

Resultaten visar att det svenska energiskattesystemet och andra styrmedel har en stor inverkan på utformningen av landets kraftvärme. Energibeskattningen, som den såg ut före den 1 januari 2004, begränsade utnyttjandet av befintlig fossileldad kraftvärme och omöjliggjorde utbyggnad av naturgaseldad kraftvärme. Efter förändringar av kraftvärmebeskattningen i Sverige den 1 januari 2004, produceras nu mer el och värme än tidigare i befintliga kraftvärmeverk och detta har även påverkat viljan att nyinvestera. Ett annat styrmedel som främjar elproduktion, men enbart i biobränsleeldade kraftvärmeverk, är elcertifikaten som infördes den 1 maj 2003.

Resultatet från ÖPwC-rapporten redovisade en kraftvärmepotential som är lägre än vad som räknats fram i andra aktuella studier. En sammanfattande översikt av de olika bedömningarna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1 Olika bedömningar av kraftvärmepotentialen

Översikt över kraftvärmepotential i Sverige enligt olika bedömningar	TWh _{el} per år
Svensk Fjärrvärmes prognos för 2010 (enkät)	11
Energimyndigheten praktisk potential 2010–2025	6–32
Ekonomisk kraftvärmepotential enligt ÖPwC:s rapport 2010–2020	14–17
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företträdesvis biobränsle)	17–18
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företträdesvis naturgas)	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010 (med naturgas tillgängligt även i Mälardalen)	41

Anm. ÖPwC visar potentialen för netto elproduktion.

En del av förklaringen till de olika siffrorna kan vara skillnader i definitionen av potential och vad den innebär, men även skillnader i vilka grundläggande förutsättningar och styrmedel som finns i framtida scenarier. Resultatet visar att osäkerheten i förutsättningarna som är förknippade med kraftvärmeinvesteringar är ett grundläggande problem för att kunna uppnå den tekniska potentialen. Dessa osäkerheter avser förändringar i energibesättning, regelverk, kostnader, miljökrav och avgifter samt elmarknadsutvecklingen, förekomst av stödsystem m.m. som påverkar lönsamheten i en investering.

Energiskatter och andra styrmedel är således av stor betydelse när den svenska kraftvärmepotentialen skall beräknas, eftersom dessa påverkar vilka ekonomiska förutsättningar som finns, och hur stor del av en teknisk potential som kan anses vara ekonomiskt genomförbar.

Utvärdering av nuvarande regelverk eller lagstiftning om tillståndsförfaranden m.m. av betydelse för främjande av kraftvärme

Enligt artikel 9 i kraftvärmedirektivet skall jag utvärdera nuvarande regelverk eller lagstiftning om tillståndsförfaranden m.m. i huvudsakligt syfte att främja utformningen av kraftvärmeanläggningar, minska lagstiftningshinder och få fram effektivare och snabbare tillståndsförfaranden. En sådan utvärdering görs i kapitel 8. Jag konstaterar att miljöbalken och då särskilt de allmänna hänsyns-

reglerna är i fråga om tillståndsförfaranden den lagstiftning som har betydelse för utformningen av kraftvärmeanläggningar. Även om vägledande praxis etc. ännu saknas är reglerna i grunden ett bra verktyg för att påverka och främja utformningen i den riktning som åsyftas i kraftvärmedirektivet. Om det i framtiden skulle visa sig att reglerna inte främjar utformningen får nya överväganden göras. Sådana överväganden bör dock omfatta även andra typer av verksamheter än kraftvärmeanläggningar och ligger utanför mitt uppdrag.

Både miljöbalkens regler om tillstånd och PBL:s regler om bygglov är motiverade och medför en objektiv prövning av en ansökan. Även PBL:s regler om planläggning är motiverade. Reglerna fyller en viktig funktion och har till syfte att främja bra lokaliseringar och begränsa störningar. Reglerna ger möjlighet att få en samlad helhetsbedömning och göra avvägningar mellan motstående intressen. Att separat enligt särskild lagstiftning pröva kraftvärmeverk är olämpligt.

Prövningsförfarandet har dock vissa brister och utreds därför för närvarande av Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén. Flera förslag till förbättringar och effektiviseringar har presenterats och vissa har lett till en proposition medan andra för närvarande bereds av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Jag finner inte skäl att lägga några ytterligare förslag.

Koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar

Rörledningslagen tillkom för att ge samhället en möjlighet att kunna göra en samlad bedömning av skilda intressen som kan göra sig gällande i fråga om t.ex. natur- och miljövård samt gällande planbestämmelser när någon vill dra fram eller använda mera betydelsefulla eller längre rörledningar för transport av bl.a. fjärrvärme. Trots fjärrvärmens utbredning har dock endast två ledningar underställts regeringens prövning.

Fjärrvärmen är en tämligen väl utbyggd uppvärmningsform redan i dag. Den expanderar alltjämt men är ändå, till följd av sin kapitalintensiva natur, koncentrerad till områden med stort värmeunderlag där skalfördelarna medför att verksamheten kan bära de stora kostnaderna för produktionsanläggningar och fjärrvärmeledningar. Fjärrvärmeverksamheten och de därtill hörande distributionsnäten är därför företrädesvis förlagda till tätorter. Det före-

kommer få betydande ledningsdragningar som sammanbinder två eller flera icke koncessionspliktiga distributionsnät med varandra. Det är också svårt att göra annan bedömning än att förutsättningarna för att sådana ledningsdragningar skall komma till stånd i framtiden är begränsade till landets tre storstadsområden, bl.a. med hänsyn till relationen mellan kostnad och värmebehov. Jag bedömer därför att de framdragningar av fjärrvärmeledning som kommer att ske i framtiden sällan kommer att ingripa på andra intressen i någon nämnvärd omfattning. Det kommer i vart fall inte att ske i sådan grad att en särskild prövning skall behöva ske av fjärrvärmeledningarna. Koncession bör därför inte krävas för att bygga och använda en fjärrvärmeledning. Jag föreslår därför att fjärrvärmeledningarna undantas från rörledningslagens tillämpningsområde.

En ny fjärrvärmelag

De olika åtgärder för ett förbättrat kundskydd som jag föreslog i mitt förra betänkande samt de åtgärder jag nu föreslår för att främja en effektivare energianvändning, dvs. införandet av en förhandlingsskyldighet i frågor om tillträde till ett fjärrvärmenät och ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag, bör till stora delar regleras i lag. Med hänsyn till omfattningen av regleringen och att den avser en särskild företeelse samlas bestämmelserna i en särskild fjärrvärmelag.

I lagen ges således vissa bestämmelser om krav på verksamhetsutövarna att särredovisa fjärrvärme- respektive fjärrkyleverksamheterna, att juridiskt och funktionellt åtskilja affärsmässigt drivna sådana verksamheter från elmarknadsverksamhet samt att förhandla med kunder om bl.a. priser och med andra värmeleverantörer om tillträde till de egna distributionsnäten.

Fjärrvärmelagen innehåller även grundläggande krav på tillgängliggörande av information till kunder och andra. I ett avtalsförhållande bör informationen så långt möjligt framgå av det avtal som tecknats mellan parterna. Därutöver skall den som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet offentliggöra de normalpriser som de tillämpar i verksamheten vid varje given tidpunkt samt även grunderna för hur de delar in sina kunder i kategorier.

Vidare regleras vissa frågor om skydd mot leveransavbrott i förhållande till konsumenter med hänsyn till att det är fråga om en

viktig nyttighet i form av uppvärmning. Till dessa bestämmelser kopplas ett antal regler om ersättning för skada i anledning av distributionsavtalet.

Tillsyn

Förslagen i de två delbetänkandena ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹ samt ”Skäligt pris på fjärrvärme”² syftar till att säkerställa fjärrvärme- och fjärrkylekundernas trygghet och förtroende för sina uppvärmnings- respektive avkylningsformer. De nya förslagen i detta betänkande syftar till att främja en effektivare energianvändning genom ökad produktion i högeffektiva kraftvärmeverk.

För att syftena med de nya lagar jag föreslår skall kunna uppnås måste det finnas en fungerande tillsynsverksamhet med möjligheter till kontroll av att de regler som lagförslagen innehåller efterlevs och sanktionsmöjligheter för det fall att så inte sker. Jag föreslår därför att det införs regler om tillsyn som skall ingå i fjärrvärmelagen och lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme.

Jag föreslår vidare att en myndighet skall utses att utöva den tillsyn som krävs för att kontrollera att de föreslagna lagarna eller med stöd av dem fattade föreskrifter efterlevs. Något krav på att tillsynsfunktionerna enligt de två regelverken skall utföras av en och samma myndighet ställer jag inte upp. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilken eller vilka myndigheter som skall utöva tillsynsverksamheterna i fråga. Jag förordar emellertid att tillsynsuppgifterna, såväl enligt fjärrvärmelagen som enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme, läggs på Energimyndigheten.

¹ SOU 2003:115.

² SOU 2004:136.

Konsekvenser

De uppgifter som följer av mina förslag kommer att medföra kostnader för staten. Kostnaden för de statliga tillsynsuppgifter som förslagen till fjärrvärmelag och lag om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme innebär föreslår jag skall finansieras genom uttag av en tillsynsavgift. För tillsynen över fjärrvärmelagen skall avgiften tas ut av den som utövar fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet. I fråga om lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme skall tillsynsavgiften tas ut av den som får ursprungsgarantier utfärdade. Även Svenska kraftnäts kostnad för administrationen i samband med utfärdande av garantier skall täckas genom avgifter.

Den medlande och i övrigt tvistlösande verksamhet som jag föreslår skall ske i Energimyndighetens regi skall finansieras ur det resurstillskott som Energimyndigheten tilldelats i senaste budgetpropositionen för sin verksamhet på bl.a. fjärrvärmeområdet.

De förslag jag lägger fram kommer även att medföra kostnader för fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen samt för de företag som vill komma i åtnjutande av ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme. Som jag konstaterade i föregående betänkande, där förslagen i fjärrvärmelagen redogjordes närmare för, kommer kraven på särredovisning och nyckeltalsredovisning samt tvistlösningsfunktionen att innebära en relativt måttlig börda för verksamhetsutövarna. Däremot kan kravet på juridisk och funktionell åtskillnad och på förhandlingsrätt för kund och den som vill leverera värme till fjärrvärmenätägaren eller annan att medföra vissa kostnader. Kostnaderna är dock inte av sådan karaktär att de, mot bakgrund av antalet berörda företag och strukturen av dessa, i sig leder till utslagning eller sammanslagning av mindre företag, inte heller andra besvärande konsekvenser. Jag har därför inte funnit skäl att införa några undantagsbestämmelser för mindre företag.

Summary

Background

District heating has expanded greatly in recent years and is the dominant form of heating for multi-family apartment buildings and commercial premises in our urban areas. The number of detached houses heated by district heating is also increasing steadily. This is a positive trend, since district heating is an efficient, reliable, economical and flexible solution offering options for utilising available biofuels, waste fuels and industrial waste heat. District heating also has an important role to play in Sweden's energy and climate policy by allowing the possibility of simultaneous production of electricity and heat in highly efficient cogeneration units (combined heat and power, CHP) and thereby a much more efficient utilisation of fuels.

The assignment

Part of my assignment has been to determine what technical and other barriers exist to third-party access to the district heating networks. Here included is to analyse whether it is appropriate to introduce third party access on the district heating market and, if it is deemed appropriate, to propose rules for this, as well as to analyse the consequences for society, business enterprises and the environment of third party access. Furthermore my assignment includes, evaluating the need for a concession obligation for building and using pipes utilised for the transport of district heating, based on the regulatory framework that exists today in the Pipeline Act. Finally, my assignment has involved submitting proposals for how the Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market should

be implemented in Sweden. This entails analysing the potential for district heating in Sweden, taking into account the effects of the change in the taxation of cogeneration of 1 January 2004, the introduction of the energy certificate system on 1 May 2003, the system for emission rights trading, and the economic potential for further expansion of the district heating networks. I have furthermore been instructed to evaluate current legislation and regulations concerning authorisation procedures and propose how the Directive's article concerning guarantees of origin for electricity from high-efficiency cogeneration is to be implemented.

Goals of the proposals

The goals of the proposals made in this final report are to improve the customers' situation so that they can feel more secure in their contractual relationship with the district heating companies. Another goal of the proposals is to promote efficient energy management in various ways.

A limited exemption from the municipal siting principle

In chapter 3 I propose a limited exemption from the municipal siting principle in the Local Government Act. Much district heating is provided today through municipal companies. District heating is very important in meeting the goals of Sweden's energy policy. The municipal siting principle basically entails that a municipal activity must be linked to the municipality's own territory or its inhabitants in order to be regarded as legal. Even considering the exemptions that exist from this principle and the possibility of different existing forms of cooperation between municipalities, the principle can in my opinion make it more difficult to integrate district heating networks between nearby localities, impeding the expansion of municipal district heating. I therefore consider it advisable to propose in the District Heating Act an exemption from the siting principle. The exemption entails that the district heating operation can be conducted beyond the municipal boundaries. However, an exemption will only be considered if the municipality's purpose is to achieve efficiency in the district heating operation. The district heating operation may

furthermore only be conducted in the geographic vicinity of the company's district heating operation in its own municipality.

Negotiation for access to district heating system

One task I have been assigned is to judge whether it is possible to increase competition on the district heating market by, for example, introducing access for a third party to deliver heating or cooling to an end customer in another party's network. The question of third-party access is dealt with in chapter 4. I do not believe that a statutory right to third-party access (TPA) to district heating networks should be introduced. In my opinion, neither promotion of competition, consumer benefit or environmental considerations can be cited as valid reasons for introducing third-party access.

There are, however, situations when it may be justified to open up the network to a new actor. One such situation is when it is possible and therefore advantageous for the district heating network to accept industrial waste heat, heat from refuse incineration, or heat from large customers connected to the network.

In order to encourage the utilization of such surplus heat, rules should be introduced requiring the owner of the district heating network to negotiate with a potential supplier of heat. Such an obligation entails that the owner of the district heating network must, prior to a negotiation, carry out a thorough analysis of the advisability of allowing another producer access to the network. I furthermore propose that if both parties consider that they need help to come to an agreement, a newly-established District Heating Board will, for a fee, assist in mediating.

Interim national reference values for high-efficiency cogeneration

According to the Directive 2004/8/EC, in order to be regarded as high-efficiency cogeneration, the combined generation scheme must be more energy-efficient than the separate production of heat and electricity. The rule given in the directive is that energy savings of more than ten per cent are required for cogeneration to qualify as high-efficiency cogeneration. In order to calculate the efficiency of coneneration in individual units, something is needed to

compare with, i.e. reference values for efficiency in the separate production of heat and electricity. These values have not yet been established by the Commission. Pending the issuance of harmonised efficiency reference values by the Commission, I propose Swedish national interim values (chapter 5).

Guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration

In this respect my assignment has been to submit proposals for how article 5 of the Directive 2004/8/EC regarding guarantees of origin of electricity produced by high-efficiency cogeneration is to be implemented in Swedish legislation. In accordance with the aforementioned article, I propose in chapter 6 that a law be passed concerning guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration. Producers of such electricity are entitled on request to obtain a guarantee of origin in the form of a document from the guarantee authority, which I propose should be Svenska Kraftnät, which is the company that administers and runs the national electrical grid. The document states that a given quantity of electricity from high-efficiency cogeneration has been produced in the producer's plant. The Swedish Energy Agency shall be responsible for supervision of the enforcement of the law.

The Swedish potential for high-efficiency cogeneration

My assignment includes analysing the Swedish potential for high-efficiency cogeneration according to what is set forth in article 6 of the Directive 2004/8/EC. I have therefore commissioned Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) to conduct a study of the economic potential for cogeneration in Sweden. I present as comparison the results of other studies and reports on Sweden's cogeneration potential.

The results show that the Swedish energy tax system and other policy instruments have a great influence on the country's district heating systems. Energy taxation, as it appeared prior to 1 January 2004, restricted the utilization of existing fossil-fired cogeneration and blocked the expansion of natural gas-fired cogeneration. Following changes in Sweden's district heating taxation on 1 January

2004, more electricity and heat are now produced than before in existing cogeneration units, and this has also influenced the willingness to invest. Another policy instrument that promotes electricity production but only in biofuel-fired cogeneration units is the energy certificates that were introduced on 1 May 2003.

The results of the ÖPwC report showed a cogeneration potential that is lower than has been calculated in other relevant studies. An overview of the various assessments is presented in the table below.

Table 1 Different assessments of Cogeneration Potential

Overview of cogeneration potential in Sweden according to various assessments	TWh elec. per year
Svensk Fjärrvärme's forecast for 2010 (poll)	11
Swedish Energy Agency practical potential 2010–2025	6–32
Economic cogeneration potential according to ÖPwC's report 2010–2020 (net production)	14–17
Nordleden, calculation of technical potential (preferably biofuel)	17–18
Nordleden, calculation of technical potential (preferably natural gas)	27
Svensk Fjärrvärme's calculation of technical potential 2010	27
Svensk Fjärrvärme's calculation of technical potential 2010 (with natural gas available in the Lake Mälaren Valley as well)	41

Note: ÖPwC figures shows net electricity production.

Part of the explanation for the differing figures may be differences in the definition of “potential” and what it entails, but also differences in the fundamental conditions and policy instruments assumed in future scenarios. The results show that the uncertainty in the assumptions that are associated with investments in cogeneration units is a fundamental obstacle in achieving the technical potential. These uncertainties pertain to possible changes in energy taxation, environmental requirements and charges, regulations, costs, the trend on the electricity market, etc., which can affect the profitability of an investment.

Energy taxes and other policy instruments are thus of great importance in calculating the Swedish potential for high-efficiency cogeneration, since they influence the economic assumptions and

how much of the technical potential can be regarded as economically feasible.

Evaluation of current legislative and regulatory framework regarding authorisation procedures etc. of importance for promotion of cogeneration

According to article 9 of the Directive 2004/8/EC, I am supposed to evaluate the existing legislative and regulatory framework with regard to authorisation procedures etc. with a view towards encouraging the design of cogeneration units to optimise heat output, reducing legislative barriers and streamlining and expediting the authorisation procedures. Such an evaluation is made in chapter 8. I conclude that the Environmental Code, and in particular the general rules of consideration, is the legislation that has a bearing on the optimal design of cogeneration units as far as authorisation procedures are concerned. Although exemplary practice etc. is as yet lacking, the rules are a good tool for influencing and steering the design of cogeneration units in the direction intended in the Directive 2004/8/EC. If the future should show that these rules counteract such optimal design, they will have to be reconsidered. However, such reconsideration should also include other types of activities than cogeneration units and lies beyond the scope of my assignment.

Both the Environmental Code's rules regarding permits and the Planning and Building Act's rules regarding building permits are justified and entail an objective examination of an application. The Planning and Building Act's rules concerning planning are also justified. The rules fill an important function, and are aimed at encouraging good sitings and limiting disturbances. The rules make it possible to obtain an integrated assessment and to strike a good balance between conflicting interests. Examining permit applications for cogeneration units separately under special legislation is not appropriate.

The authorisation procedure does have certain shortcomings, however, and is therefore currently being studied by the Environmental Code Committee and the Planning and Building Act Committee. A number of proposals for improvements have been presented. Some of the proposals have been presented in a Government Bill and the rest are currently being considered by the

Ministry of Sustainable Development. I find no reason to make any additional proposals.

Concession obligation for district heating pipes

The Pipeline Act was passed to enable society to make an integrated assessment of various interests with regard to e.g. conservation and environmental protection as well as with regard to planning rules when someone wants to lay or use important or long pipes for the transport of district heating, for example. Despite the extent of district heating, however, only two pipes have been subjected to Government examination.

District heating is already a relatively extensive form of heating today. It is still expanding but is nevertheless, owing to its capital-intensive nature, concentrated in areas with large heating needs where the economies of scale enable the district heating operation to bear the large costs of production units and district heating pipes. District heating operations and their associated distribution networks therefore tend to be located in conurbations. There are few extensive piping systems that connect two or more non-concessionary distribution networks. It also seems likely that the prospects of such piping systems being built in the future will be limited to the country's three major metropolitan areas, considering for example the relationship between costs and heating needs. I therefore find it unlikely that any district heating pipes that will be laid in the future will encroach on other interests to any substantial extent. This will at least not occur to such a degree that these pipes will require special regulatory examination. A concession should therefore not be required for building and using a district heating pipe. I therefore propose that district heating pipes be exempted from the purview of the Pipeline Act.

A new District Heating Act

The different measures for improved customer protection which I proposed in my previous report and the measure which I now propose to promote better energy management should for the most part be regulated by law. In view of the scope of the legislation and

the fact that it pertains to a particular phenomenon, the provisions are gathered in a special District Heating Act.

The Act contains certain provisions concerning requirements on the operators to keep separate (unbundled) accounts for district heating and cooling operations, to keep such business operations legally and functionally separated from electricity market operations, and to negotiate with customers regarding e.g. prices and with other heat suppliers regarding access to the operator's distribution networks.

The District Heating Act also contains fundamental requirements on provision of information to customers and others. In a contractual relationship, this information should be furnished as far as possible by the contract signed between the parties. In addition, the party that conducts district heating or cooling operations shall publish the normal prices that they charge at any given time, as well as the criteria for how they classify their customers in categories.

Furthermore, certain matters pertaining to customer protection against interruption of supply are regulated in view of the fact that heating is a very important utility. A number of rules governing compensation for loss by reason of the distribution contract are linked to these provisions.

Supervision

The proposals in the two interim reports "More secure district heating customers – Increased transparency and separation of electricity and district heating operations," SOU 2003:115, and "Reasonable price for district heating," SOU 2004:136, are aimed at guaranteeing district heating and cooling customers' security and confidence in their heating and cooling services. The new proposals in this report are aimed at promoting better energy management through increased production in high-efficiency cogeneration units.

In order for the purposes of the new laws I propose to be achieved, it is necessary to have effective supervision with means to verify compliance with the rules stemming from the proposals and sanctions that can be imposed in the event of non-compliance. I therefore propose that rules of supervision be introduced that are

to be included in the District Heating Act and the Act on guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration.

I further propose that an authority be designated to exercise the supervision that is required to verify compliance with the proposed laws or regulations issued pursuant to them. I do not propose requiring that the supervisory functions for the two laws be exercised by one and the same authority. It should be up to the Government to determine which authority or authorities are to exercise this supervision. However, I recommend that the supervisory tasks under both the District Heating Act and the Act on guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration be assigned to the Swedish Energy Agency.

Consequences

The measures that follow from my proposals will entail costs for the state. I propose that the cost for the state supervision entailed by the proposals for a District Heating Act and an Act on guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration be financed by imposition of a supervisory charge. For supervision of the District Heating Act, this charge should be levied on parties conducting district heating or cooling operations. With regard to the Act on guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration, the supervision charge should be levied on parties who obtain guarantees of origin. Svenska Kraftnät's costs for the administration associated with the issuance of guarantees should also be covered by charges.

The mediating and dispute settlement service which I propose should be provided under the auspices of the Swedish Energy Agency should be financed from the resources allocated to the Swedish Energy Agency in the latest budget bill for its activities in e.g. the district heating field.

The proposals I am submitting will also give rise to costs for the district heating and cooling companies and for the companies that wish to come into possession of guarantees of origin of electricity from high-efficiency cogeneration. As I stated in the previous report, where a fuller account was given of the proposals in the District Heating Act, the requirements on the operators and the dispute settlement mechanism will entail a relatively modest burden for them. The requirement on legal and functional separation and

on the right of negotiation for customers and those who wish to deliver heat to the owner of the district heating network or others may, however, entail certain costs. However, the costs are not of such a nature that, considering the number of affected companies and their structure, they would in themselves lead to the elimination or consolidation of small enterprises, nor to other adverse consequences. I have therefore not found reason to recommend any exemptions for small enterprises.

Författningsförslag

1 Förslag till fjärrvärmelag (2006:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag ges föreskrifter om fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet.

Definitioner

2 § Med fjärrvärmeverksamhet avses i denna lag distribution, i ett rörledningssystem, av hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmningsändamål, dock bara om verksamheten riktar sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område.

Produktionen av den värmebärare som distribueras i rörledningssystemet ingår i fjärrvärmeverksamheten i den utsträckning som produktionen bedrivs av det företag som distribuerar värmebäraren.

3 § Med fjärrkyleverksamhet avses i denna lag distribution, i ett rörledningssystem, av kallt vatten eller annan bärare av värmeenergi för avkylningsändamål, dock bara om verksamheten riktar sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område.

Produktionen av den bärare av värmeenergi som distribueras i rörledningssystemet ingår i fjärrkyleverksamheten i den utsträckning som produktionen bedrivs av det företag som distribuerar bäraren av värmeenergin.

4 § Med kraftvärmeverk avses i denna lag en anläggning där el och värme kan produceras samtidigt i en och samma process och där värmen, helt eller delvis, används i fjärrvärmeverksamhet.

Ansvarig myndighet

5 § Regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ligger på tillsynsmyndigheten.

Fjärrkyleverksamhet

6 § Vad som föreskrivs om fjärrvärmeverksamhet skall äga motsvarande tillämpning i fråga om fjärrkyleverksamhet.

Krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet

7 § En juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte bedriva elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.

Bestämmelsen i första stycket gäller bara om fjärrvärmeverksamheten bedrivs på affärsmässig grund.

Utan hinder av första stycket får produktion och försäljning av el bedrivas tillsammans med fjärrvärmeverksamhet, om elen har producerats i ett eget kraftvärmeverk och, om elen säljs, detta sker till marknadsmässigt pris.

8 § I en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte fler än hälften av ledamöterna i styrelsen samtidigt vara styrelseledamöter i en och samma juridiska person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.

Om hälften av ledamöterna i styrelsen för en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet samtidigt är styrelseledamöter i en och samma juridiska person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el får inte styrelsens ordförande i den förra juridiska personen samtidigt vara styrelseledamot i den senare juridiska personen.

I en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte den som är verkställande direktör samtidigt vara verkställande

direktör i en juridisk person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.

Bestämmelserna i första–tredje stycket gäller bara om fjärrvärmeverksamheten bedrivs på affärsmässig grund.

9 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet är skyldig att förhandla om tillträde till fjärrvärmenätet med den som vill leverera hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmningsändamål. Framställningar om tillträde och besked som lämnas i samband med en förhandling skall vara väl motiverade.

Redovisning av fjärrvärmeverksamhet m.m.

10 § Fjärrvärmeverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

Vid redovisning av fjärrvärmeverksamhet enligt första stycket skall den elproduktion som skett i ett kraftvärmeverk och försäljningen av denna el anses ingå i fjärrvärmeverksamheten.

11 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall årligen utan anmaning ge in redovisning över verksamheten till tillsynsmyndigheten.

Utöver redovisning enligt första stycket skall den som bedriver fjärrvärmeverksamhet vid samma tidpunkt ge in uppgifter om fjärrvärmeverksamhetens leveransvillkor samt produktions- och driftförhållanden till tillsynsmyndigheten. Uppgifterna skall lämnas för varje fjärrvärmesystem för sig.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet.

13 § Revisor hos den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av fjärrvärmeverksamhet skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall ges in till tillsynsmyndigheten av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av fjärrvärmeverksamhet.

Kommunala fjärrvärmeföretag

14 § Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, utanför kommunens område bedriva fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

15 § Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver fjärrvärmeverksamhet, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund.

Kundskydd

16 § Ett avtal mellan en kund och den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall innehålla uppgifter om

1. distributörens namn och adress,
2. den tjänst som tillhandahålls,
3. den kvalitetsnivå som avtalats,
4. de underhållstjänster som avtalats,
5. priser, avgifter och priskonstruktioner när flera priskomponenter förekommer,
6. hur information om gällande priser och avgifter kan erhållas,
7. avtalets löptid,
8. villkoren för ändring av avtalet, om avtalet tillåter att det ändras under avtalets löptid,
9. villkoren för förlängning av avtalet, om avtalet löper under viss tid,
10. villkoren för uppsägning av avtalet,
11. villkoren för ersättning om tjänster inte tillhandahålls enligt avtalet,
12. ansvaret för återställningsåtgärder, och
13. hur ett tvistlösningsförfarande utanför domstol enligt denna lag inleds.

17 § Om ett avtal som avses i 16 § tillåter att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet får ändra ett villkor i avtalet under avtalets löptid och verksamhetsutövaren vill ändra villkoret till nackdel för

kunden, skall kunden underrättas om ändringen minst två månader innan den träder i kraft. En kund som inte godtar de nya villkoren får säga upp avtalet utan att därvid drabbas av någon kostnad, avgift eller annan förpliktelse. I underrättelsen skall kunden upplysas om sin rätt att säga upp avtalet.

18 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet är skyldig att på begäran förhandla med den som är kund eller kan bli kund hos verksamhetsutövaren om pris för distribution av fjärrvärme och anslutning till fjärrvärmenät, fjärrvärmeabonnemangets effekt samt ändringar av avtalsvillkor som gäller mellan parterna.

19 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall offentliggöra sina normalprislister per kundkategori för distribution av fjärrvärme och anslutning till fjärrvärmenätet samt grunder för indelning av kunder i kategorier.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande enligt första stycket.

20 § Bestämmelserna i 21–30 §§ gäller distribution av fjärrvärme till konsumenter. Med konsument avses en fysisk person till vilken fjärrvärme eller fjärrkyla distribueras huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet.

Avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna som avses i första stycket är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne.

21 § Distribution av fjärrvärme får avbrytas, om konsumenten försummar sina skyldigheter och försummelsen utgör ett väsentligt avtalsbrott.

Innan distributionen avbryts skall konsumenten uppmanas att inom viss skäligen tid vidta rättelse och, i annat fall än som avses i 22 §, underrättas om att distributionen annars kan avbrytas. Sker rättelse får distributionen inte avbrytas.

Om omständigheterna ger anledning att befara att ett avbrott skulle medföra inte obetydlig personskada eller omfattande sakskada, får distributionen av fjärrvärme inte avbrytas. Det gäller dock inte om konsumenten handlar otillbörligt.

22 § Om avtalsbrottet består i att konsumenten försummat att betala för distribution av fjärrvärme gäller, utöver vad som anges i 21 §, att konsumenten sedan tiden för rättelse gått ut skall uppmanas att betala inom tre veckor från det att han har delgetts uppmaningen och en underrättelse om att distributionen annars kan avbrytas. Ett meddelande om den uteblivna betalningen skall samtidigt lämnas till socialnämnden i den kommun där konsumenten får fjärrvärme distribuerad.

Sker betalning eller är fordringen tvistig får distributionen inte avbrytas. Distributionen får inte heller avbrytas om socialnämnden inom den tid som anges i första stycket skriftligen har meddelat den som lämnat underrättelsen att nämnden tar på sig betalningsansvaret för skulden.

23 § Den som distribuerar fjärrvärme har rätt till skälig ersättning av konsumenten för kostnader som föranleds av åtgärder som nämns i 21 och 22 §§.

24 § Underrättelser och meddelanden som avses i 22 § första stycket skall lämnas enligt formulär som fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

25 § Innehavaren av en fjärrvärmeledning får avbryta distributionen av fjärrvärme för att vidta åtgärder som är motiverade av säkerhetsskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Avbrottet får inte i något fall pågå längre än åtgärden kräver.

Om innehavaren av en fjärrvärmeledning kan förutse annat än kortvariga avbrott i distributionen, skall konsumenten underrättas i god tid före avbrottet. Konsumenten skall underrättas personligen eller, om det är lämpligt, genom anslag.

26 § Om distributionen av fjärrvärme avbryts på grund av konsumentens försummelse utan att förutsättningarna i 21 och 22 §§ är uppfyllda, har konsumenten rätt till ersättning för skada av ledningsinnehavaren eller fjärrvärmeleverantören.

27 § Om innehavaren av en fjärrvärmeledning inte har underrättat konsumenten enligt 25 § andra stycket, har konsumenten rätt till ersättning för skada av ledningsinnehavaren.

28 § Om distributionen av fjärrvärme avbryts utan att det beror på konsumentens försummelse och utan att det finns rätt att avbryta distributionen enligt 25 § första stycket, har konsumenten rätt till ersättning för skada av innehavaren av en fjärrvärmeledning om inte denne visar att avbrottet beror på ett hinder utanför hans kontroll som han inte skäligen kunde förväntas ha räknat med och vars följder han inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

Beror avbrottet på någon som innehavaren av en fjärrvärmeledning har anlitat för att utföra underhåll, reparation eller liknande arbete, är ledningsinnehavaren fri från skadeståndsskyldighet endast om också den som han har anlitat skulle vara fri enligt första stycket.

29 § Skadestånd enligt 26–28 §§ omfattar ersättning för utgifter och inkomstbortfall samt annan förlust på grund av avbrottet.

Om skyldigheten att utge skadestånd skulle vara oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden, kan skadeståndet jämkas efter vad som är skäligt. Vid bedömningen skall även beaktas föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter, den skadeståndsskyldiges förutsättningar att förutse och hindra skadan samt andra särskilda omständigheter.

30 § Konsumenten skall underrätta motparten om anspråk på ersättning inom tre år från det att skadan inträffade. Gör han inte det, har han förlorat sin rätt till ersättning för den uppkomna skadan.

Medling och tvistlösning

31 § Kan parterna vid en förhandling enligt 9 § inte nå en överenskommelse, skall tillsynsmyndigheten på begäran av parterna gemensamt medla i tvisten.

32 § Kan parterna vid en förhandling enligt 18 § inte nå en överenskommelse skall tillsynsmyndigheten på begäran av en av parterna medla i tvisten.

Har medling enligt första stycket avslutats utan att parterna har kommit överens i en hänskjuten fråga som avser annat än anslutning till fjärrvärmenätet, skall tillsynsmyndigheten på begäran av en

av parterna lämna en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Sådan begäran skall ske senast när medling avslutas.

Gäller medling enligt första stycket en fråga om ändring av ett avtalsvillkor, får ändringen inte träda i kraft förrän medlingsförfarandet har avslutats eller, om rekommendation har begärts, en rekommendation lämnats.

33 § Tvist mellan den som bedriver fjärrvärmeverksamhet och en kund i anledning av ett avtal om distribution av fjärrvärme eller anslutning till ett fjärrvärmenät, får av en av parterna hänskjutas till prövning av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall lämna en rekommendation om hur tvisten bör lösas.

Tillsyn

34 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynen omfattar inte efterlevnaden av bestämmelserna i 21–30 §§.

35 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

36 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Avgifter

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för att finansiera de uppgifter tillsynsmyndigheten har enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Tillsynsavgift skall tas ut av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Förseningsavgift

38 § Om den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte ger in bestyrkt kopia av sådan redovisning samt sådant revisorsintyg som anges i 11 § första stycket och 13 § andra stycket, skall företaget betala förseningsavgift till staten enligt 39 §.

Beslut om förseningsavgift fattas av tillsynsmyndigheten.

39 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall betala en förseningsavgift om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in till tillsynsmyndigheten inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om verksamhetsutövaren har beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385) eller om fortsatt föreningsstämma enligt 7 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, skall dock denne betala förseningsavgift först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till den som bedriver fjärrvärmeverksamhet om ett beslut om förseningsavgift enligt första stycket, skall denne betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till den som bedriver fjärrvärmeverksamhet om ett beslut om förseningsavgift enligt andra stycket, skall denne betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 20 000 kr.

40 § Om registrering har skett av ett beslut om att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet försatts i konkurs eller trätt i likvidation, får beslut om förseningsavgift inte meddelas.

41 § Har den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inom föreskriven tid gett in de handlingar som anges i 38 § men har handlingarna någon brist som lätt kan avhjälpas, får tillsynsmyndigheten meddela beslut om förseningsavgift endast om verksamhetsutövaren har underrättats om bristen och fått tillfälle att avhjälpa den men inte gjort det inom den tid som angetts i underrättelsen. En sådan underrättelse får sändas med posten till den postadress som verksamhetsutövaren senast har anmält hos tillsynsmyndigheten.

42 § En förseningsavgift skall efterges, om underlåtenheten att ge in handlingen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte har kunnat råda över. Avgiften skall också efterges om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.

Bestämmelserna om eftergift skall beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har förekommit i ärendet.

43 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, skall avgiften lämnas för indrivning.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

44 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Om den som bedriver fjärrvärmeverksamhet har rätt att få tillbaka betalad förseningsavgift på grund av en domstols beslut, skall ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek tillämpas 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483).

Överklagande

45 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 35–36, 39 och 42 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Bestämmelserna i 11 och 13 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som påbörjas den 1 juli 2006 eller närmast därefter.

2 Förslag till lag (2006:000) om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1 *eller distribution av fjärrvärme*, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Förslag till lag (2006:000) om ändring i lag (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Rörledning för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle får ej utan särskilt tillstånd (koncession) framdragas eller begagnas. Bestämmelser om naturgasledningar finns i naturgaslagen (2000:599).

Rörledning för transport av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle får ej utan särskilt tillstånd (koncession) framdragas eller begagnas. Bestämmelser om naturgasledningar finns i naturgaslagen (2000:599).

Koncession krävs icke för ledning som

1. har eller avses få en längd av högst 20 kilometer,
 2. huvudsakligen skall nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov eller
 3. uteslutande skall nyttjas inom hamn eller industriområde.
- Regeringen får i visst fall medge undantag från koncessionsplikt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Ett ärende om prövning av koncession för rörledning för transport av fjärrvärme som har inletts men inte avgjorts genom beslut före denna lags ikraftträdande skall anses förfallet.
 3. Bestämmelserna i lagen (1978:160) om vissa rörledningar m.m. skall tillämpas på rörledningar för transport av fjärrvärme för vilka koncession meddelats med stöd av den lagen.

4 Förslag till lag (2005:000) om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om en rätt för elproducenter att få ursprungsgarantier för el som producerats genom högeffektiv kraftvärme.

Med ursprungsgaranti avses ett dokument som anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats.

Med kraftvärme avses samtidig framställning av dels el eller mekanisk energi, dels värme. Kraftvärmens är högeffektiv när framställningen ger en bränslebesparing med minst tio procent jämfört med separat produktion av el och värme enligt fastställda referensvärden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fastställande av referensvärden och beräkningsmetodik.

2 § Regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på garantimyndigheten.

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten).

Tillsynen omfattar inte garantimyndigheten.

3 § Berättigade att få ursprungsgarantier är innehavaren av en produktionsanläggning där el produceras genom högeffektiv kraftvärme.

4 § Innehavaren av en produktionsanläggning som vill få ursprungsgarantier för framtiden skall anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

5 § Om el har producerats i en sådan produktionsanläggning som avses i 3 § såväl med användande av högeffektiv kraftvärme som på annat sätt, får ursprungsgarantier utfärdas bara för den andel av elen som producerats med användande av högeffektiv kraftvärme.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om sådan beräkning och rapportering.

6 § Ursprungsgarantier får utfärdas bara för sådan el som rapporterats till garantimyndigheten enligt de föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkning och rapportering.

7 § Garantimyndigheten skall på begäran av någon som är berättigad att få ursprungsgarantier utfärda en sådan garanti.

En ursprungsgaranti skall innehålla uppgifter om

1. bränslets effektiva värmevärde, när det gäller elproduktionen,
2. hur den värme som framställts samtidigt som elen har använts,
3. den produktionsanläggning där elen från den högeffektiva kraftvärmens har producerats,
4. den mängd el från högeffektiv kraftvärme som har producerats och den tidsperiod under vilken produktionen har ägt rum, tidsperioden skall vara en eller flera kalendermånader, samt
5. vilka bränslebesparingar som gjorts jämfört med separat produktion av el och värme enligt fastställda referensvärden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas för fastställande av vilka uppgifter en ursprungsgaranti skall innehålla.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för utfärdandet av ursprungsgarantier och tillsyn enligt denna lag.

9 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

10 § En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2005.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Efter en omfattande översyn av elmarknaden fattade riksdagen 1995 beslut om ett nytt regelverk för elmarknaden. Detta regelverk trädde i kraft den 1 januari 1996¹. Genom reformen skapades ökade förutsättningar för en konkurrensutsättning av produktionen av och handeln med el, s.k. elverksamhet. Reformen innebar också att ett undantag från de kommunala likställighets- och självkostnadsprinciperna för distribution av fjärrvärme infördes.

Statsmakterna har därefter, bl.a. genom Energimyndigheten, i ökad grad sedan 1996 följt utvecklingen på fjärrvärmemarknaden i syfte att uppmärksamma ett eventuellt behov av åtgärder för det fall att marknaden inte fungerar på avsett sätt. De uppföljningar som har genomförts har visat att kundernas, speciellt konsumenternas, ställning är svag i förhållande till fjärrvärmeföretagen och att konkurrensen behöver stimuleras på fjärrvärmemarknaden. Vidare har det framkommit att betydande strukturförändringar har skett på fjärrvärmemarknaden sedan 1996 genom att ägandet av fjärrvärmeföretagen i ökad utsträckning övergått till nationellt och internationellt verksamma integrerade energikoncerner. Statsmakterna har också kunnat konstatera att fjärrvärmeverksamhet i allt högre grad bedrivs med ökade avkastningskrav, oavsett ägare. Det förekommer en stor prisspridning mellan de olika fjärrvärmeföretagen och prissättningen på fjärrvärmen bestäms i högre utsträckning än tidigare efter kostnad för alternativa uppvärmningsformer. Ett ytterligare problem inom fjärrvärmen som tillkommit är ett antal uppmärksammade konkurser i fjärrvärmeföretag.

Såväl riksdagen som regeringen har funnit att den fria prissättningen av fjärrvärme innebär risker för oskäligen prishöjningar för fjärrvärmekonsumenterna, att det är befogat att eftersträva en ökad

¹ Prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU, rskr. 1995/96:2.

pristransparens i syfte att uppnå en ökad genomlysning av prissättningen på värmemarknaden och att det föreligger ett behov av ytterligare utredning rörande bl.a. konkurrenssituationen på värmemarknaden och åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig prissättning på fjärrvärme.² Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 12 december 2002³ att tillsätta en särskild utredare med uppgift att bl.a.

- belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, och föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskälig prissättning på fjärrvärme,
- analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta,
- analysera de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde,
- bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten, och
- genomföra den kompletterande analys på el- och värmeområdet som riksdagen tillkännagivit när det gäller åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på elmarknaden såvitt avser avgränsningen till fjärrvärmeverksamhet⁴ och, om det behövs, föreslå reglering eller andra åtgärder.

Uppdraget skulle enligt regeringens beslut delredovisas senast den 30 juni 2003 och vara avslutat senast den 30 juni 2004. I delredovisningen skulle utredaren genomföra den kompletterande analys som riksdagen tillkännagivit avseende åtskillnad mellan elverksamhet och fjärrvärmeverksamhet⁵.

Genom regeringsbeslut den 12 juni 2003⁶ beviljades utredaren förlängd tid till den 31 oktober 2003 med att delredovisa uppdraget. Vidare beslutades om tilläggsdirektiv, i vilka utredaren uppdrogs att närmare utreda behovet av och sättet att kriminalisera förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem samt, om det bedömdes lämpligt, föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan beivras. Denna del av uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2004.

² Se bl.a. prop. 2001/02:56, bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

³ Dir. 2002:160.

⁴ Bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

⁵ Bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

⁶ Dir. 2003:77.

Den 11 september 2003 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag⁷. Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme utifrån det regelverk som i dag finns i rörledningslagen. Uppdraget skulle i sistnämnda del redovisas senast den 30 september 2004. Med anledning av detta tilläggsuppdrag utsträcktes också slutredovisningen av utredningens uppdrag i dess helhet till den 30 september 2004.

Den 30 oktober 2003 beslutade regeringen⁸ om ytterligare förlängd tid till den 1 december 2003 med att delredovisa uppdraget om åtskillnad mellan fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet för att i tiden samordna utredningens och El- och gasmarknadsutredningens⁹ redovisning av den frågan.

Den 6 maj 2004 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsuppdrag¹⁰. Utredaren skall enligt tilläggsuppdraget lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi (kraftvärmedirektivet) skall genomföras i Sverige. Uppdraget skall i denna del redovisas senast den 31 mars 2005.

Den 23 september 2004 beslutade regeringen¹¹ om ytterligare förlängd tid till den 31 december 2004 med att redovisa huvuduppdraget.

Vid regeringssammanträde den 7 april 2005 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsdirektiv till utredningen.¹² Enligt detta skall utredaren utreda och lämna förslag till lämplig reglering i syfte att säkra leveranser av värmeenergi till fjärrvärmekunder vid en obeståndssituation i ett fjärrvärmeföretag. Tilläggsuppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2005.

1.2 Utredningens arbete

Det ursprungliga direktivet till utredningen är fokuserat på frågan om konkurrenssituationen för fjärrvärmerna på värmemarknaderna, kundernas skydd mot oskälig prissättning på fjärrvärme samt

⁷ Dir. 2003:102.

⁸ Dir. 2003:138.

⁹ N 2003:04.

¹⁰ Dir. 2004:58.

¹¹ Dir. 2004:130.

¹² Dir. 2005:41.

frågan om det är möjligt att med hjälp av s.k. tredjepartstillträde (TPA) öka konkurrensen och därmed prispressen på fjärrvärme.

Den första frågan – att bättre skydda konsumenterna mot oskälig prissättning – motiverade förslagen i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹³. De förslag som utredningen lade fram däri syftade till att öka transparensen på fjärrvärmeområdet genom ökad åtskillnad mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet samt ökade krav på ekonomisk särredovisning av fjärrvärmeverksamheten. I betänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹⁴ följdes dessa förslag upp med ytterligare förslag som syftar till en ökad transparens och förbättrade möjligheter för fjärrvärmekunder att få inflytande över prissättningen på fjärrvärmen.

I detta betänkande återkommer utredningen till frågan om tredjepartstillträde, om ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen skall göras och behovet av koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar. Vidare görs en redovisning¹⁵ av hur kraftvärmedirektivet skall genomföras i svensk lagstiftning.

I betänkandet lämnas även förslag till en ny lag, en fjärrvärmelag.

Utredningen har uppdragit åt ÅF-Energi & Miljö AB att analysera de tekniska möjligheterna att öppna fjärrvärmenäten för fullständigt tredjepartstillträde. Utredningen har även uppmärksammat frågan om möjligheterna att utnyttja industriell spillvärme och spillvärme från kunder i större utsträckning än i dag. Ett konsultuppdrag har på utredningens uppdrag utförts av Profu. Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) har på uppdrag av utredningen undersökt den ekonomiska potentialen för kraftvärme i Sverige.

Utredningen har under hand haft kontakter och samråd med El- och gasmarknadsutredningen¹⁶, BRAS-utredningen¹⁷, PBL-kommittén¹⁸ samt VA-lagsutredningen¹⁹.

Utredningen har i arbetet bl.a. beaktat de av Energimyndigheten utarbetade rapporterna ”Fjärrvärmen på värmemarknaderna”, ”Värme i Sverige 2001”, ”Värme i Sverige 2002”, ”Värme i Sverige 2003” och ”Värme i Sverige 2004”. Vidare har Miljöbalkskommitténs arbete beaktats.

¹³ SOU 2003:115

¹⁴ SOU 2004:136

¹⁵ Dir. 2004:58

¹⁶ N 2003:04

¹⁷ Fi 2003:06

¹⁸ M 2002:05.

¹⁹ M 2002:02.

Under utredningens gång har kontakter tagits med bl.a. branschorganisationen Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Svenskt Näringsliv och ett antal av organisationernas medlemmar, Näringslivets Regelnämnd (NNR) samt Energimyndigheten. Vidare har studiebesök gjorts på Eskilstuna Energi och Miljö AB, Bristaverket Fortum AB, Göteborg Energi AB, Sydkraft Östvärme AB i Norrköping, Centralkommunernas Transmissionsselskab I/S och Energitilsynet i Köpenhamn, El- och värmeproduktionsföretaget Elektrocieplownie Warszawskie S.A. i Warszawa (där även fjärrvärmetransmissionsföretaget SPEC och reglermyndigheten URE närvarade), Helsingfors Energi (där även Finska Fjärrvärmeföreningen, Handels- och Industriministeriet, Konkurrensverket och Konsumentverket närvarade), Water UK (branschorganisationen för vattenindustrin i England och Wales), Dr Simon Cowan på Oxford University, Energy Watch (konsumentorganisation) i London samt Consumer and Competition Policy Directorate, Department of Trade and Industry (DTI) i London.

Utredningen har, utöver samråd med tidigare nämnda utredningar, även haft samråd med Svenska kraftnät och Energimyndigheten.

Utredaren har uppvaktats av ett antal fjärrvärmekunder, energiföretag, spillvärmelieferantörer, industrier, konsulter och intresseorganisationer som framfört synpunkter på situationen på värmarknaden.

Utredningens experter och sakkunnig har under arbetets bedrivande bistått med värdefulla synpunkter och material i frågan.

Fjärrvärmeutredningen har under denna tredje del av arbetet haft fyra sammanträden.

1.3 Framställningar

Genom beslut av chefen för Näringsdepartementet har följande framställningar överlämnats till Fjärrvärmeutredningen:

- AB Stockholmskem, skrivelse angående skatteväxling och priser på fjärrvärme.
- Fastighetsägarna Syd, skrivelse angående monopolpriserna på fjärrvärme.

Till Fjärrvärmeutredningen har vidare ett antal skrivelser från myndigheter, organisationer och enskilda kommit in.

1.4 Betänkandets innehåll

Jag behandlar i detta betänkande de frågeställningar som aktualiserats dels genom näringsutskottets yttrande²⁰ med anledning av regeringens förslag om åtskillnadsreglering i propositionen ”Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn”²¹, dels genom regeringens direktiv till utredningen såvitt avser skydd mot oskäligen prissättning, tredje partstillträde på fjärrvärmemarknaden, dels genom tilläggsdirektiven angående eventuell koncessionsplikt för fjärrvärmeledning och hur kraftvärmedirektivet skall genomföras.

För att kunna sätta in fjärrvärmeverksamheten i sitt sammanhang har i mina delbetänkanden givits en kortfattad beskrivning av fjärrvärmeområdet samt hur verksamheten fungerar och är organiserad i Sverige och i omvärlden varför jag inte behandlar dessa frågor i detta betänkande.

I betänkandets *andra kapitel* ger jag utgångspunkter och bakgrund för detta betänkande. I det *tredje kapitlet* motiverar och föreslår jag ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. I det *fjärde kapitlet* hävdar jag att en lagstadgad rätt till tredjepartstillträde inte skall genomföras eftersom varken konkurrensskäl eller miljöskäl talar för det. Utredningen behandlar i det *femte kapitlet* högeffektiv kraftvärme och förslag till kriterier för denna. I det *sjätte kapitlet* föreslås med anledning av kraftvärmedirektivet en ny lag om ursprungsgarantier avseende el producerad från högeffektiv kraftvärme. Utredningen behandlar i det *sjunde kapitlet* potentialen för högeffektiv kraftvärme i Sverige. I det *åttonde kapitlet* utvärderas nuvarande lagstiftning och regelverk om tillståndsförfaranden i de delar de avser högeffektiv kraftvärme. I det *nionde kapitlet* redovisas utredningens tilläggsuppdrag angående koncession för fjärrvärmeledning. Betänkandets *tionde kapitel* innehåller kompletterande resonemang kring en ny lag – Fjärrvärmelagen. Det *elfte kapitlet* behandlar konsekvensanalyser av utredningens förslag. Det *tolfte kapitlet* innehåller finansiering av utredningens förslag i form av bl.a. avgifter på fjärrvärmerna. Slutligen redovisas i det *trettonde kapitlet* kommentarer till de författningsförslag som lämnats i detta arbete. Till betänkandet är fogat tre särskilda yttranden, fem bilagor och en referenslista.

²⁰ Bet. 2001/02:NU9.

²¹ Prop. 2001/02:56.

Bakgrundsmaterial till detta betänkande utgör rapporter från bl.a. Energimyndigheten, Statistiska Centralbyrån (SCB) samt konsultföretagen ÅF Energi & Miljö AB, Profu och ÖPwC.

2 Utgångspunkter – bakgrund

2.1 Regerings- och riksdagsbeslut

Under första hälften av 1990-talet blev elmarknaden föremål för en större översyn vilken ledde fram till en reform av elmarknaden. Genom reformen skapades ökade förutsättningar för en konkurrensutsättning av produktionen av och handeln med el, s.k. elverksamhet. Riksdagen beslutade att sådan verksamhet som bedrevs i kommunägda eller kommunkontrollerade juridiska personer skulle undantas från de kommunala lokaliserings- och likställighetsprinciperna samt bedrivas på affärsmässig grund (4 och 5 §§ lagen om handel med el, m.m.).

Avsikten med att konkurrensutsätta produktionen av och handeln med el var att skapa en stärkt ställning med ökad valfrihet för elkonsumenterna och därmed förutsättningar för en effektiv elförserjning med ökad pris- och kostnadspress.¹ Dock omfattades inte all kommunal verksamhet av kravet på bl.a. affärsmässighet. Den elverksamhet som bedrevs i kommunal förvaltningsform skulle liksom tidigare vara underkastad de kommunala självkostnads-, lokaliserings- resp. likställighetsprinciperna.

Reformen innebar också att ett undantag från de kommunala likställighets- och självkostnadsprinciperna för distribution av fjärrvärme infördes. Detta undantag för fjärrvärmen, som innebär att även kommunala fjärrvärmeföretag skall bedrivas på affärsmässig grund, syftade till att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen.

Distribution av hetvatten utgör enligt regeringen ett naturligt monopol. Regeringen har därför anfört att det finns skäl att se över konkurrenssituationen på värmemarknaden och vidta åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärr-

¹ Prop. 1994/95:222, s. 27 och 44.

värme.² Riksdagen har delat regeringens bedömning och konstaterat att den fria prissättningen av fjärrvärme kombinerat med förekomsten av naturliga monopol innebär risker för oskäligen prishöjningar för fjärrvärmekonsumenterna.³

Den 12 december 2002 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna, föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen prissättning på fjärrvärme, analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten samt analysera behovet av tydligare avgränsning mellan verksamhet på elmarknaden och fjärrvärmeverksamhet.⁴

I regeringsförklaringen hösten 2004 anförde statsministern att kundernas ställning på marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme skall stärkas.

I budgetpropositionen aktualiserade regeringen det pågående arbetet i Fjärrvärmeutredningen.⁵

2.2 Offentliga utredningar

2.2.1 Ny prisinformationslag

En ny prisinformationslag trädde i kraft den 1 oktober 2004.⁶ Den nya lagen kommer jämfört med den gamla att få ett utvidgat tillämpningsområde. Den kommer att, som tidigare, omfatta bestämda produkter i betydelsen varor och tjänster men därutöver även andra nyttigheter, med undantag för fast egendom och arbetstillfällen. Utvidgningen av lagens tillämpningsområde innebär att i stort sett samtliga produkter som tillhandahålls konsumenterna kommer att omfattas av lagens krav på prisinformation. Det medför att lagen även omfattar el och fjärrvärme. Den nya lagen är en ramlag och mer detaljerade regler kommer att finnas i föreskrifter från i första hand Konsumentverket.

² Se bl.a. prop. 2001/02:56, s. 51, prop. 2002/03:1, utgiftsområde 21, s. 39, prop. 2003/04:1, utgiftsområde 21, s. 50 och prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, s. 45.

³ Bet. 2001/02:NU9, rskr. 2001/02:180.

⁴ Dir. 2002:160.

⁵ Se prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, s. 47.

⁶ Se prop. 2003/04:38, bet. 2003/04:LU21 och rskr. 2003/04:192.

2.2.2 Tryggare fjärrvärmekunder

I december 2003 överlämnade jag delbetänkandet ”Tryggare fjärrmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁷. I betänkandet föreslås att det skall införas en skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att särredovisa denna verksamhet. Syftet med detta krav är att komma till rätta med den risk för korssubventionering och prisdiskriminering som föreligger när fjärrvärmeverksamhet och annan verksamhet bedrivs inom samma juridiska person. Vidare föreslås av samma skäl att fjärrvärmeverksamhet och verksamhet på elmarknaden inte skall få bedrivas inom samma juridiska person.

För att den föreslagna juridiska åtskillnaden mellan fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet skall genomföras i praktiken, dvs. inte endast formellt, föreslås att även en åtskillnad av ledningsfunktioner bör införas, s.k. funktionell åtskillnad. Åtskillnaden bör begränsas till situationer och funktioner där ett betydande inflytande över verksamheten i den juridiska personen kan anses föreligga. Utredningen föreslår därför att fler än hälften av styrelseledamöterna i ett fjärrvärmeföretag inte samtidigt får vara styrelseledamöter i ett och samma företag som bedriver elmarknadsverksamhet. Om hälften av styrelseledamöterna har sådana dubbla funktioner gäller samma förbud för styrelsens ordförande. En verkställande direktör i ett fjärrvärmeföretag får inte samtidigt vara verkställande direktör i ett företag som bedriver elmarknadsverksamhet. Betänkandet har remissbehandlats.

2.2.3 El- och naturgasmarknaderna m.m.

I december 2003 överlämnade El- och gasmarknadsutredningen sitt betänkande ”El- och naturgasmarknaderna”⁸. Utredningen föreslår bl.a. att en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett nätföretag inte får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el. Betänkandet har remissbehandlats.

Den 11 januari 2005 lämnade El- och gasmarknadsutredningen sitt slutbetänkande ”El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling”⁹. Utredningen understryker att de motiv för en

⁷ SOU 2003:115.

⁸ SOU 2003:113.

⁹ SOU 2004:129.

skärpt åtskillnad mellan nätverksamhet samt produktion av och handel med el som tidigare framförts alltjämt är lika angelägna och aktuella. Utredningen föreslår vidare att nätföretagen i sina årsrapporter skall lämna upplysningar om kostnaderna för styrelse och verkställande direktör, och huruvida dessa personer också har ledningsfunktioner i företag som är verksamma inom elproduktion eller elhandel.

Den 17 februari 2005, lämnade regeringen till riksdagen sin proposition ”Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.”¹⁰ med förslag till hur de gemensamma reglerna för den inre marknaden för energi skall genomföras i Sverige. Förslagen avser att stärka kundernas ställning på marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme.

För företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet innebär förslaget att fjärrvärmens skall ekonomiskt särredovisas så att verksamheten kan följas på ett tydligt sätt. Vid redovisning skall den elproduktion som skett i ett kraftvärmeverk och försäljning av denna elenergi anses ingå i fjärrvärmeverksamheten. Revisor hos den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall göra en särskild granskning av redovisningen av fjärrvärmeverksamheten. Revisorn skall i ett särskilt intyg avge ett utlåtande om redovisningen av fjärrvärmeverksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Detta intyg skall företaget lämna till nätmyndigheten.

Vad gäller funktionell åtskillnad bedömer regeringen däremot att det nu, i avvaktan på Fjärrvärmeutredningens slutbetänkande, inte finns anledning att införa skärpta regler om åtskillnad. Regeringen avser att återkomma till frågan i samband med behandlingen av Fjärrvärmeutredningens kommande betänkande.

2.2.4 Lagen om allmänna värmesystem upphävs?

I juni 2004 överlämnade Va-lagsutredningen sitt betänkande ”Allmänna vattentjänster”¹¹. I utredningsuppdraget ingick även att utvärdera lagen om allmänna värmesystem. Denna lag är tillämplig på allmänna värmesystem, dvs. fjärrvärmeanläggningar eller naturgasnät som allmänförklarats. Lagen är utformad efter förebild av va-lagen och reglerar rättsförhållandet mellan brukarna och huvudmannen för ett allmänt värmesystem. Liksom va-lagen innehåller

¹⁰ Prop. 2004/05:62.

¹¹ SOU 2004:64.

lagen om allmänna värmesystem även regler om anläggningens beskaffenhet samt särskilda regler om prövning av tvister. En väsentlig skillnad jämfört med va-lagen är att allmänförklaring enligt lagen om allmänna värmesystem krävs oavsett vem som driver värmesystemet. Allmänförklaring krävs alltså även för värmesystem som drivs av kommunen i förvaltningsform.

Va-lagsutredningen föreslår att lagen om allmänna värmesystem skall upphävas eftersom den i väsentliga delar är oförenlig med regeringsformen och därför inte kan tillämpas med den företagsstruktur som råder på värmeområdet. Det bedöms emellertid att det kan finnas ett behov av en närmare reglering av prissättningen av kollektiva värmesystem. Detsamma gäller inrättandet av ett särskilt organ för pristillsyn och prövning av tvister som rör värmepri- ser eller rättsförhållandet i övrigt mellan leverantör och brukare. Frågorna är redan föremål för utredning beträffande såväl fjärr- värme som naturgas. Enligt Va-lagsutredningens mening finns det skäl att överväga en samlad prövningsordning för hela värme- och energimarknaden och även va-sektorn. Om någon form av prisreg- lering införs, bör det utredas om avgiftsskyldighet och framför allt brukningsrätt, motsvarande vad som gäller enligt lagen om all- männa värmesystem eller på annat sätt, skall föreskrivas. Utred- ningens förslag har remissbehandlats. Frågan bereds nu inom regeringskansliet.

2.2.5 BRAS-utredningen

I slutet av mars 2005 överlämnade den s.k. BRAS-utredningen¹² sitt delbetänkande ”En BRASKatt? – beskattning av avfall som för- bränns”.¹³ Utredningen föreslår att en skatt på avfall som förbränns införs. För att stödja avfallshierkin och ge incitament till ökad materialåtervinning föreslås den fossila fraktionen av avfallet göras till ett skattepliktigt bränsle inom den befintliga energibe- skattningen. Energiskattmodellen innebär att kraftvärmeverk och tillverkningsindustrin betalar 21 procent koldioxidskatt och ingen energiskatt. Hetvattenpannor betalar däremot full koldioxidskatt och energiskatt.

¹² Fi 2003:06.

¹³ SOU 2005:23.

2.3 Skäligt pris på fjärrvärme

I januari 2005 överlämnade jag delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”.¹⁴ Målet med de förslag som lämnades i detta delbetänkande var i huvudsak att förbättra kundernas situation så att de kan känna en ökad trygghet i sin avtalsrelation med fjärrvärmeföretagen. I betänkandet föreslår jag ett paket av åtgärder för ökad kundtrygghet som kan sammanfattas enligt följande.

Åtskillnad mellan fjärrvärme- och elmarknadsverksamhet

Jag vidhåller förslagen från mitt tidigare delbetänkande. Fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet skall inte få bedrivas i samma bolag (juridisk åtskillnad). Inte heller får sådana verksamheter bedrivas i bolag med gemensam styrelsemajoritet eller verkställande direktör (funktionell åtskillnad). Om hälften av styrelseledamöterna har sådana dubbla funktioner gäller samma förbud för styrelsens ordförande. Jag föreslår även att detta skall gälla fjärrkylverksamhet.

Redovisning av nyckeltal i verksamheten

Jag föreslår att det krav på ekonomisk särredovisning som föreslagits i förra delbetänkandet skall kompletteras med ett krav på berörda företag att till Energimyndigheten också årligen leverera ett antal nyckeltal som speglar verksamheten i företaget och relationen mellan kostnader och pris. Dessa uppgifter skall samlas i en databas som skall vara tillgänglig för alla. Därmed skapas förutsättningar för att det ska växa fram en slags måttstockskonkurrens mellan olika fjärrvärmeproducenter. Förslaget avses medföra att det blir svårare för leverantörsföretagen att motivera priser som uppfattas som omotiverat höga.

Avtalsvillkor

Jag föreslår att den ökade transparens och de förbättrade möjligheterna att bedöma företagets prestationer som följer av förslagen om särredovisning och nyckeltalsredovisning skall kompletteras

¹⁴ SOU 2004:136.

med ytterligare åtgärder som stärker kundernas situation. För att uppnå ett avtalsrättsligt grundskydd för fjärrvärme- och fjärrkylekunderna genom att oskäligen avtalsvillkor m.m. utmönstras föreslår jag att avtalsvillkor för leverans av fjärrvärme och fjärrkyla skall utarbetas genom Energimyndighetens och Konsumentverkets försorg efter samråd med berörda branscher. Detta normalavtal skall innehålla de bestämmelser som är nödvändiga för att främst enskilda konsumenter ska ges en tillfredsställande avtalssituation.

Rätt till förhandling

Vissa villkor är av särskild betydelse för fjärrvärmekunderna. För att ytterligare stärka kundernas position och öka möjligheterna för dem att påverka sin avtalssituation föreslår jag att en fjärrvärmekund skall ha rätt att på begäran få förhandla med fjärrvärmeföretaget i samband med anslutning till ett befintligt fjärrvärmenät samt vid ensidiga villkorsändringar under löpande avtalstid. Denna rätt skall även gälla för fjärrkylekunder.

Förhandlingsrätten motsvaras av en skyldighet för fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen att på kundens begäran ingå i förhandlingar med god vilja.

Medlings- och tvistlösningsmekanism

För att kundernas påverkansmöjlighet inte endast skall bli formell och för att öka kundernas förtroende för fjärrvärme- och fjärrkyleleverantörernas verksamhet skall det inrättas en möjlighet att få prövat förhandlings- och avtalstvister av en tredje och neutral part.

För det fall att en förhandling som initierats i anledning av rätten till förhandling inte leder till en överenskommelse mellan parterna, föreslog jag att en för ändamålet nyinrättad nämnd inom Energimyndigheten, på begäran av någon part, skall kunna medla i förhandlingstvisten. Denna nämnd – Fjärrvärmenämnden – skall enligt mitt förslag också ha till uppgift att hantera övriga tvister som kunder eller konsumenter väljer att hänskjuta till den. Nämnden skall i form av rekommendationer meddela hur en tvist bör lösas. Rekommendationerna skall göras offentliga.

Modell för att analysera fjärrvärmepriiser

Genom den föreslagna medlings- och tvistlösningordningen kommer Fjärrvärmenämnden att ha till uppgift att pröva även prisfrågor. Till stöd för Fjärrvärmenämnden i detta arbete föreslår jag att Energimyndigheten skall ges i uppdrag att utveckla en modell för bedömning av kostnader och priser. En sådan modell skapar, med utnyttjande av den föreslagna databasen med nyckeltal, också förutsättningar för den nämnda måttstockskonkurrensen.

De olika åtgärder för ett förbättrat kundskydd som jag föreslår i detta delbetänkande skall samlas i en särskild fjärrvärmelag. I betänkandet redovisas strukturen i en sådan lag.

Kriminalisering av s.k. värmestöld m.m.

Gällande strafflagstiftning omhändertar stora delar av de förfaranden som vidtas för att förbikoppla mätutrustning i ett fjärrvärme- eller fjärrkylesystem. Det föreligger dock avgränsningssvårigheter i fråga om rubriceringen av en gärning som tar sikte på själva åtkomsten av värmeenergin och inte endast avser de fysiska åtgärderna. Jag föreslår därför att det införs en särskild straffbestämelse i brottsbalken som tar sikte på olovliga avledningar av värmeenergi ur eller till ett fjärrvärme- respektive ett fjärrkylesystem.

Tillsyn

Förslagen i mina delbetänkanden syftar till att säkerställa fjärrvärme- och fjärrkylekundernas trygghet och förtroende för sina uppvärmnings- respektive avkylningsformer. För att detta syfte skall kunna uppnås måste det finnas en fungerande tillsynsverksamhet med möjligheter till kontroll av att de regler som förslagen föranleder efterlevs och sanktionsmöjligheter för det fall att så inte sker. Jag föreslår därför att det införs regler om tillsyn. Dessa regler skall ingå i den nya fjärrvärmelag som jag föreslår.

Jag föreslår vidare att Energimyndigheten skall utses att utöva den tillsyn som krävs för att kontrollera att de föreslagna åtgärderna för ökad kundtrygghet efterlevs.

3 Ett begränsat undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen föreslås

3.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera effekterna av att fjärrvärmenäten integreras mellan närbelägna orter samt göra en analys av om den kommunala lokaliseringsprincipen utgör ett hinder mot en sådan utveckling.

3.2 Kommunalrättsliga principer styr kommunernas befogenheter

I detta avsnitt redovisas vissa av de kommunalrättsliga principer som styr kommunernas befogenheter. Främst är den kommunala *lokaliseringsprincipen* av intresse. Principen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. I 2 kap. 1 § kommunallagen slås principen fast i lag. Enligt paragrafen får en kommun själv ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun eller någon annan.

I övrigt kan även *likställighetsprincipen* och *självkostnadsprincipen* nämnas. Likställighetsprincipen regleras i 2 kap. 2 § kommunallagen. I paragrafen stadgas att kommuner skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Principen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Det skall vara fråga om ”obehörig” särbehandling för att särbehandlingen skall strida mot likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär inte ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommu-

nen till godo. Grundprincipen är emellertid att kommunen senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter. I 8 kap. 3 b § slås självkostnadsprincipen fast. Enligt denna princip får kommuner inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Principen, som avser taxebunden verksamhet, gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Finns inte bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen.

3.3 Principerna är även tillämpliga på kommunala bolag

För kommunala bolag gäller samma regler som för själva kommunen. En kommun kan enligt 3 kap. 16 § kommunallagen lämna över kommunala angelägenheter till företag och enskilda individer. Att så sker är vanligt bl.a. för fjärrvärmeverksamhet. Den verksamhet som lämnas över till privaträttsliga organ, t.ex. ett aktiebolag, skall falla inom den kommunala kompetensen. Vidare skall risken för kompetensöverskridanden i verksamheten vara ringa. Det finns även avseende myndighetsutövning vissa begränsningar för överlämnande. Begränsningar finns också vid överlämnande till en privaträttslig juridisk person. För att åstadkomma ett överlämnande krävs i regel två rättsliga moment. Fullmäktige skall fatta beslut om överlämnande och den nämnd vars uppgifter överlämnas skall genomföra överlämnandet samt ange de närmare villkoren för detta.

I 3 kap. 17 § regleras de villkor som gäller för helägda kommunala aktiebolag och stiftelser som en kommun har bildat ensam. Innan kommunen lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag eller stiftelse skall fullmäktige ha fastställt det kommunala ändamålet. Syftet är att minska riskerna för kompetensöverskridanden. Handlingsutrymmet för kommunala bolag begränsas nämligen av kommunalrättens kompetensregler.

Enligt 3 kap. 18 § skall fullmäktige, innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen bestämmer tillsammans med annan, se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 3 kap. 17 § i en

omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Av 3 kap. 19 § framgår att fullmäktige, innan kommunen lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än den som avses i 3 kap. 17 §, skall se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

3.4 Undantag från de kommunalrättsliga principerna

Lokaliseringsprincipen är inte absolut och flera undantag har utvecklats i praxis. Undantagen har samband med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. Det är därför inget som hindrar att en kommun engagerar sig i t.ex. markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv samt förenings- och mötesverksamhet. Ett krav är dock att anordningarna behövs för den egna kommunen. Inte ens riksområdet utgör någon i sammanhanget undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser. Omständigheterna kan vara sådana att en kustkommun anser sig föraneldd att t.ex. ge bidrag till en färjeförbindelse med utlandet.

Inom energiområdet gäller för kommunala bolag undantag från lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna för handel med och produktion av el¹ och handel med naturgas². Bestämmelserna har införts för att göra konkurrensvillkoren för kommunala el- och naturgasföretag likvärdiga med dem som gäller för övriga företag. För elnätsverksamhet och överföring av naturgas gäller undantag från lokaliseringsprincipen för verksamhet i geografisk närhet till företagets nät- och överföringsverksamhet inom kommunen och där syftet är att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. I samband med att undantag från lokaliseringsprincipen infördes för elhandels- och elproduktionsföretag genomfördes även undantag från likställighets- och självkostnadsprinciperna för distribution av fjärrvärme³. Dessa undantag för fjärrvärmen infördes för att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen.

¹ 7 kap. 1 § ellagen.

² 5 kap. 1 § naturgaslagen.

³ 7 kap. 2 § ellagen.

3.5 Olika former av samverkan mellan kommuner

För att underlätta för kommunerna att driva verksamhet effektivt finns redan i dag flera samverkansformer som kan användas mellan kommuner. *Gemensamma bolag* är den vanligaste samverkansformen. Regleringen finns i aktiebolagslagen och som ovan nämnts i kommunallagen. *Avtal mellan kommuner* är en annan samverkansform. Avtalen kan omfatta alla verksamheter och kan gälla två eller flera kommuner. I kommunallagen saknas särskild reglering. Regleringen sker därför med civilrättslig lagstiftning. Avtalen begränsas i första hand utifrån bestämmelserna i 2 kap. 1 § kommunallagen. En kommun får inte vidta åtgärder uteslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse. Inte heller får en kommun acceptera ett otillräckligt vederlag för prestationen.⁴ Det skall alltså finnas ett ömsesidigt intresse av samarbetet. Avtalen kan gälla samverkan kring utbildning, utnyttjande av anläggningar m.m.

Kommunalförbund är ytterligare en samverkansform. Reglerna återfinns i 3 kap. kommunallagen. Kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig form för samverkan som kommuner kan använda. Kommunalförbund kan avse två eller flera kommuner. Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (kommunalförbund med fullmäktige) eller vara organiserat enbart med en förbundsdirektion (kommunalförbund med förbundsdirektion). Den senare formen av kommunalförbund har tillkommit för att skapa en alternativ driftform till aktiebolag för kommuner och landstingskommuner under offentlighetsrättsliga principer. I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen. För kommunalförbundet skall en särskild förbundsordning finnas. I princip alla kommunala uppgifter kan lämnas över till ett kommunalförbund, även sådant som anses som myndighetsutövning. Att verksamheten regleras i speciallagstiftning utgör inget hinder. Kommunalförbund används vanligen för samverkan mellan flera kommuner i frågor som är av ”icke industriell natur”, t.ex. räddningstjänst. Andra vanliga områden där kommunalförbund nyttjas är brandförsvaret, vattenförsörjning och kollektivtrafik.

⁴ Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna I, 1980, s. 142 ff.

3.6 Tidigare utredningar angående fjärrvärme och lokaliseringsprincipen

I samband med remissbehandlingen av Elbörsutredningens betänkande ”Regler för handel med el”⁵ påpekade flera remissinstanser i sina yttranden att den kommunala lokaliseringsprincipen förhindrade effektiva värmeförsörjningslösningar i områden nära kommunområdets gränser.

Frågan om borttagande av lokaliseringsprincipen har därefter varit föremål för utredning av Värme- och gasmarknadsutredningen. I delbetänkandet ”Effektiva värme- och miljölösningar”⁶, föreslog utredningen att undantag från lokaliseringsprincipen skulle göras avseende fjärrvärmeverksamhet. Utredningen begränsade dock undantaget till att avse fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen. Syftet med undantaget skulle vara att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Utredningen påtalade att om ett undantag införs är det viktigt att fjärrvärmeverksamheten hålls klart åtskild från annan kommunal verksamhet så att konkurrensnedvridande effekter undviks. Som skäl för förslaget anförde utredningen bl.a. att statsmakterna har sedan lång tid stött fjärrvärmens samt att utbyggnaden av fjärrvärme har förbättrat miljön och lett till en allt högre användning av förnybara bränslen. Det var därför enligt utredningen väsentligt att lagstiftningen för den kommunala fjärrvärmeverksamheten inte stred mot intentionerna i energipolitiken eller försvårade uppfyllandet av dess mål. Enligt en intervjuomgång som på uppdrag av utredningen genomfördes med företrädare för nio kommuner och delvis kommunägda företag ansåg flertalet av de intervjuade att kommunala fjärrvärmeföretag borde få undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip. Skälen var bl.a. följande.

- Många av fjärrvärmeföretagen är små. Större enheter ger skal fördelar. Därvid utnyttjas möjligheterna att fördela kostnader för utveckling av IT, kundregister, debiteringssystem och tekniska produktionssystem. Större enheter ger också fördelar vid bränsleupphandling.
- Konkurrensen vid införande eller utveckling av värmesystem kan vara för svag. Om en kommun skall införa fjärrvärme kan inte andra kommuner konkurrera om uppgiften att genomföra

⁵ SOU 1996:49.

⁶ SOU 1999:5.

denna utbyggnad. Endast statliga eller privata företag kan medverka. Ett liknande förhållande råder när en kommun skall utveckla fjärrvärme eller andra värmesystem.

- Konkurrensen om kunden är för svag. En kund kan antingen vara en ägare till flerbostadshus eller till ett småhus. När t.ex. nya områden byggs ut inom en kommun kan endast det lokala kommunala fjärrvärmeföretaget samt statliga och privata företag konkurrera om uppdraget.
- Miljöskäl. Stora anläggningar har bättre miljöprestanda.
- Motverka ”påtvungade” utförsäljningar av värmeföretag. Det förekommer att värmeföretag säljs ut på grund av den begränsning som lokaliseringsprincipen utgör vid utveckling av företaget.

Utredningen konstaterade att ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip inte var invändningsfri och att ett underlättande för kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet kunde leda till ett antal mindre önskvärda konsekvenser. Utredningens slutsats blev dock att det fanns mycket som pekade på att ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen kunde vara motiverat. Skälet var enligt utredningen att en strikt tolkning av lokaliseringsprincipen i vissa fall skulle kunna motverka effektiva värme- och miljölösningar och därmed framför allt motverka intentionerna i energipolitiken.

Ett flertal av remissinstanserna ställde sig positiva till ett borttagande av lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag. Skälet till detta var i huvudsak att borttagandet skulle skapa samma affärsmässiga förutsättningar för de kommunala företagen som för övriga aktörer på marknaden. Andra remissinstanser fann att det befintliga underlaget var för begränsat för att kunna utgöra beslutsunderlag i frågan samt att det redan i dag finns möjligheter för kommuner att samarbeta genom gemensamma bolag, entreprenadavtal eller kommunalförbund.

I propositionen ”Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn”⁷ uttalade regeringen att ett kommunalt företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen bör på sikt få bedriva sådan verksamhet även utanför kommungränsen. Regeringen uttalade att möjligheterna till överföring av fjärrvärme mellan kommuner är starkt begränsade av lönsamhetsskäl. I

⁷ Prop. 2001/02:56.

storstadsområdena och några andra tätbebyggda regioner kan emellertid kommundänsorna utgöra ett hinder för att uppnå en effektiv fjärrvärmeverksamhet. Ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag var därför enligt regeringen motiverat av behovet av att bedriva ändamålsenlig och effektiv fjärrvärmeverksamhet. Regeringen var dock av uppfattningen att kravet på särredovisning borde skäppas och att en tillsyn av prissättningen borde övervägas innan ett undantag genomfördes. Skålen var bl.a. att undvika korssubventionering och prisdiskriminering. Regeringen avstod därför från att föreslå ett undantag i avvaktan på ytterligare utredning.

3.7 Utredarens överväganden

Förslag: En stor del av fjärrvärmeverksamheten i landet bedrivs i dag i form av kommunala bolag. Fjärrvärmen är mycket viktig för att uppnå målen med energipolitiken. Lokaliseringsprincipen kan försvåra att fjärrvärmenätet integreras mellan närbelägna orter i olika kommuner, vilket motverkar den önskade utbyggnaden av fjärrvärme. Jag anser därför att det är motiverat att i fjärrvärmelagen föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen. Undantaget innebär att fjärrvärmeverksamhet får bedrivas utanför kommungränsen.

Fjärrvärmeverksamheten utanför den egna kommunen får bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom den egna kommunen i syfte att uppnå en mer ändamålsenlig verksamhet.

3.7.1 Regeringens invändningar mot ett undantag är nu undanröjda

Som redovisats ovan har frågan om fjärrvärme skall undantas från lokaliseringsprincipen tidigare utretts. Värme- och gasmarknadsutredningen lade i ett delbetänkande⁸ fram ett förslag till undantag och syftet var att främja effektiva värme- och miljölösningar. Regeringen var dock i den proposition⁹ som följde betänkandet

⁸ SOU 1999:5.

⁹ Prop. 2001/02:56.

tveksam till att öppna möjligheten för en kommun att driva fjärrvärmeverksamhet i en annan kommun och ansåg att kravet på särredovisning av fjärrvärmeverksamheten borde skärpas och att en tillsyn av prissättningen borde övervägas innan ett undantag genomfördes.

Jag kan konstatera att i de två delbetänkanden som hittills presenterats finns förslag på både krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamhet och åtgärder för att främja skälig prissättning. I delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹⁰, läggs ett förslag om krav på transparens och åtskillnad vid bedrivande av fjärrvärmeverksamhet. Förslagen innebär krav på ekonomisk särredovisning av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamheten i företagen för att öka möjligheten för kunder och samhället i övrigt att få insyn i bolagets ekonomi och en riktig bild av verksamheten. I delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹¹ har förslag för att motverka oskäligt pris på fjärrvärme lagts fram. Förslagen innebär huvudsakligen att en skyldighet införs för fjärrvärmeföretagen att redovisa nyckeltal i verksamheten för att, utöver den ekonomiska redovisningen, spegla verksamheten i företaget och relationen mellan pris och prestation. Vidare skall en fjärrvärmekund få en lagfäst rättighet att förhandla om pris anslutningens kapacitet m.m. I de fall parterna inte kommer överens skall en nyinrättad Fjärrvärmenämnd kunna utfärda rekommendationer om hur en tvist bör lösas.

Regeringen beslutade den 17 februari 2005 att överlämna propositionen ”Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.”¹². I propositionen föreslås i enlighet med utredningens förslag bl.a. att en skyldighet skall införas för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att ekonomiskt särredovisa denna verksamhet.

Jag anser mot bakgrund av det anförda att, om de förslag som lagts fram i de två delbetänkandena och som även behandlas i detta slutbetänkande genomförs, kommer de att motverka korssubventionering och prisdiskriminering på ett sådant sätt att de hinder som regeringen ansåg fanns mot att för fjärrvärmens del göra ett undantag från lokaliseringsprincipen nu är undanröjda.

¹⁰ SOU 2003:115.

¹¹ SOU 2004:136.

¹² Prop. 2004/05:62.

3.7.2 Ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen föreslås därför

I dag finns ca 100 kommunala fjärrvärmebolag i Sverige, varav 8–10 bedrivs i förvaltningsform. Av redovisade regeringsuttalanden och utredningar framgår att lokaliseringsprincipen i vissa fall uppfattas som ett hinder. Vissa av utredningens experter har anfört liknade synpunkter medan andra varit av motsatt ståndpunkt. Jag anser att mycket talar för att lokaliseringsprincipen i vissa fall kan försvåra att fjärrvärmenäten mellan närbelägna orter integreras, vilket motverkar utbyggnaden av kommunal fjärrvärme. Lokaliseringsprincipen är emellertid en viktig princip. Tillsammans med andra kommunalrättsliga principer lägger den fast gränserna för kommunernas verksamheter och garanterar därmed att kommunala medel används på sätt som främjar kommuninnevånarna. Eventuella avsteg från principen måste därför noga övervägas. Som redovisats ovan är lokaliseringsprincipen visserligen inte absolut utan utvidgande tolkningar finns i praxis. Gemensamt för den praxis som utvecklats är att kommungränsen inte utgör något hinder så länge kommunens engagemang behövs för den egna kommunen. Särskilt viktigt när ett undantag övervägs är att beakta de etablerade former för samarbete över kommungränserna, genom exempelvis gemensamma bolag och kommunalförbund, som finns i dag och som har beskrivits ovan. Dessa samarbetsformer gör det möjligt för en kommun att utan hinder av lokaliseringsprincipen samarbeta med andra kommuner i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Endast undantagsvis skall därför rena undantag från principen införas. Det kan dock finnas fall där mindre avvikelser från det kommunala området kan vara motiverade. Exempel på sådana fall kan enligt mig vara att ett undantag medför ekonomiska fördelar i form av ökad rationalitet i produktion och distribution. Det kan också vara att miljöfördelar, exempelvis i form av energieffektiviseringar, uppstår.

Många fjärrvärmeverksamheter bedrivs i dag i form av kommunala bolag. Fjärrvärmen är mycket viktig för att uppnå målen med energipolitiken och spelar en viktig roll huvudsakligen i omställningen av energisystemet. Under senare år har fjärrvärmen byggts ut kraftigt och är den dominerande uppvärmningsformen i de flesta tätorter. Utbyggnaden av fjärrvärme har bidragit till ett kraftigt minskat oljeberoende, ett effektivare energiutnyttjande speciellt vid produktion i kraftvärmeverk, en förbättrad tätortsmiljö och minskade utsläpp av koldioxid. Fjärrvärmen utgör samtidigt en viktig

förutsättning för utbyggnad av kraftvärme. En ökad möjlighet till kommunalt samarbete och bedrivande av fjärrvärmeverksamhet utanför kommungränsen skapar möjligheter för kommunerna att bygga upp rationella fjärrvärmeverksamheter, något som främjar utvecklingen av fjärrvärme och därmed även av kraftvärme.

Med hänsyn till vad som anförts anser jag sammantaget att, förutsatt att de förslag om särredovisning, åtskillnad och pristillsyn som presenterats genomförs, är det motiverat att föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen. Förslaget innebär att fjärrvärmeverksamhet även får bedrivas utanför kommungränsen. Ett sådant förslag ligger i linje med vad som föreslagits i Värme- och gasmarknadsutredningen och får anses medföra ett flertal ekonomiska och miljömässiga fördelar. Ett sådant undantag bör därför införas i fjärrvärmelagen. Undantaget skall dock begränsas. Jag är av uppfattningen att det bör utformas på samma sätt som föreslogs av Värme- och gasmarknadsutredningen. Fjärrvärmeverksamheten utanför den egna kommunen får bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom den egna kommunen om syftet är att uppnå en mer ändamålsenlig verksamhet.

Främst kan det enligt min mening bli fråga om att knyta samman rörledningssystem i två eller flera kommuner. Sådan verksamhet, eller andra former av energisamarbete, kan leda till mer effektiva värmeförsörjningssystem och en förbättrad miljö, vilket ligger i linje med intentionerna i energipolitiken. Därav följer att fördelarna av t.ex. en fysisk integration mellan tätorter i olika kommuner begränsas av den geografiska närheten.

Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna skall, som framgår av förslaget till fjärrvärmelag, skötas av tillsynsmyndigheten.

4 Ingen ovillkorlig rätt till tredjepartstillträde föreslås

4.1 Uppdraget

Enligt utredningens direktiv skall jag för att åstadkomma ökad konkurrens på värmemarknaderna analysera möjligheterna att öka konkurrensen vad gäller utbudet.

En sådan möjlighet som skall analyseras är att öka utbudet av leverantörer av värme i ett fjärrvärmesystem genom att ge annan än fjärrvärmenätägaren möjlighet att leverera värme till slutkund genom att sådan tredje part får tillträde till själva distributionsnätet, s.k. tredjepartstillträde¹.

Vidare skall utredningen undersöka de rättsliga förutsättningarna för ett tredjepartstillträde, hur villkoren och administrationen för ett sådant tillträde till distributionsnätet kan utformas samt i vilken mån andra regelverk kan behöva ändras för att underlätta tredjepartstillträde. De samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av ett tredjepartstillträde skall analyseras. Utredningen skall även bedöma de tekniska begränsningarna för ett tredjepartstillträde som följer av fjärrvärmenätens tekniska utformning.

I arbetet skall utredningen beakta det nuvarande energiskattesystemet, arbetet med ett program för långsiktiga avtal för en konkurrenskraftig industri samt relevanta EU-direktiv etc.

Om utredningen finner att tredjepartstillträde bör genomföras skall ett förslag till regelverk tas fram och utredningen skall föreslå de nödvändiga ändringar i andra regelverk som kan behöva genomföras för att underlätta sådant tillträde.

Slutligen skall utredningen i denna del även undersöka om ytterligare åtgärder utöver tredjepartstillträde bör vidtas som kan bidra till att öka konkurrensen på värmemarknaderna och i så fall lämna förslag till sådana.

¹ TPA, Third Party Access.

Som jag uppfattar uppdraget skall jag alltså utreda om det är tekniskt och juridiskt möjligt att genomföra en rätt till tredjepartstillträde. Förutsatt att det kan anses tekniskt och juridiskt genomförbart skall jag utreda om ett införande kan anses meningsfullt.

4.2 Flera olika producenter av värme kan tänkas vilja ha tillträde till fjärrvärmenäten

Värmen i ett fjärrvärmesystem kan produceras på ett flertal olika sätt. Nedan görs en redovisning av olika producenter av värme. Gränserna mellan de olika kategorierna är flytande och en producent kan passa in i olika kategorier.

4.2.1 Värmeverk och kraftvärmeverk

Förutom den produktion som sker i hetvattenpannor (benämndes förr värmeverk) och vars direkta syfte är att värma vatten för distribution i fjärrvärmenät finns det flera andra producenter av värme. Kraftvärmeanläggningar behandlas på flera ställen i betänkandet och i kraftvärmeverk uppstår, förenklat beskrivet, en produktion av värme som biprodukt till elproduktionen.

4.2.2 Spillvärme

Värmen i ett fjärrvärmesystem kan också ha sitt ursprung i spillvärme. Jag avser här industriell spillvärme. En annan benämning som förespråkas av företrädare för industrin är restenergi. I en del sammanhang framförs att även energi från förbränning av avfall är spillvärme. Bakgrunden till detta är att det åsyftas en form av "kvittblivning" av avfall i en förbränningsanläggning. Från förbränningsprocessen fås då värme som betraktas som spill. Jag definierar spillvärme som spill från en industriell process som inte kan tas till vara i processen. Från den industriella processen kommer en produkt som stål, massa, papper eller glas. Dessutom genereras värme som inte kan tas till vara i processen. Denna värme definierar jag således som spillvärme. I en avfallsförbränningsanläggning däremot är produkterna el eller nyttig värme till ett fjärrvärmesystem, dessutom fås ett mindre spill. Jag anser därmed att värmeenergi från avfallsförbränning inte bör definieras som spillvärme.

Svensk Fjärrvärme har i samarbete med SCB² beräknat den teoretiskt möjliga spillvärmepotentialen till ca 10 TWh. Dagens spillvärmeutnyttjande uppgår till ca 4 TWh. Detta är alltså mer än en fördubbling jämfört med dagens spillvärmeutnyttjande. ÅF-Energi & Miljö AB gör i sin rapport ”Tekniska förutsättningar för tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten” till utredningen³ en bedömning att tillkommande spillvärmepotential är i storleksordningen 3–4 TWh.

EnerGia Konsulterande Ingenjörer AB har på uppdrag av Jernkontoret i samarbete med Svensk Fjärrvärme genomfört intervjuer om fungerande spillvärmesamarbete på fyra orter i Sverige. Orterna är Borlänge, Avesta, Göteborg och Varberg. EnerGia redovisar viktiga faktorer och rekommendationer för ett framgångsrikt spillvärmesamarbete. Det är viktigt att båda parter får en ekonomisk vinst och andra fördelar av samarbetet. Spillvärme är inte industrins primära verksamhet utan spillvärmens som affärsverksamhet är en udda verksamhet.⁴

Från industrier med överskott av spillvärme har framförts att det finns svårigheter med att få avsättning för spillvärmens. Den enda köparen av spillvärme är fjärrvärmeföretaget. Fjärrvärmebranschens experter i utredningen har å andra sidan menat att i Sverige ligger man långt framme vad gäller att ta till vara industriell spillvärme och i de fall spillvärmens inte tas till vara är det av ekonomiska skäl.

Konsultföretaget Profu har på uppdrag av utredningen gjort intervjuer med företrädare för industri- och fjärrvärmeföretag i Halmstad, Borlänge och Sandviken. I den rapport som Profu upprättat med anledning av uppdraget⁵ redovisas orsaker till att spillvärme från industrin inte utnyttjas för fjärrvärmeproduktion. Företagen som ingår i intervjuomgången har utvalts i samråd med Svensk Fjärrvärme, Jernkontoret och Svenskt Näringsliv. På de utvalda orterna finns flöden av industriell spillvärme som inte utnyttjas för produktion av fjärrvärme. Kontaktpersonerna på dessa orter har anvisats för Profu av industri- respektive fjärrvärmeföretagens experter i utredningen. Profu har gjort telefonintervjuer med företrädare för tre fjärrvärmeföretag och fyra industriföretag. Intervjuerna har i första hand haft målet att klarlägga orsakerna till varför vissa spillvärmeflöden inte utnyttjas samt i andra hand att

² Industriell Spillvärme, Processer och potentialer, juni 2002.

³ Rapporten publiceras som bilaga 2 till betänkandet.

⁴ Se rapport ”Spillvärme från industri till fjärrvärmenät”, EnerGia Konsulterande Ingenjörer AB, 2003.

⁵ Rapporten publiceras som bilaga 3 till betänkandet.

undersöka industriföretagens inställning till tredjepartstillträde. Profu har i rapporten identifierat tre huvudskäl till att spillvärmen inte tas tillvara.

- Värmeunderlaget räcker inte till för att ta emot spillvärmen. Orsaken kan vara konflikter med annan baslastproduktion med låga rörliga kostnader, t.ex. avfallsförbränning.
- Investeringskostnaderna är för höga.
- Oenighet kring den ekonomiska värderingen av spillvärmen.

I det fall motsättningarna är störst är det i första hand principen för värdering av spillvärme som saknas. Det finns ingen allmänt vedertagen princip för värdering av spillvärme.

Intresset för tredjepartstillträde hos industriföretagen är måttligt utom i något fall. Företagens primära affärsidé är att tillverka och sälja produkter. De intervjuade fjärrvärmeföretagen är klart negativa till tredjepartstillträde.

Naturvårdsverket har med anledning av vissa projekt som finansierats via LIP⁶ gjort en utvärdering av spillvärmepotentialen⁷. Enligt Naturvårdsverket bedöms den totala teoretiska potentialen för spillvärmeutnyttjande i fjärrvärmenäten i Sverige vara 9,5 TWh, vilket innebär en dryg fördubbling av dagens leveranser. Naturvårdsverket pekar i rapporten på de miljöfördelar som utnyttjande av spillvärme har. Rent allmänt pekas i rapporten på att det finns tre generella hinder mot utnyttjande av spillvärme där förutsättningar finns för projekten att vara ekonomiskt intressanta för båda parter.

- Det första är rena samarbetsmässiga hinder. De flesta fjärrvärmebolag har, eller har haft, kommunalt ägande. Kommunala företag och kommersiella företag har olika mål med sin verksamhet, olika lönsamhetskrav och olika sätt att bedriva sin verksamhet, fatta beslut etc. Den längre och mer komplicerade demokratiska beslutsgången i en kommun kan te sig som ett tecken på ointresse från en industri där beslut och handling ofta följer tätt inpå en positiv lönsamhetsanalys. Att ett fjärrvärmeföretag helt skall förlita sig på värmeleveranser från en extern part kan också vara ett hinder för spillvärmesamarbeten. Motvilja kan finnas i form av rädsla för att industrin skall flytta

⁶ Lokala investeringsprogrammet.

⁷ Goda möjligheter med spillvärme – en utvärdering av LIP-finansierade spillvärmeprojekt, Naturvårdsverket Rapport 5373.

till annan ort eller att fjärrvärmeföretaget inte känner förtroende för spillvärmeleveransernas kontinuitet.

- Det andra hindret är att det *politiska klimatet på nationell nivå* (energipolitiken) upplevs som en stor osäkerhetsfaktor. Ett av de vanligaste argumenten mot spillvärmesamarbeten är att det är svårt att förutsäga vilka energipolitiska förutsättningar som industri respektive fjärrvärmebolag kommer att möta på lång sikt.
- Det tredje hindret är *ekonomiska hinder*. Fjärrvärmekulvert och stora industriinstallationer kräver mycket kapital. För kommunägda fjärrvärmebolag är det enligt rapporten inte alltid lätt att finna finansörer, även om projekten visar god lönsamhet. Särskilt då med hänsyn till de långa återbetalningstider som projekt av detta slag ofta resulterar i. Inom industrin kan det vara svårt att övertyga ägare om att kapital skall satsas på något som ligger helt utanför huvudverksamheten.

4.2.3 Värme från avfallsförbränning

En annan värmekälla kan vara förbränning av avfall. År 2002 tillfördes för energiutvinning ca 2,8 miljoner ton avfall (hushållsavfall, RDF⁸ och industriavfall). Förbränningskapaciteten beräknades 2004 uppgå till 3,2 miljoner ton. En mindre del av avfallet är importerat. Den svenska avfallspolitiken innebär emellertid att avfall skall hanteras enligt den avfallshierarki som beslutats inom EU. Hierarkin innebär att uppkomsten av avfall skall förebyggas och att det avfall som ändå uppkommer i första hand skall återanvändas och i andra hand skall återvinnas. Materialåtervinning prioriteras framför energiåtervinning när detta är miljömässigt motiverat.

För närvarande finns det 29 avfallsförbränningsanläggningar i Sverige. De sex anläggningarna i Göteborg, Stockholm, Malmö, Södertälje, Linköping och Uppsala svarade för ca 55 procent av kapaciteten⁹.

Ca 8,6 TWh_{el} och värme utvanns från avfall år 2002. Värmen från avfallsförbränning i fjärrvärmerna täcker för närvarande ca 12 procent av fjärrvärmebehovet. Elenergin andel av energiproduktionen i avfallsanläggningarna uppgick dock endast till ca 7 procent (0,6 TWh). Således utnyttjas för närvarande en mycket ringa del av

⁸ Utsorterat avfall (Refuse Derived Fuel).

⁹ Källa: Svenska Renhållningsverksförningen och Profu.

avfallet för elproduktion. Elutbytet (alfavärdet) i ett avfallseldat kraftvärmeverk bör i genomsnitt ligga på nivån ca 0,25. Detta innebär att i genomsnitt fås en del elenergi och fyra delar värme från ett avfallseldat kraftvärmeverk. Om samtliga avfallsförbränningsanläggningar hade konstruerats för elproduktion hade ytterligare ca 1 TWh elenergi producerats.

För att producera el krävs emellertid inte bara investering i elgenererande utrustning utan även att hela pannanläggningen konstrueras för högre tryck och ångdata. Avfall är ett problematiskt bränsle att elda och korrosion i pannan är ett stort tekniskt problem varför kostnaden för tilläggsinvestering blir hög.

4.2.4 "Spillvärme" från kunder

Slutligen har det från stora fastighetsägare framförts önskemål att få möjlighet att delvis köpa fjärrvärme från fjärrvärmeleverantören och delvis producera värme själv. Det kan t.ex. under den varma årstiden finnas överskott på värme i moderna kontors- och bostadsfastigheter. Det finns fastighetsägare som anser att man möts av motstånd från fjärrvärmeleverantören när man tar upp frågan. Fastighetsägare anser att fjärrvärmeleverantören är avvisande eller tillämpar olika former av diskriminerande fjärrvärmes-taxor.

Ett annat alternativ är fastighetsägarens (kundens) egen panna som är avställd efter inkoppling till fjärrvärme. Pannan skulle kunna leverera in värme på nätet då värmebehovet är lågt och därmed bli en producent av värme. Den skulle också kunna fungera som en spetslastpanna. Olika möjligheter att producera spetsvärme lokalt i fastigheter har presenterats i en rapport från ÅF-Installation AB.¹⁰

4.2.5 Konkurrens om värmeunderlaget – överskott på värme?

Utredningen har låtit SCB uppdatera statistik i en rapport om tillgången på spillvärme i olika områden i Sverige.¹¹ Flera utredningar finns som kartlagt tillgången på avfall samt planerade och befintliga avfallsförbränningsanläggningar. Konsultföretaget Profu har i

¹⁰ Möjligheter att utnyttja fjärrvärme i kombination med lokalt producerad spetsvärme i fastigheter, 2004-11-19.

¹¹ Industriell spillvärme, Processer och potentialer, Svensk Fjärrvärme juni 2002.

januari 2004 på uppdrag av Naturvårdsverket uppdaterat en kapacitetsstudie, "Avfallsförbränning – utbyggnadsplaner, behov och brist". Ur denna kan utläsas att en betydande kapacitet för avfallsförbränning finns eller är under utbyggnad i områden med stor tillgång på spillvärme, speciellt i Västsverige.

Det svenska naturgasnätet är utbyggt i södra och västra Sverige. Ett konstaterande är att i dessa områden finns även en god tillgång på spillvärme och avfall.

Spillvärme och avfallsförbränning kan i en del fall konkurrera om värmeunderlaget i en kommun. Spillvärme finns ofta under hela året men även sopor och andra avfall genereras kontinuerligt. Under den varma årstiden är värmebehovet som lägst. Om det inte finns avsättning för spillvärmens måste den kylas bort eller så måste anläggningen ställas av och soporna lagras t.ex. "balas" inför den kalla årstiden. I miljötillståndet för sopförbränningsanläggningen villkoras regelmässigt att värmen skall tas till vara.

Såväl avfallsförbränning som industriell spillvärme konkurrerar i en del fall om värmeunderlaget med kraftvärme. Även kraftvärmens – för att uppnå lönsamhet – kräver emellertid en lång utnyttjandetid och kan därmed konkurrera om värmeunderlaget.

4.2.6 Program för energieffektivisering i energiintensiv industri (PFE)

I sammanhanget kan det också vara av intresse att nämna den från den 1 januari 2005 gällande lagen om program för energieffektivisering. Energiintensiva företag, som i sina industriella verksamheter använder el i tillverkningsprocessen, ges enligt lagen en möjlighet att delta i femåriga program för energieffektivisering. Ett deltagande i ett sådant program är uppdelat i två perioder. Under den första perioden omfattande två år skall företagen införa och certifiera ett standardiserat energiledningssystem, göra fördjupade kartläggningar och analyser av sin energianvändning, införa energieffektiviserande rutiner för projekteringar, ändringar och renoveringar av företagens anläggningar och för inköp av elkrävande utrustning till dessa anläggningar samt åta sig att genomföra eleffektiviserande åtgärder. Efter denna periods utgång skall företagen, till tillsynsmyndigheten, lämna en redovisning av programtidens första två år och ge förslag på eleffektiviserande åtgärder. Om tillsynsmyndigheten fastställer företagens redovisning skall de, under den

andra perioden om tre år, genomföra dessa eleffektiviserande åtgärder. Efter programtidens utgång skall företagen, till tillsynsmyndigheten, lämna en slutlig redovisning och myndigheten skall pröva om företagen uppnått en ökad effektivisering av elanvändningen. De företag, som så önskar, kan därefter påbörja en ny fem-årig programperiod.

Av särskilt intresse här är att de energiintensiva företag som önskar delta åtar sig att införa och tillämpa energiledningssystem (ELS) samt att genomföra energianalys och energieffektiviserande åtgärder som direkt eller indirekt rör elanvändningen. Åtgärderna kan vara av två slag. Dels att företaget använder mindre energi per producerad enhet, dels att företaget i större utsträckning tar till vara överskottsenergi som spillvärme från den egna verksamheten för produktion av el, för produktion av fjärrvärme eller för uppvärmning av företagets egna lokaler.

4.3 Olika former av tillträde och tillgång till fjärrvärmenäten

4.3.1 Översikt

Definitionsmissigt innebär tredjepartstillträde i fjärrvärmeverksamhet att en tredje part, utöver fjärrvärmeleverantören och kunden, får tillträde till fjärrvärmenätet och på ett eller annat sätt får avsättning för sin värme. Tredjepartstillträde kan med utgångspunkt i denna definition ta sig mer eller mindre ingripande former.

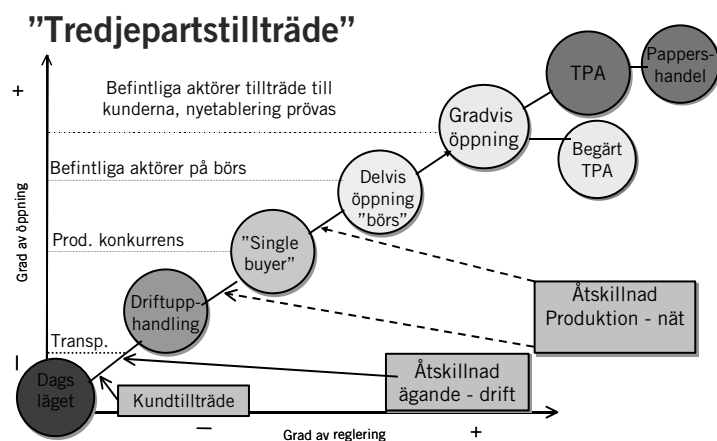
- Obegränsat tredjepartstillträde inklusive s.k. ”pappershandel” (värmemäkling). En tredje part har tillträde till nätet och möjlighet att sälja värme direkt till kund. Dessutom införs handel, försäkringar etc. helt i analogi med den öppna elmarknaden.
- Obegränsat tredjepartstillträde men begränsat till fysiskt tillträde. En tredje part har tillträde till nätet och möjlighet att sälja värme direkt till kund.
- Gradvis öppna nät, begärt tillträde. Befintliga aktörer i storstad t.ex. Stockholm, Göteborg ges möjlighet att konkurrera om kunderna. Nyetableringar prövas av myndighet.
- Delvis öppna nät. Värmen bjuds ut via en börs och det sker en transparent prissättning.
- ”Single-buyer”. Produktion och fjärrvärmenät är skilda åt. Nätbolaget köper in värme från olika konkurrerande värmeprodu-

center och spillvärmeleverantörer samt säljer och distribuerar värmen till kunden.

- Utauktionering av värmeunderlaget vid behov av ett nytt värmeverk eller kraftvärmeverk. En konkurrens införs i producentledet då ett nytt verk skall byggas. Den som erbjuder lägst pris erbjuds att bygga anläggningen.
- Driften konkurrensutsätts genom driftupphandling.
- Mottagningsplikt av spillvärme och överskottsvärme från kund.

Nedan illustreras de former av tillträde som finns. Vissa former av tillträde kommenteras utförligare i kommande avsnitt.

Figur 4.1 Olika former av tillträde till fjärrvärmesystem



4.3.2 Obegränsat tillträde

Det obegränsade tredjepartstillträdet i fjärrvärmesystem innebär att en producent av hetvatten eller leverantör av värme får möjlighet att utnyttja distributionsnäten oavsett leveranskontinuitet, effekt, energi, temperatur etc. bara ett avtal är slutet med en kund som också är inkopplad på samma nät, oberoende av kundens lastprofil. Den tredje parten kan t.ex. vara en spillvärmeleverantör, en kraftvärmeverksoperatör utan eget nät, en helt ny aktör eller ett närliggande fjärrvärmeföretag. Andra typer av aktörer kan finnas som t.ex. "värmemäklare". Denna modell med helt öppet nät är i princip en kopia av elmarknadsreformen. Etablerade och nya producenter

som uppfyller vissa tekniska krav konkurrerar helt fritt om kunderna, och värmen transiteras och distribueras för en avgift över ett fjärrvärmenät med monopol till konsumenten.

4.3.3 Gradvis öppna nät, begärt tillträde

Ett tredjepartstillträde till ett fjärrvärmesystem skulle kunna införas först efter begäran från en aktör och efter prövning av myndigheter. Målsättningen med en aktörs begäran om tillträde kan vara önskemål om enbart transitering av värme till ett annat nät, försäljning av värme direkt till kund eller enbart värmeleverans till det befintliga fjärrvärmeföretaget. Om nätägaren vägrar aktören transitering eller tillträde till nätet kan en myndighet pröva nyttan med tillträdet för konsumenten, företagsekonomiska konsekvenser för det befintliga fjärrvärmeföretaget, uppfyllelse av energipolitiska mål och miljökonsekvenser.

4.3.4 Värmebörs – ett delvis öppet nät

Med delvis öppet nät avses¹² ett fjärrvärmenät i vilket befintliga aktörer agerar. Prissättningen sker helt transparent genom en *värmebörs* i stället för genom bilaterala kontrakt. I ett delvis öppet nät kan nuvarande fjärrvärmeföretag alternativt ett eller flera distributionsföretag stå för leveranserna av värme och kundavtal. Prissättningen blir uppdelad på produktion och distribution. Nätet kan sedan öppnas för fler aktörer efter prövning av en myndighet. I Stockholm och grannkommunerna finns flera värmeproducenter och spillvärmeleverantörer. För närvarande finns här en form av produktionsoptimering.

4.3.5 Single-buyer – en uppköpare

Med Single-buyer, ”en uppköpare”, avses i allmänhet att en oberoende samhällskontrollerad aktör upphandlar produktionen av hetvatten. Någon form av ”en uppköparemodell” i fjärrvärmen innebär att det specialiserade distributionsnätföretaget eller det integrerade fjärrvärmeföretaget i respektive kommun upphandlar värmen av olika produ-

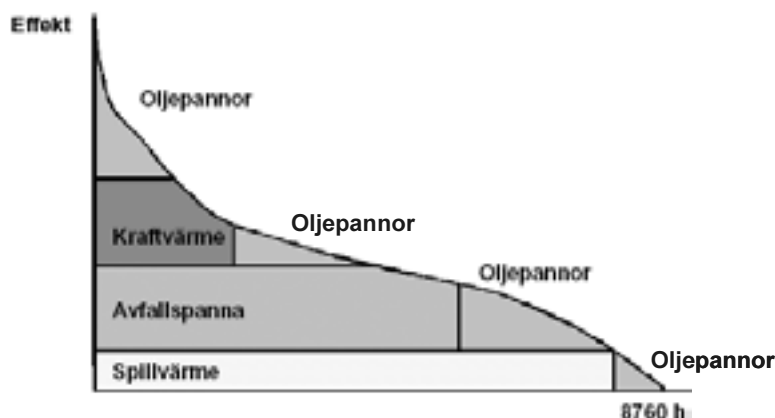
¹² Fjärrvärmen på värmemarknaderna, Energimyndigheten, ER 19:2000.

center (inklusive den egna produktionen för det integrerade företaget) och säljer denna värme vidare till konsumenterna efter deras efterfrågan. Upphandlingen sker helt transparent. Produktion av värme kommer därmed att konkurrensutsättas. Spillvärme får på ett öppet sätt konkurrera med andra uppvärmningsformer i fjärrvärmens som t.ex. biobränslepannor, värmepumpar och sopförbränningsanläggningar. I de kommuner där privata aktörer redan förvärvat såväl produktion som fjärrvärmennät är det mer komplicerat att införa ett sådant system. För att inte alla effektivitetsvinster enbart skall komma nätföretaget till godo krävs regler för hur aktörer kommer in och någon form av prisövervakning av detta.

4.4 Tredjepartstillträde är tekniskt möjligt men komplicerat

De tekniska möjligheterna, begränsningarna och hindren för fullständigt tredjepartstillträde har analyserats av ÅF Energi & Miljö AB på mitt uppdrag. Enligt analysen¹³ är det i de flesta fall tekniskt möjligt att införa tredjepartstillträde. Det är sannolikt i baslastsegmentet som en tillkommande leverantör enligt analysen vill komma in och konkurrera (se fig. 4.2).

Figur 4.2 Varaktighetsdiagram över ett fjärrvärmesystem med en tillkommande värmeleverantör (spillvärme)



Källa: ÅF Energi & Miljö AB:s rapport.

¹³ Bilaga 2 till betänkandet.

Enligt ÅF Energi & Miljö AB:s bedömning är det ur teknisk synvinkel mindre lämpligt att skilja på produktion och nät. Om ett fullständigt tredjepartstillträde införs kan det dock finnas andra skäl för att ägarmässigt skilja på produktion och nät. Drifttekniska fördelar bör vägas mot ekonomiska och konkurrensmässiga fördelar i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om ett obegränsat tredjepartstillträde införs bör den oberoende nätoperatören ha det övergripande ansvaret för att balansen fungerar i nätet. Nätoperatören bör ha rätt att fastställa var i fjärrvärmesystemet som den tredje partens värme kan tillföras. Att tillföra stora kvantiteter värme i utkanten av distributionsnätet kan av rent tekniska skäl vara omöjligt.

I ett fjärrvärmesystem måste lasten styra produktionen i likhet med elproduktionssystemet. Rätt vattenflöde, tryck och framledningstemperatur måste upprätthållas i hela fjärrvärmenätet. Det måste alltså vara balans mellan efterfrågan och produktion. Olika aktörer i nätet kan åta sig att ha balanseffekt men en operatör – nätoperatören – bör ha det övergripande balansansvaret. Det måste även finnas reserveffekt. Allt är i analogi med elproduktionssystemet. Den som levererar till en kund måste antingen själv ha tillräcklig effekt för att försörja sina kunder eller i avtal tillse att det finns kapacitet hos annan leverantör. ÅF Energi & Miljö AB anser att den tekniskt mest lämpade för den uppgiften är den som i dag förfogar över spetslastanläggningar.

ÅF Energi & Miljö AB har i sin rapport till utredningen klart visat att det är fullt tekniskt möjligt att införa ett fullständigt tredjepartstillträde på motsvarande sätt som på elmarknaden. Jag delar denna bedömning men anser samtidigt att detta är komplicerat och inte problemfritt. Jag bedömer det som svårt men tekniskt möjligt att införa tredjepartstillträde i fjärrvärmen, på motsvarande sätt som på elmarknaden.

Jag övergår nu till att bedöma om det kan finnas juridiska hinder mot att införa en rätt till tredjepartstillträde.

4.5 Skyddet för fjärrvärmeleverantörernas egendom och verksamhet

4.5.1 Något om regeringsformens egendomsskydd m.m.

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Där anges att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Skyddet gäller både fysiska och juridiska personer¹⁴. Även utlänningar omfattas.¹⁵

Regeringsformens äganderättsskydd är tillämpligt på *egendom*. Både fast och lös egendom omfattas. Det är inte nödvändigt att egendomen innehas med äganderätt, utan även egendom med ekonomiskt värde som innehas med särskild rätt t.ex. nyttjanderätt omfattas.¹⁶

Skyddet är tillämpligt när egendom *tas i anspråk* genom *expropriation eller annat sådant förfogande*. I förarbetena klargörs att med uttrycket avses olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av denna rätt.¹⁷

Skyddet är emellertid inte absolut. Ett expropriativt ingrepp får tillåtas om det är motiverat av ett *angeläget allmänt intresse*.¹⁸ Vad som skall anses utgöra ett sådant intresse måste avgöras från fall till fall. De exempel som ges i förarbetena till bestämmelsen tar huvudsakligen sikte på fast egendom. Enligt dessa avses i första hand sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och närbesläktade intressen. Utöver miljöaspekterna måste även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. kunna tillgodoses. Vidare uttalas i förarbetena att bestämningen av vad som är ett angeläget allmänt intresse måste slutligen i viss mån bli föremål för en politisk värdering. Vid en sådan bedömning måste hänsyn även tas till vad som är godtagbart

¹⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹⁵ 2 kap. 22 § första stycket nionde punkten regeringsformen.

¹⁶ Se bl.a. Petré/Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, 12:e uppl., Stockholm 1980, s. 85 och Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1995, s. 558 f.

¹⁷ Prop. 1993/94:117 s. 49.

¹⁸ Prop. 1993/94:117 s. 48 f.

från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det klargjordes även i förarbetena att uttrycket ”angeläget allmänt intresse” anknyter till vad som gäller i fråga om egendoms-skyddet enligt Europakonventionen.

Av 2 kap. 20 § regeringsformen följer att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Bestämmelsen i 2 kap. 20 § regeringsformen tar sikte på den s.k. likhetsprincipen. Denna princip kan kortfattat sägas innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla skall ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. På samma sätt som sagts ovan gäller att inskränkningar endast får göras om det är motiverat av ett angeläget allmänt intresse.

4.5.2 Europakonventionen utökar äganderättsskyddet jämfört med regeringsformen

Europakonventionen¹⁹, med vissa i lagen angivna tilläggsprotokoll är en del av svensk rätt och har inkorporerats genom lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Det klargörs dock att bestämmelsen inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Egendomsbegreppet i artikeln har getts en autonom och vidsträckt innebörd. Begreppet omfattar därför inte enbart äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening. Även immateriella rättigheter skyddas av artikeln.²⁰ Utöver vad nu nämnts omfattas legitima förväntningar om ekonomiska förmåner som bygger på existe-

¹⁹ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

²⁰ Se t.ex. Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2002, s. 374.

rande rättigheter samt ekonomiska intressen och förväntningar som har samband med utövandet av näringsverksamhet av skyddet.²¹ Återkallandet av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten.

Enligt Europadomstolens praxis innehåller artikeln tre regler.²² Den första är av allmän natur och slår fast principen om att egendom och därmed äganderätten skall respekteras. Den andra regeln uppställer villkoren för berövande av annans egendom och den tredje behandlar hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom på annat sätt får begränsas.

Respekt för egendom

Bestämmelsen att varje fysisk eller juridisk person har rätt till respekt för sin egendom har enligt Europadomstolens praxis en självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikeln. Trots att det varken är fråga om ett egendomsberövande eller en inskränkning i rätten att utnyttja egendom, kan ett ingrepp i äganderätten under vissa omständigheter alltså ändå anses föreligga. Detta innebär att tillämpligheten av de två särskilt angivna principerna om egendomsberövanden och intrång i rätten att utnyttja egendom först måste prövas innan prövning sker av om den första allmänna regeln har iakttagits.

Egendomsberövanden

För att någon skall få berövas äganderätten till sin egendom krävs att egendomsberövandet vidtas i det allmännas intresse, att det sker i enlighet med förutsättningar som anges i lag och att folkrättens allmänna grundsatser iakttas.

Även om det i och för sig föreligger ett allmänt intresse som kan motivera ett berövande av egendom uppställs ett krav på proportionalitet som medför att det vid prövningen görs en avvägning mellan det allmännas intresse och det men som den enskilde lider. För att äganderätten skall få kränkas måste det föreligga en skälig balans mellan de olika intressena. Ingreppet får inte heller innebära

²¹ Se t.ex. Van Marle m.fl. mot Nederländerna, dom 1986-06-26, Ser. A Vol. 101; Tre Traktörer Aktiefbolag mot Sverige, dom 1989-07-07, Ser. A Vol. 159; Fredin mot Sverige, dom 1991-02-18, Ser. A Vol. 192; jfr RÅ 2001 ref 72.

²² För en utförligare redovisning, se t.ex. Hans Danelius, a.a., s. 375 f.

att den enskilde åläggs en oproportionerlig börda. Vid bedömningen är ersättningen av stor betydelse.

I viss utsträckning gäller även egendomsskyddet enligt artikel 1 mot den nationella lagstiftaren. Det krav på att ett egendomsberövande endast får ske ”under de förutsättningar som anges i lag” innebär inte bara att det skall finnas stöd för åtgärden i nationell lag.²³ Det ställs också krav på att den nationella lagen skall vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart samt att lagens innehåll tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav.

I det stora flertalet fall där expropriation sker för ett allmänt intresse överförs egendomen till stat, kommun eller annat offentligt organ. Även överförande av egendom från en person till en annan kan, beroende på omständigheterna, anses som en legitim åtgärd för att främja det allmännas intresse.

Med expropriation som har lagligt stöd kan även likställas ett ingrepp som inte formellt betecknas som expropriation men som är av sådant slag att ägaren i realiteten berövas alla sina rättigheter som ägare (s.k. expropriation de facto). Ett sådant de facto-berövande anses föreligga när stora ingrepp sker i den enskildes äganderätt utan att det juridiska ägandet till egendomen förändras. Prövningen av om ett aktuellt ingrepp är vid handen skall i första hand ta avstamp i om ingreppet i praktiken får samma konsekvenser som ett formellt egendomsberövande, snarare än utifrån de ekonomiska konsekvenserna.²⁴ Europadomstolen har dock visat stor restriktivitet med att konstatera berövanden av detta slag.

Intrång i rätten att nyttja egendom

Det är ganska vanligt förekommande och normalt att nationell rätt gör inskränkningar i ägarens rätt att utnyttja sin egendom, t.ex. i rätten att bebygga en fastighet eller att utnyttja den för olika ändamål. Så länge inskränkningarna tillgodoser allmänna intressen uppkommer inga problem i förhållande till regleringen i artikel 1 i tilläggsprotokollet. Bl.a. medför sociala skyddslagstiftningar, såsom hyreslagstiftningen, ofta begränsningar i en fastighetsägares avtalsfrihet och förfoganderätt.

²³ Se Danelius, a. a., s. 383.

²⁴ Se Erik Ullenhag, SvJT 1998, Kärnkraftsavvecklingen och Europakonventionen, s. 322.

Även i dessa fall skall dock en proportionalitetsprövning ske. Om en rimlig balans inte kan uppnås mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse, strider inskränkningen mot rätten enligt artikeln att utnyttja egendom. Europadomstolen har dock funnit att ganska tyngande begränsningar i rätten att använda egendom kan accepteras i det allmänna intresse. Därmed har varje enskild stat getts ett relativt stort utrymme att avgöra vilka inskränkningar som är rimliga med hänsyn till allmänna intressen.

4.5.3 Ett reglerat tillträde till ett fjärrvärmenät måste anses som ett allmänt intresse för att vara lagligt

Den nätinfrastruktur som kommer att träffas av en reglering består av fjärrvärmeledningar, vilka utgör egendom i såväl regeringsformens som Europakonventionens mening. Det torde huvudsakligen vara fråga om lös egendom. Ett nät kan dock under vissa förutsättningar bli fast egendom, nämligen om innehavaren av nätet även äger marken där ledningen är dragen. Det medför att delar av näten, särskilt i närheten av produktionsanläggningarna där innehavaren av anläggningen även kan äga marken, kan vara fast egendom.

Även ekonomiska intressen och förväntningar som har samband med utövandet av näringsverksamhet får anses omfattas av i vart fall Europakonventionens egendomsbegrepp. Detta innebär att även själva produktionen och försäljningen i fjärrvärmeverksamheten kan omfattas av egendomsskyddet.

Innebörden av tredjepartstillträde är att ägaren till den aktuella nätinfrastrukturen kan komma att tvingas att acceptera att hans egendom fjärrvärmenätet i större eller mindre omfattning även förfogas av annan. Öppnandet för konkurrens i fjärrvärmenätet kan även komma att påverka fjärrvärmeleverantörens produktions- och försäljningsverksamhet, dvs. fjärrvärmeverksamhet, negativt genom att det faktiska leveransmonopolet i nätet upphör och tidigare kunder träffar avtal med annan leverantör av fjärrvärme. Nätägaren får i sådant fall minska sin produktion och försäljning samt övergå till att mot ersättning överföra den fjärrvärme som de nya leverantörerna säljer till kunderna.

Någon form av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av denna rätt är dock inte avsedd med tredjepartstillträdet. Nätinfrastrukturägaren be-

håller således äganderätten till sin egendom, såväl fjärrvärmeledningarna som fjärrvärmeverksamheten i övrigt.

I samband med öppnandet av elnäten för tredje man konstaterade regeringen att man inte ansåg att 2 kap. 18 § regeringsformen var tillämplig²⁵. Skälen till ställningstagandet var enligt regeringen att en förutsättning för att bestämmelsen skall bli tillämplig är att samtliga rekvisit är uppfyllda. Det måste alltså röra sig om "egendom" som "tas i anspråk" genom "expropriation eller annat sådant förfogande". Ledningarna utgör förvisso "egendom". Den huvudsakliga ändringen för ledningsägaren är att han kan bli tvungen att mot ersättning upplåta sin ledning till tredje man. Någon tvångsöverföring av rätten till ledningen äger alltså inte rum. Det kan därvid knappast hävdas att egendomen tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Jag är böjd att dela denna uppfattning så länge fjärrvärmenätet inte är att anse som fast egendom. Om så i stället är fallet kan begränsningen av nätägarens rådighet över det egna nätet komma att påverka det grundlagfästa egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen.

En föreskrift om tredjepartstillträde till fjärrvärmeföretagens infrastruktur måste dock i vart fall anses innebära ett sådant ingrepp i nätägarens äganderätt som avses i artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Europakonventionens egendomsskydd går som redovisats nämligen längre än regeringsformens på det sätt att även förfaranden som inte innebär äganderättsöverföring kan, om ingreppet i praktiken innebär att ägaren i realiteten förlorar sina rättigheter som ägare, anses utgöra ett egendomsberövande.

I fråga om tredjepartstillträde till fjärrvärmeföretagens infrastruktur sker det ingen överföring av äganderätten till fjärrvärmeledningarna. Ledningsägaren torde alltså ha frihet att använda sina egna fjärrvärmeledningar och bedriva sin näringsverksamhet i övrigt.

Det är dock klart att åtgärden innebär en inskränkning i ägarens förfoganderätt över sin egendom, dvs. fjärrvärmeledningarna och de ekonomiska förväntningarna i samband med utövandet av fjärrvärmeverksamheten. Ett tillträde kan nämligen innebära att producenten tvingas dra ner sin egen produktion och i stället, mot ersättning, låta överföra den värme som de nya leverantörerna säljer

²⁵ Prop. 1993/94:162 s. 137 ff.

till kunderna. Regeln i artikel 1 i första tilläggsprotokollet om hur ägarens rätt får begränsas blir därför tillämplig.

I och med genomförandet av ett lagförslag om tredjepartstillträde kommer den som har det administrativa ansvaret för fjärrvärmesystemet att åläggas vissa ekonomiska förpliktelser. Fråga kan då uppkomma om förpliktelserna innebär sådana begränsningar i näringsfriheten som är otillåtna enligt 2 kap. 20 § regeringsformen.

4.5.4 Ersättning vid intrång

Om expropriation eller annat sådant förfogande väl sker är, enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, den som tvingas avstå sin egendom berättigad till *ersättning för förlusten*. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. Den ifrågavarande bestämmelsen innebär att en offentligrättslig reglering även måste innehålla de regler för ersättning som skall gälla för ingreppet. Här är att märka att det alltid skall vara fråga om en verklig ersättning och inte endast om en symbolisk sådan.²⁶

Vid prövningen enligt Europakonventionen är ersättningsfrågan av stor betydelse för bedömningen av om ingreppet är proportionerligt. I denna fråga har Europadomstolen slagit fast ståndpunkten att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste utgå och att egendomsberövande utan ersättning inte kan anses proportionerligt.²⁷ Även det förhållandet att ersättningen inte varit tillräckligt stor kan medföra att proportionalitetskravet inte anses uppfyllt. Det krävs emellertid inte att full ersättning skall lämnas under alla förhållanden.

Fjärrvärmebyrån har på uppdrag av Svensk Fjärrvärme studerat vissa ekonomiska konsekvenser av ett tredjepartstillträde. I rapporten²⁸ konstateras att i dagens fjärrvärmesystem är det basproduktionsanläggningarna/basresurserna som gör verksamheten lönsam. Enligt rapporten bidrar inte spets- och reservanläggningar till intäkterna utan utgör i dagens fjärrvärmesystem en ekonomisk belastning när de inte utnyttjas.

Nedanstående figur schematiserar den svenska fjärrvärmeproduktionen med olika anläggningstypers kostnadsstruktur. Ett

²⁶ Se Petrén/Ragnemalm, a. a., s. 85; jfr Bertil Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJT 1994 s. 930.

²⁷ Se Danelius, a. a., s. 377.

²⁸ PM Om tredjepartstillträde, Sven Werner, FVB, 2004-03-26.

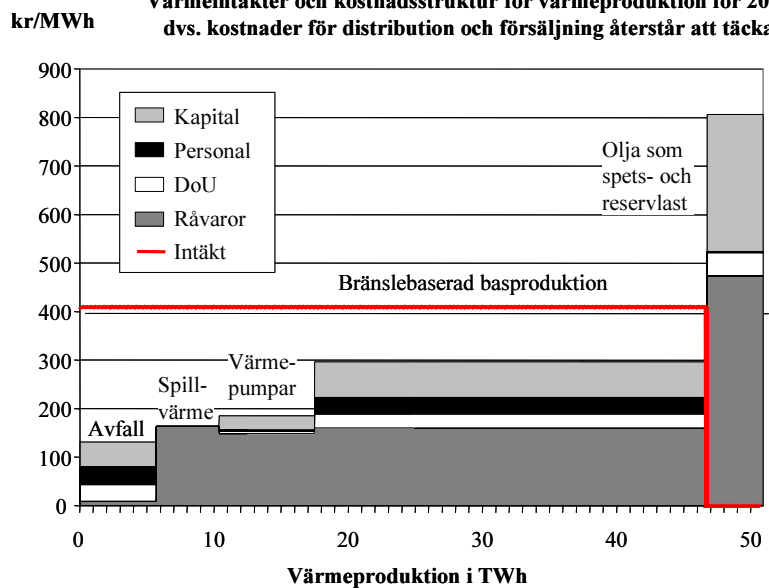
fjärrvärmepris om ca 400 kr/MWh är antaget. Basproduktionsanläggningarna har en lägre produktionskostnad än reserv- och spetslastanläggningarna som vanligtvis utgörs av oljeeldade panncentraler. Jag har erfarit att i dagsläget är det även vanligt att spetslastanläggningarna drivs av träpulver.

Basproduktionens produktionskostnad understiger fjärrvärmepriset till kund medan samtidigt reserv- och spetsanläggningarnas kostnad överstiger fjärrvärmepriset.

Intäkten (ytan) mellan fjärrvärmepris och produktionskostnad för basproduktion skall täcka kostnad för reserv- och spetslast samt generera avkastning på insatt kapital och vinst till fjärrvärmeleverantören.

Figur 4.3 Schematisk framställning av fjärrvärmesystemet

Värmeintäkter och kostnadsstruktur för värmeproduktion för 2001, dvs. kostnader för distribution och försäljning återstår att täcka



Källa: Fjärrvärmebyrån.

Om systemet öppnas för tredjepartstillträde kan inträdande företag ta över en del av efterfrågan, vilket kan leda till försämrad lönsamhet. Viss produktion kan därmed behöva tas ur drift antingen tillfälligt eller permanent.

Fjärrvärmebyråns utredning visar att för en tredje part i ett fjärrvärmesystem, i likhet med för en tredje part på den öppna elmarknaden, är det inte tillfyllest att enbart ta ut transiterings- och distributionskostnaden utan även kostnaden för balans, reserveffekt och spetslastproduktion måste tas ut av den inträdande aktören, såvida denne inte själv åtar sig detta.

Det måste alltid finnas en balans mellan inmatning och uttag av värmeenergi i fjärrvärmesystemet. Jämfört med elsystemet är dock tidsaspekten inte lika krävande i ett fjärrvärmesystem eftersom det finns ett visst värmelager i distributionsnätet samt att det även ofta finns ackumulatörer där hetvatten kan sparas. Om den nuvarande fjärrvärmeleverantören skall svara för energibalansen och reserv- och spetslast skall denne kunna debitera det inträdande företaget för dessa kostnader.

Förutom ovan redovisade kostnader för balans, reserveffekt och spetslastproduktion måste som nämnts en ny aktör även betala det nätägande fjärrvärmeföretagets kostnader för transitering av värme i nätägarens system.

Det kan vara svårt att fastställa de konkreta detaljerna kring en transiteringskostnad eftersom dessa är direkt relaterade till ett specifikt transiteringssystem och kan variera beroende på systemets storlek, typ och ålder etc. Exempel på vad transiteringskostnaderna kan omfatta är kostnader för att koppla en ny aktör till ett befintligt fjärrvärmesystem. Vidare uppstår kostnader för pumpnings-tjänst. Dessa kostnader styrs av vattenmängden som behöver pumpas. Avgifterna bör alltså täcka kostnader för att nätägaren agerar systemadministratör som övervakar och styr temperaturen och tryck längs distributionsnäten.

Transiteringsavgifterna för en ny aktör bör även omfatta nätägarens kapital-, personal-, drift- och underhållskostnader (DoU) samt värmeförlustkostnader för transiteringssträckan. Det är samtidigt en svår uppgift att beräkna på vilken basis dessa kostnader skall beräknas, t.ex. om kapitalkostnader skall beräknas utifrån återanskaffningsvärdet eller det ingående balansvärdet. Vidare kan svårigheter uppstå att bedöma vilka avkastningskrav som nätägaren har för distributionsnäten. Beräkningar visar att i genomsnitt uppgår kostnaderna för distributionen till en fjärdedel av de totala kostnaderna²⁹. Distributionsavgiften (tillträdespriset) skall dels kompensera för de kostnader nätägaren har för att transitera het-

²⁹ Förstudie av värmemarknaden E23:1999.

vatten, dels utgöra ersättning för de leveranser av hetvatten som den inträdande konkurrenten ”tar över” från dominanten, dvs. alternativkostnaden för att tillhandahålla tillträde (den förlorade nettointäkten). Om tillträdesavgiften sätts så att den dels täcker den direkta kostnaden för transporten i nätet, dels ger ersättning för alternativkostnaden för att tillhandahålla tillträde, innebär detta att ett företag går in på marknaden endast om det är minst lika effektivt som dominanten, dvs. har lägre produktionskostnader.³⁰

Ett införande av tredjepartstillträde innebär sammanfattningsvis att ägaren av fjärrvärmenätet måste få ersättning för flera kostnader för att kompenseras för det intrång som rätten för konkurrerande företag får genom tredjepartstillträdet. Det kommer att krävas ett omfattande arbete för att kunna fastställa kostnaderna på ett riktigt sätt.

³⁰ Baumol-Willig prisregel (Efficient Component Pricing Rule).

4.6 **Tvångsvis tredjepartstillträde skall inte införas eftersom det inte framkommit att konkurrens och miljö främjas**

Förslag: Jag anser inte att lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenät skall införas. De förväntade positiva effekterna av tredjepartstillträde med avseende på konkurrensen, konsumentnyttan eller miljön kan enligt min mening inte bli tillräckligt stora för att motivera ett lagstadgat tredjepartstillträde. Ersättningen till nätinnehavaren för dennes kostnader för transiteringen och för nettoförlusten av eventuella förlorade leveranser skulle vidare i vissa fall bli så hög att det inte skulle vara lönsamt för en ny aktör att etablera sig. Det finns dock situationer när det kan vara väl motiverat att nätet öppnas för en ny aktör. Det får främst anses vara fallet när det finns förutsättningar i fjärrvärmenätet och det därför är fördelaktigt att ta emot industriell spillvärme, värme från avfallsförbränning eller värme från anslutna större kunder etc.

För att främja att värmen i dessa fall utnyttjas bör det införas regler där innehavaren av fjärrvärmenätet åläggs en skyldighet att förhandla med en potentiell leverantör av värme. En sådan skyldighet medför att innehavaren av fjärrvärmenätet inför en förhandling måste göra en ordentlig analys av om det är lämpligt och möjligt att låta en annan producent få tillgång till nätet. Jag föreslår dessutom att om båda parterna anser att de behöver hjälp att enas skall den nyinrättade Fjärrvärmenämnden mot en avgift hjälpa till att medla.

Alternativet med att en myndighet skall bedöma när förutsättningar för tillträde till fjärrvärmenätet är uppfyllda anser jag inte är realistiskt. En sådan bedömning skulle bl.a. kräva att myndigheten för bedömningen av om tillträde skall ske gör en fullständig genomgång av den aktuella fjärrvärmeorganisationen. Det skulle vidare innebära att myndigheten fastställer vilken ersättning som skall utgå. En sådan ordning skulle kräva mycket stora resurser, både hos myndigheten och hos parterna.

När det gäller tillträde till nätinfrastruktur har tillträdesregleringar av någon form införts på vissa områden, t.ex. till accessnätet för fast telefoni samt till el- och naturgasnätet. Tillträdesregleringarna

har huvudsakligen motiverats utifrån konkurrensskäl och konsumentnytta.³¹

På senare tid har kundens situation inför fjärrvärmelieferantörer diskuterats. De regelbundna prisjusteringar som skett de senaste åren har lämnat vissa kunder utan möjlighet till påtrycknings-effekter eller motprestation gentemot fjärrvärmeföretagen, bl.a. för att det endast finns en leverantör av fjärrvärme per fjärrvärme-system.

En önskvärd konsekvens av ett tredjepartstillträde i fjärrvärmen är om det skulle kunna öka konkurrensen och därmed ge lägre pris för kund. Andra önskvärda positiva effekter är om ett införande av tredjepartstillträde kan medföra att kunden, genom att bl.a. stärka sin förhandlingsposition, kan uppleva en ökad trygghet, eftersom det finns flera aktörer på marknaden att välja mellan, samtidigt som flera aktörer kan öka konkurrenskrafterna på marknaden.

Fjärrvärme inklusive s.k. närvärme är i dag utbyggt i ca 570 orter och städer. Enligt branschföreningen Svensk Fjärrvärmes prognoser kommer fjärrvärmen fortsätta att expandera. Fjärrvärmelieferanserna beräknas öka med ca 10 TWh fram till år 2010. Omräknat i investeringsvolym innebär detta investeringar om ca 5,3 miljarder kronor per år under samma period. Svensk Fjärrvärme bedömer att fjärrvärmen har en potential att långsiktigt nå 75 procent av den svenska uppvärmningsmarknaden. Detta motsvarar leveranser om ca 80 TWh, vilket kan jämföras med dagens om ca 47 TWh.

Jag anser denna prognos vara en teknisk prognos som i mycket ringa utsträckning tar hänsyn till ekonomiska förutsättningar. Utbyggnad av fjärrvärmenät är kapitalintensivt och förutsätter stor transport av värme, dvs. hög värmtäthet i distributionsområdet. Värmeglesa områden som nya effektiva bostadsområden och energibesparande åtgärder i befintlig bebyggelse (dvs. värmebesparing) minskar värmtätheten och kan därmed försvåra utbyggnad av fjärrvärme. Visserligen kommer antalet konsumenter av fjärrvärme att öka men det finns faktorer som talar för att ökningen kan bli måttlig.

Vid bedömningen av om införande av tredjepartstillträde skall ske är det av intresse att se vad redan genomförda avregleringar fått

³¹ Se bl.a. prop. 1993/94:162 s. 138, prop. 1999/2000:72 s. 45 och prop. 2002/03:110 s. 169 f., 184 f. samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät (LLUB-förordningen).

för konsekvenser. El- och gasmarknadsutredningen³² har i sitt nyligen lämnade slutbetänkande konstaterat att konsumenternas elpriser inte sjunkit genom elmarknadsreformen, något som bl.a. förklaras med höga priser på råkraftsmarknaden. Däremot har utredningen konstaterat att handelsmarginalen för leverantörerna sjunkit, något som kan tolkas som om reformen medfört en ökad konkurrens på elmarknaden.

En rapport från Konkurrensverket³³ konstaterar dock klart att priserna för fast telefoni har generellt gått ner sedan avregleringen, särskilt efter det att möjligheten att använda förval tillkom år 1999.

För elmarknaden gäller att ett stort antal producenter och konsumenter kan handla med varandra. För råkraft finns också en fungerande handelsplats, NordPool. El och framför allt telefonsignaler är också lättare att överföra än värme. För fjärrvärmens del gäller däremot att eftersom det vid överföring av värme uppstår energiförluster är möjligheten att transportera värme längre sträckor ekonomiskt begränsad. Fjärrvärmens del är därför till skillnad från bl.a. eldistributionen begränsad till regioner och har en mer lokal prägel. Det medför att antalet befintliga och framtida kunder är mer begränsat. Framför allt gäller det på mindre orter. Trots att samma begränsningar i kundunderlaget som gäller för fjärrvärmens del inte gäller för elmarknaden kan konstateras att avregleringen av elmarknaden inte entydigt anses ha lett till lägre priser.

Jag anser att i teorin skulle en effektivt utformad tillträdesreglering kunna fungera återhållande på priset till slutkund även om ingen ytterligare aktör tillkommer. Detta beroende på att om mycket höga priser tas ut så kommer till slut nya aktörer att lockas till marknaden och vilja vara med och dela på marknaden, vilket verkar återhållande på priserna. Jag menar dock att detta argument inte är hållbart för fjärrvärmens del. Skaleffekter och de stora och kostsamma investeringar som är förknippade med att bygga en ny produktionsanläggning eller vid spillvärme dra nya fjärrvärmekulvertar och göra stora industriinstallationer, innebär att enbart ett hot om att nya aktörer skulle kunna komma in på fjärrvärmemarknaden inte kan anses tillräckligt för att få denna återhållande effekt på priset till slutkund. Det krävs i så fall att det finns ett verkligt behov av ny produktion genom att marknaden expanderar.

³² El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling (SOU 2004:129), s. 237 ff.

³³ Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader –Telemarknaden, 2003:22.

Jag bedömer, som framgått av tidigare avsnitt, det tekniskt möjligt att införa ett fullständigt tredjepartstillträde avseende fjärrvärme, på motsvarande sätt som på elmarknaden. Att det därmed skulle uppstå en väl fungerande konkurrensmarknad med lägre priser för kunden bedömer jag dock som mindre troligt. En förutsättning för att en marknad med konkurrens skall fungera på ett tillfredställande sätt är att det finns ett tillräckligt antal oberoende aktörer. För att få en fungerande konkurrens krävs relativt många aktörer på en marknad. Studier på området har visat att det ofta krävs fem eller fler aktörer för att få till stånd en fungerande marknad³⁴. Enligt min uppfattning är det inte sannolikt att man med ett tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten får in ett tillräckligt antal aktörer i befintliga fjärrvärmesystem för att en väl fungerande konkurrens ska uppstå. Möjligen skulle det kunna inträffa i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen. Då endast ett fåtal nya aktörer är möjligt finns dessutom alltid risken för att någon blir dominerande eller att man hamnar i en situation med kartellbildning och konkurrensbegränsande avtal. Ett fullständigt tredjepartstillträde skulle i bästa fall kunna leda till en oligopolisk situation som inte leder till lägre pris för konsumenterna.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att med hänsyn till fjärrvärmenätens lokala karaktär kan ett införande av tredjepartstillträde inom ett fjärrvärmenät möjligen bidra till att ett fåtal nya aktörer etableras i marknaden, framför allt i storstadsregionerna. Det är dock långtifrån säkert att kunderna i alla lägen gynnas av detta. Jag är därför tveksam till om ett införande av tredjepartstillträde verkligen är lämpligt och medför en fördel ur konkurrenssynpunkt. Frågan om det är ett sådant allmänt intresse som sägs i Europakonventionen och regeringsformen kan rent av väckas.

Förutom konkurrensskäl och konsumentnytta måste också övervägas om ett tredjepartstillträde till fjärrvärmenätinfrastrukturen kan vara motiverat av miljöskäl, såsom energihushållning. Om tredjepartstillträdet kan få stor betydelse för att skapa förutsättningar för energieffektivare verksamheter, bättre energihushållning samt en bättre miljö med bl.a. minskade koldioxidutsläpp kan det ändå vara motiverat.

Jag har tidigare konstaterat att fjärrvärmenäten är av lokal karaktär, vilket medför att kundunderlaget är begränsat. Generellt innebär det enligt min uppfattning att om en nytillkommande pro-

³⁴ Se t.ex. Rudkevich et al, Modeling electricity pricing in an deregulated generation industry, Energy Journal 19 1998.

ducent får tillträde till fjärrvärmenätet måste i princip befintliga producenter minska sin produktion för att överskott inte skall uppstå. Självfallet finns det fall där miljöfördelar uppstår. Ett exempel på det kan vara en fjärrvärmeleverantör som behöver ytterligare kapacitet och tillåter leverans av spillvärme i stället för att bygga en ny mer eller mindre förorenande produktionsanläggning. Det är dock inte alltid klart att miljöfördelar uppstår. Om ett nytt högeffektivt kraftvärmeverk utsätts för konkurrens av spillvärme från en industri och därför måste skära ner elproduktionen är det mer tveksamt om fördelar uppstår. Om dessutom den uteblivna elproduktionen ersätts med importerad el från kolkondenskraftverk i utlandet måste det anses som en nackdel för miljön. Det kan alltså enligt min mening inte entydigt sägas att tredjepartstillträde generellt medför fördelar ur miljösynpunkt. Även av dessa skäl är det alltså tveksamt om tredjepartstillträde skall införas och om det kan anses utgöra ett sådant allmänt intresse att det är förenligt med Europakonventionen och regeringsformen.

Ersättningen vid ett intrång skall enligt förarbetena till regeringsformen vara verklig och inte endast en symbolisk sådan.³⁵ För Europakonventionen gäller att vid bedömningen av om ingreppet är proportionerligt är det av stor betydelse om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. I denna fråga har Europadomstolen slagit fast ståndpunkten att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste utgå och att egendomsberövande utan ersättning inte kan anses proportionerligt.³⁶

Ovan har redovisats vissa ekonomiska konsekvenser av ett tredjepartstillträde. Ersättningen måste täcka ett flertal olika kostnader för ägaren av fjärrvärmenätet. Det medför att kostnaderna för ett tillträde i vissa fall kan bli mycket höga. Enligt min mening så höga att det inte är lönsamt för en ny aktör att ansluta sig.

Min slutsats blir alltså att varken konkurrensskäl, konsumentnytta eller miljöhänsyn talar för att en tvångsvis reglerad rätt till tillträde skall införas. Ersättningen till nättinnehavaren för dennes kostnader för transiteringen och eventuella nettoförlusten av förlorade leveranser skulle vidare i vissa fall bli så hög att det inte skulle vara lönsamt för en ny aktör att etablera sig. Endast om den

³⁵ Se Petrén/Ragnemalm, a. a., s. 85; jfr Bertil Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJT 1994 s. 930.

³⁶ Se Danelius, a. a., s. 377.

inträdande leverantören har lägre kostnader för produktionen blir det lönsamt för den inträdande leverantören.³⁷

4.7 I stället föreslås förhandling om tillträde

Jag har ovan uttryckt min tveksamhet mot att införa tredjepartstillträde. Som nämnts finns det dock situationer när det kan vara väl motiverat att nätet öppnas för en ny aktör. Det får främst anses vara fallet när det finns förutsättningar i fjärrvärmenätet och det därför är fördelaktigt att ta emot exempelvis industriell spillvärme, värme från avfallsförbränning eller värme från anslutna större kunder.

Antingen kan ett system införas där en myndighet gör bedömningen av om det är lämpligt att en ny aktör får tillträde till fjärrvärmenätet eller så kan systemet bygga på den fria avtalsrätten. Vissa av de invändningar mot tredjepartstillträde som jag har redovisat ovan faller visserligen om det först av en myndighet görs en prövning av lämpligheten. Bl.a. är det rimligt att anta att endast tillträde som är miljömässigt motiverat då får komma i fråga. Att göra bedömningen skulle dock kräva att myndigheten gör en fullständig genomgång av den aktuella fjärrvärmeorganisationen när en framställning görs för att se om det är lämpligt att ansluta en ny leverantör. Även den utomstående aktören som vill ha tillgång till nätet måste genomgå en prövning. Bl.a. måste sannolikheten för att leveranser av värme kan ske långsiktigt rimligtvis bedömas. Vidare måste myndigheten bestämma vilken ersättning som skall utgå. Min åsikt är att en sådan prövning skulle kräva mycket stora resurser, både hos myndigheten och hos parterna. Jag anser därför inte det realistiskt att lämna ett sådant förslag.

Enligt min mening bör det i stället införas regler som bygger på fria förhandlingar. När en framställning om tredjepartstillträde görs är det viktigt att ägaren av fjärrvärmenätet verkligen gör en analys av om det är lämpligt och möjligt att låta en utomstående leverantör av hetvatten få tillgång till nätet. För att innehavaren av fjärrvärmenätet verkligen skall göra en sådan seriös analys förordar jag en ordning som kan beskrivas som ett förhandlat tillträde till näten.

Med förhandlat tillträde avses att skyldighet att förhandla införs när någon utomstående gör en förfrågan om tredjepartstillträde.

³⁷ Bergman Mats, "Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar", Ds 2002:21.

Syftet med förhandlingen är att antingen få nätägaren att köpa värmen av leverantören till ett överenskommet pris eller att mot betalning transitera denna värme i nätet åt leverantören för försäljning till kund eller för annat ändamål, t.ex. sammankoppling och samkörning av olika produktionsenheter.

Förhandlingsskyldigheten medför att ägaren av ett fjärrvärmenät inte slentrianmässigt kan säga nej till framställningar utan skall göra en seriös analys av om det är lämpligt att tillåta ett tillträde och vilka villkor som då skall gälla. Både framställningar om tillträde från den som vill ha tillträde och besked från ägaren av fjärrvärmenätet måste vara väl motiverade. Ett sådant krav ökar möjligheten för att parterna skall nå en överenskommelse.

För det fall att förhandlingarna inte leder till något resultat måste det övervägas om det kan finnas skäl att förstärka förhandlingsskyldigheten genom att införa någon form av medlingsinstitut där parterna kan få medling till stånd. Ett sådant förfarande syftar till att åstadkomma en överenskommelse mellan två eller flera parter som inte förmår finna en gemensam lösning på ett uppkommet problem eller en tvist.

Jag anser att en möjlighet till medling skall införas. Vid en medling är det inte orimligt att liknande bedömningar behöver göras som vid ett av myndighet prövat tillträde. Även för en medling kan därför kostnaderna bli betydande. Särskilt om parterna har ståndpunkter som ligger långt ifrån varandra kan processen bli tidsödande och kostnadskrävande. Att tvinga fram en kanske meningslös medling i samtliga situationer anser jag därför inte är rimligt. För att medling skall komma till stånd föreslår jag därför att det skall krävas att båda parter är överens om saken.

Jag föreslår i detta betänkande ett inrättande av en särskild Fjärrvärmenämnd. Nämnden har bl.a. till uppgift att lämna rekommendationer vid tvister mellan kunder och distributörer. Fjärrvärmenämnden skall bestå av en opartisk ordförande med domarerfarenhet, en teknisk expert samt två särskilda ledamöter med erfarenhet av fjärrvärmebranschen från ett distributör- respektive kundperspektiv.

Jag föreslår att Fjärrvärmenämnden också skall vara medlingsorgan vid oenighet vid tredjepartstillträde. Eftersom det inte är förhållanden mellan distributör och kund som skall bedömas bör nämndens sammansättning i dessa fall vara annorlunda. De två särskilda ledamöterna bör ha erfarenhet av produktion och distribution av hetvatten i fjärrvärmeverksamhet respektive värmeproduk-

tion inom industrin. Ledamöterna utses på samma sätt som vid tvister mellan distributör och konsument. Kostnaderna för nämndens verksamhet bör till fullo finansieras via avgifter från parterna.

Jag är medveten om att många faktorer måste vara uppfyllda för att en medling som behöver begäras av båda parter skall komma till stånd. Det torde därför endast bli i ett fåtal fall som en medlings-situation uppkommer, nämligen om parterna nästan är överens och behöver hjälp med att lösa viss oenighet. Eftersom det redan kommer att finnas en Fjärrvärmenämnd medför dock möjligheten att få hjälp med medling inga kostnader så länge medling inte sker.

Tillsynen över bestämmelsen och främst att förhandlings-skyldigheten följs skall skötas av tillsynsmyndigheten. Även denna del av myndighetens verksamhet föreslår jag finansieras via avgifter.

Med förslaget anser jag att de krav som framförts på att underlätta tillvaratagandet av industriell spillvärme, värme från andra källor t.ex. kunderna tillgodoses. Om det finns förutsättningar i fjärrvärmenätet att ta emot exempelvis spillvärme torde det finnas goda förutsättningar att en uppgörelse kommer till stånd. I de fall en förhandling kommer till stånd och en överenskommelse nås på normala affärsmässiga grunder uppkommer ingen ny och "onödig" administration i företagen. Förhandlingsskyldigheten kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning för ägare av fjärrvärmenät, där ett flertal är att anse som små företag. Jag anser dock att den arbetsbelastning som förslaget innebär är acceptabel.

5 Högeffektiv kraftvärme

5.1 Kriterier för högeffektiv kraftvärme

Kraftvärmeproduktion är ett effektivt sätt att producera elenergi. I ett kraftvärmeverk eller i ett industriellt mottrycksverk sker en samtidig produktion av dels el eller mekanisk energi dels värme. Värmen nyttiggörs i ett fjärrvärmenät eller i en industriell process och huvuddelen av den producerade elen säljs på den öppna elmarknaden eller utnyttjas inom processindustrin. En större del av bränsleenergin nyttiggörs i ett kraftvärmeverk jämfört med i ett kondenskraftverk. Vanligast i Europa i dag är emellertid att el och värme produceras var för sig i skilda anläggningar. Elproduktion med bränslen sker i kondenskraftverk, gasturbiner och i motorer. Spillvärmen som fås från elproduktionen tas inte till vara i dessa anläggningar. Med värmeverk (värmeproduktionsanläggning) avses en anläggning som enbart producerar värme för en industriell process eller i ett fjärrvärmenät för uppvärmning av bostäder och lokaler.

Med högeffektiv kraftvärme avses sådan kraftvärme som uppfyller kriterierna i bilaga III till kraftvärmedirektivet¹.

För att betraktas som högeffektiv kraftvärme krävs enligt kraftvärmedirektivet en energieffektivisering jämfört med om el och värme producerats var för sig. Direktivet anger som huvudregel att en effektivisering av bränsleanvändningen på 10 procent erfordras för att en kraftvärmeproduktion skall få betraktas som högeffektiv. För att kunna beräkna kraftvärmens effektivitet i enskilda anläggningar behövs något att jämföra med, dvs. referensvärden för effektiviteten (verkningsgraden) vid separat produktion av el respektive värme. Dessa värden har ännu inte fastställts av EG-kommissionen. Senast den 21 februari 2006 skall, enligt direktivet, dessa värden vara fastställda.

¹ Direktiv 2004/8/EG, 11 februari 2004

Kommissionen har startat detta arbete genom att lägga ut ett konsultuppdrag på det danska konsultföretaget COWI. Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstater som genomför detta direktiv i sin lagstiftning innan kommissionen har fastställt harmoniserade referensvärden anta nationella referensvärden.

5.2 Referensvärden för högeffektiv kraftvärme

Förslag: Jag föreslår att det redan under innevarande år skall införas nationella interimistiska referensvärden för separat produktion av el och värme i avvaktan på att harmoniserade europeiska referensvärden fastställs.

De befintliga svenska kraftvärmeverken är högeffektiva. Vad jag kunnat finna har nästan samtliga svenska kraftvärmeverk en verkningsgrad i storleksordningen 90 procent. Oavsett vilka referensvärden som kommissionen fastställer, bedömer jag att de svenska kraftvärmeverken skulle uppfylla kriteriet för högeffektiva kraftvärmeverk. Så är emellertid inte alltid fallet i övriga Europa.

Eftersom avsikten från kommissionen är att harmoniserade referensvärden skall fastställas genom den föreskrivande kommittén enligt direktivets artikel 4 och 14 inom mindre än ett år skulle det i och för sig inte vara strikt nödvändigt att fastställa nationella interimistiska referensvärden i avvaktan på harmoniserade värden på europeisk nivå. Jag gör emellertid den bedömningen att det svenska arbetet i den föreskrivande kommittén skulle underlättas om det fanns nationella interimistiska referensvärden och väljer därför att föreslå sådana för att möjliggöra för regeringen att genomföra direktivet i svensk lagstiftning redan under innevarande år. Enligt artikel 4.3 i direktivet måste som en del häri svenska referensvärden för separat produktion av el och värme fastställas i avvaktan på de harmoniserade europeiska referensvärdena.

5.2.1 Värmeverk

Värmeproduktion i ett kraftvärmeverk kan direkt jämföras med värmeproduktion i en hetvattenpanna (benämndes förr värmeverk) med samma bränsle. Det går att uppnå samma termiska totalverk-

ningsgrad i ett värmeverk som i ett kraftvärmeverk. Som exempel har ett modernt verk utan s.k. rökgaskondensering en verkningsgrad på ca 90 procent både som värmeverk och kraftvärmeverk med viss liten variation beroende på typ av bränsle samt den temperaturnivå vid vilken värmeenergin nyttiggörs.

Nedan redovisas verkningsgraden för moderna pannanläggningar med bästa möjliga teknik, s.k. BAT (Best Available Technology), för jämförelse med kraftvärme respektive industriellt mottryck. Värdena baseras på uppgifter från branschen. I allmänhet är verkningsgraden i industriella pannor något lägre än i fjärrvärme-systemens hetvattenpannor.

Tabell 5.1 Verkningsgrad för moderna pannanläggningar med BAT för jämförelse med kraftvärme och mottryck

	Kraftvärme	Industriomottryck
Gaspanna	93 %	91 %
Oljepanna	92 %	90 %
Kolpanna	90 %	89 %
Biobränsle exkl. rökgaskondensering	90 %	89 %

Ett annat alternativ för referensvärde på värmeverkets verkningsgrad i beräkningen huruvida kraftvärmeverket uppfyller kriteriet högeffektivt kraftvärmeverk kan vara kraftvärmeverkets verkliga verkningsgrad i mottrycksdrift (kraftvärmedrift). Dock bör ett minimivärde antas, t.ex. 85 procent.

Ett tredje alternativ är att ansätta ett enda referensvärde oavsett bränsle, dvs. ett referensvärde som är en approximation av verkningsgraden i moderna anläggningar. Min bedömning är att ett lämpligt avrundat värde så fall skulle vara ca 90 procent.

När EG-kommissionen under 2006 kommer att föreslå harmoniserade referensvärden kommer emellertid dessa att variera beroende på bränsle och teknik. Vid beräkningar om kraftvärmeverket är högeffektivt eller inte blir det inte mer eller mindre administrativt betungande om de interimistiska nationella referensvärdena är ett approximerat värde eller flera värden beroende på bränsle. Jag föreslår därför nationella referensvärden baserade på bränsle enligt tabellen ovan.

Energimyndigheten bör ges i uppdrag att meddela närmare föreskrifter.

5.2.2 Kondenskraftverk

När det gäller kondenskraftverk varierar verkningsgraden starkt beroende på teknik, ålder och bränsle. Effektiva naturgaseldade s.k. gaskombikondenskraftverk kan i dag uppnå en verkningsgrad upp mot ca 57 procent. I dag finns det inte några nya gaskombikondensverk i Sverige. I Göteborg bygger man för närvarande en mottrycksanläggning, Rya Kraftvärmeverk. Rya är ett högeffektivt kraftvärmeverk. Detta verk är inte utrustat med kondenssvans² men däremot med en s.k. återkylare, vilket är en enklare variant. Vid drift med återkylaren uppnås en verkningsgrad på ca 46 procent. Rya Kraftvärmeverk är således inte optimerat för elproduktion vid denna typ av drift. Gasturbiner med modern teknik når i dagsläget en verkningsgrad på ca 45 procent. De befintliga svenska kondenskraftverken har en verkningsgrad på 37–42 procent. Det senast idrifttagna verket i Karlshamn uppnår 42 procent. På kontinenten finns dock gamla koleldade kondenskraftverk med en verkningsgrad i storleksordningen 35 procent och därunder. Enligt Svensk Fjärrvärme uppgår genomsnittet inom EU till 38 procent. Eftersom det hittills inte varit aktuellt med kondenskraftverk för biobränsle, torv eller avfall kan det inte med god precision anges vilken verkningsgrad som skulle uppnås i det hypotetiska fallet att sådana skulle byggas. Nedanstående värden baseras på den praktiska erfarenheten att redan vid storleken 30 MW_{el} och i kraftvärmedrift nås en elverkningsgrad på 34 procent för biobränsle samt 28 procent för avfall.

Nya baskondenskraftanläggningar når enligt berörda branschföreningar nedanstående verkningsgrader.

² En kondenssvans är en turbin som är påkopplad en mottrycksturbin så att ångan från denna, som alternativ till att kondenseras i en fjärrvärmekondensator för fjärrvärmeproduktion, helt eller delvis kan dras genom kondenssvansen och där producera elkondenskraft. El kan därmed produceras i kraftvärmeverket även om det inte finns underlag för fjärrvärmeproduktion t.ex. vid varm väderlek. Sådan blandad produktion av mottryckskraft och kondenskraft är tänkt ske i det planerade Öresundverket och förekommer i dag t.ex. i Arosverket i Västerås.

Tabell 5.2 Verkningsgrad för nya baskondenskraftanläggningar

Naturgaskombi	57 %
Gasturbin/motor	45 %
Kol/olja	47 %
Biobränsle och torv	42 %
Avfall	34 % ³

Ett kraftvärmeverk kan inte betraktas som en anläggning för baslast i elsystemet utan är snarare en anläggning för mellanlast. Ett kraftvärmeverk bör därför snarast jämföras med ett kondenskraftverk för mellanlast. Dessa anläggningar har en lägre verkningsgrad än baskraftanläggningar med bästa möjliga teknik, BAT. Även gamla anläggningar har en lägre verkningsgrad än som redovisats ovan.

Jag föreslår därför att följande referensvärden, som är något lägre än anläggningar med BAT, skall användas.

Tabell 5.3 Referensvärden för verkningsgrad i kondenskraftverk.

Naturgaskombi	55 %
Gasturbin/Motor	42 %
Kol/olja	42 %
Biobränsle och torv	42 %
Avfall	34 %

Enligt bilaga III i direktivet skall referensvärdena för effektivitet för kraftvärmepannor som är äldre än 10 år fastställas som referensvärdet för pannor som är 10 år gamla. Effektiviteten för 10 år gamla anläggningar är i stort samma som dagens anläggningar. Jag ser därför inget vägande skäl för att föreslå ytterligare lägre nationella värden för gamla anläggningar.

Det kan även diskuteras om verkningsgraden skulle justeras ned något på grund av att kondenskraftproduktion är en centraliserad elproduktion medan kraftvärme är decentraliserad produktion. Elnätförlusterna är större för centraliserad produktion. Detta är något som kommer att tas med i kommissionens arbete med

³ Till avfallskondenskraftverket i Amsterdam projekteras nya anläggningar enligt BAT. Elverkningsgraden väntas uppgå till ca 34 procent.

harmoniserade referensvärden. Mot denna bakgrund och då skillnaderna är små ser jag inget vägande skäl för att i detta läge justera för dessa eventuella skillnader.

Jag har haft samråd med Energimyndigheten som bl.a. framfört att referensvärdena på en övergripande nivå i stort sett är rimliga utom för biokondens och avfallskondens. Myndigheten anser att samtliga värden skulle behöva bearbetas ytterligare. Med hänsyn till att det är interimistiska värden som föreslås ser jag inte detta som något problem.

Energimyndigheten bör ges i uppdrag att meddela närmare föreskrifter för referensvärdena och tillämpningen av dessa.

5.2.3 Mikro kraftvärme och småskalig kraftvärme

Med mikro kraftvärme avses i direktivet kraftvärmeverk med en eleffekt understigande 0,05 MW_{el} och med småskalig kraftvärme avses kraftvärmeverk med en eleffekt understigande 1 MW_{el}.

Enligt utredningsdirektivet skall jag lämna förslag om tillämpning i fråga om särskilda kriterier för småskalig kraftvärme och mikro kraftvärme. Den svenska energipolitiken har under lång tid syftat till en effektiv tillförsel och användning av energi. Att tillämpa lindrigare krav för mikro- och småskalig kraftvärme skulle enligt min bedömning strida mot av regeringen och riksdagen fastställda energipolitiska mål. Jag anser att det inte kan vara ett självändamål med småskalig teknik. Samma effektivitetskrav bör i princip ställas på såväl småskalig som storskalig teknik.

Den energieffektivisering på minimum 10 procent som direktivet anger för att kraftvärmeverk skall betraktas som högeffektiva, anser jag i ett svenskt perspektiv vara modesta och bör också tillämpas på småskaliga kraftvärmeverk och mikro kraftvärmeverk. I realiteten kan betydligt större energieffektiviseringar än 10 procent uppnås i konventionella kraftvärmeverk. Branschorganet Svensk Fjärrvärme uppger ett medelvärde på ca 27 procent för de svenska verken och endast ett fåtal av dessa verk når en effektivisering understigande 20 procent. Endast ett av alla befintliga verk i Sverige når en effektivisering understigande 10 procent. För det fall småskalig teknik skulle konkurrera med och ersätta storskalig är sannolikt en relevant jämförelse inte separat produktion av el och värme, utan en kombinerad produktion i mer effektiva stora kraftvärmeverk. Vad gäller mikro kraftvärme (< 50 kW_{el}) bedömer jag att en relevant

jämförelse blir egen hetvattenpanna och inköp av el från en elleverantör.

Jag ser inga vägande skäl att föreslå separata referensvärden för småskalig teknik och mikroteknik utan samma referensvärden som för storskalig teknik föreslås.

Energimyndigheten har framfört att man visserligen delar uppfattningen att det inte är ett självändamål med småskalig teknik men att småskalig teknik kan utnyttjas där storskalig teknik inte lämpar sig. Detta kan enligt Energimyndigheten kräva särskilda överväganden.

Energimyndigheten bör ges i uppdrag att meddela närmare föreskrifter för referensvärdena och tillämpningen av dessa. Ett sådant bemyndigande föreslås därför i den nya lag om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme som redovisas i kapitel 6.

5.3 Alternativa kriterier för vad som skall redovisas som kraftvärme

Förslag: Jag ser inga skäl för att Sverige skulle utnyttja möjligheten i artikel 12 i kraftvärmedirektivet att under en övergångsperiod införa en alternativ beräkning av högeffektiv kraftvärme.

Enligt artikel 12 i kraftvärmedirektivet får medlemsstaterna under en övergångsperiod fram till 2011 använda andra metoder än de som föreskrivs för att redovisa högeffektiv kraftvärme. Metoderna måste i förväg godkännas av kommissionen. Metoder som åsyftas ger ett vidare resultat än vad som specificeras i artikel 12. Artikeln är emellertid avsedd för stater som i dag har ett annat system. Jag ser inga skäl för att Sverige skulle tillämpa artikel 12. I det svenska energiskattesystemet finns det redan i dag en definition av vad som menas med kraftvärme. Jämfört med ren värmeproduktion medges nedsättning av skatten på bränslen till den del de förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk. Skattenedsättningen gör det därför fördelaktigt att producera värme i kraftvärmeverk i stället för i värmeverk. Nästan uteslutande omfattas de nuvarande svenska kraftvärmeverken av kraftvärmedirektivets definition på högeffektiv kraftvärme.

6 Ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme

Förslag: I enlighet med artikel 5 i kraftvärmedirektivet införs en lag om ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme. Producenter av sådan el får en rätt att på begäran få en ursprungsgaranti i form av ett dokument från garantimyndigheten, som utredaren föreslår skall vara Svenska kraftnät. Dokumentet anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats i producentens anläggning.

6.1 Uppdraget

Utredaren har i uppdrag att lämna förslag till hur artikel 5 i kraftvärmedirektivet om ursprungsgaranti för el från högeffektiv kraftvärme skall genomföras i Sverige. En utgångspunkt bör enligt uppdraget vara utformningen av lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el.

6.2 En ny lag om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme föreslås

Bestämmelserna i kraftvärmedirektivet syftar till att främja en effektivare användning av bränsle och att genom en ökad användning av kraftvärme minska överföringsförluster och utsläpp, framförallt av växthusgaser. En effektivare energianvändning genom kraftvärme kan även bidra till en förbättrad försörjningstrygghet avseende energi inom EU. Enligt artikel 5 i kraftvärmedirektivet skall medlemsstaterna se till att el som har producerats genom högeffektiv kraftvärme kan garanteras i enlighet med av medlemsstaten fastställda kriterier. Medlemsstaterna skall också se till att sådana ursprungsgarantier utfärdas på begäran.

Garantierna skall av producenten kunna visas för potentiella köpare av elen som bevis för att den el producenten säljer är producerad i enlighet med kraftvärmedirektivets kriterier. Garantierna skall utfärdas enligt objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier som har fastställts av berörd medlemsstat. Medlemsstaterna skall införa lämpliga mekanismer för att säkerställa att de ursprungsgarantier som utfärdas är korrekta och tillförlitliga. För det ändamålet får medlemsstaterna utse ett eller flera organ som skall ha i uppdrag att kontrollera utfärdandet av ursprungsgarantierna. Dessa organ skall vara oberoende i förhållande till såväl producenter som distributörer.

För att underlätta bedömningen av vad som är att anse som hög-effektiv kraftvärme skall enligt artikel 4.1 i kraftvärmedirektivet EG-kommissionen, i enlighet med bilaga III i direktivet senast den 21 februari 2006 fastställa harmoniserade referensvärden för effektivitet vid separat produktion av el och värme. Av artikel 4.3 framgår dock att medlemsstater som genomför direktivet innan kommissionen har fastställt harmoniserade referensvärden bör fram till den tidpunkten då harmoniserade referensvärden fastställs anta nationella referensvärden. Som nämnts i kapitel 5 gör jag den bedömningen att det svenska arbetet i den föreskrivande kommittén skulle underlättas om det fanns nationella interimistiska referensvärden, och väljer därför att föreslå sådana för att möjliggöra för regeringen att implementera direktivet i svensk lagstiftning redan under innevarande år.

Jag har i enlighet med direktiven bl.a. samrått med Svenska kraftnät och då fått följande uppgifter om dagens hantering av ursprungsgarantier för förnybar elproduktion. Utfärdandet av ursprungsgarantier hanteras elektroniskt och bygger på det datasystem, benämnt CESAR, som utvecklats för utfärdande och konföring av elcertifikaten. Det krävdes relativt få ändringar av det befintliga datasystemet för att även kunna användas för utfärdande av ursprungsgarantierna för förnybar elproduktion. Kostnaderna för modifieringen uppgick till ca 200 000 kr. Det finns i dag ca 1 850 registrerade anläggningar i CESAR. Därtill kan det finnas fler anläggningar som är kvalificerade men inte anmälda, t.ex. stora vattenkraftverk och eventuellt någon förbränningsanläggning för avfall etc. Syftet med de garantier som utfärdats i dag är huvudsakligen att möta efterfrågan av ursprungsgarantier i andra europeiska

länder. För överföring av ursprungsgarantierna har det s.k. RECS¹-samarbetet utnyttjats. Svenska kraftnät har ingen uppgift om att ursprungsgarantier utnyttjats för användande inom Sverige. Däremot har svenska aktörer sedan den 1 januari 2004 inom ramen för RECS-samarbetet överfört ursprungsgarantier motsvarande ca 5,7 miljoner MWh från totalt 37 producerande anläggningar. Därtill ligger ytterligare ursprungsgarantier motsvarande en miljon MWh i avvaktan på att överföras. Något gemensamt regelverk för överföring av ursprungsgarantier från elproduktion från högeffektiv kraftvärme i likhet med RECS-samarbetet finns inte. Däremot har sådana diskussioner förts inom ramen för RECS. Att inrätta ett elektroniskt baserat system för ursprungsgarantier för elproduktion från högeffektiv kraftvärme liknande det system som finns i dag kommer att kräva förändringar av myndighetens datastöd. Ett system för ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme kan till viss del baseras på datasystemet för kontoföring av elcertifikaten men kommer definitivt att behöva kompletteras. Flera av de uppgifter som enligt kraftvärmedirektivet skall ingå i garantierna har Svenska kraftnät dessutom inte tillgång till utan dessa kommer att behöva rapporteras in. Med anledning av att det i dag inte är klart vilken efterfrågan som finns av ursprungsgarantier för elproduktion från högeffektiv kraftvärme föreslås att en manuell bearbetning av uppgifterna bör övervägas. Även om en manuell hantering genomförs måste dock viss anpassning av det nuvarande IT-stödet göras.

Jag lägger här fram ett förslag som syftar till att genomföra kraftvärmedirektivets artikel 5 i den svenska lagstiftningen. Jag har övervägt om bestämmelserna i direktivet skall genomföras genom att en ny lag införs eller genom ändringar i den befintliga lagen om ursprungsgarantier för förnybar el. Jag har valt att föreslå en ny lag. Främsta skälet är att utfärdandet av garantierna sker enligt olika förutsättningar. Ursprungsgarantierna för förnybar el är förknippade med förnybar energi och starkt knutna till elcertifikatsystemet. De nu föreslagna ursprungsgarantierna är däremot inte beroende av att elproduktionen sker genom förnybar energi, utan visar att bränslet, som kan exempelvis vara både kol, olja och naturgas, har använts effektivt. Det finns därför en skillnad avseende vilka uppgifter som skall framgå av en ursprungsgaranti. Om det enligt nya direktiv i framtiden skulle visa sig att andra ursprungsgarantier

¹ Renewable Energy Certificat System är ett internationellt samarbete där myndigheter, bolag och enskilda kan delta. För mer information se www.recs.org.

skall införas, får det då övervägas om en allmän lag om ursprungsgarantier skall beslutas för att undvika att det uppstår en svåröverskådlig lagstiftning om olika ursprungsgarantier.

I dag finns i Sverige enligt uppgift från Energimyndigheten 109 anläggningar, inklusive gasmotorer, som är att anse som kraftvärmeverk. I princip uppfyller såvitt utredaren har erfarit flertalet verk kraftvärmedirektivets krav på högeffektiv kraftvärme. Av Svenska kraftnäts uppgifter framgår att det inte finns någon uppgift om att ursprungsgarantier avseende förnybar el använts inom Sverige. Däremot har ett stort antal utfärdats för handel i Europa. Någon marknad för ursprungsgarantier avseende högeffektiv kraftvärme finns inte i nuläget. Det finns alltså goda skäl att anta att relativt få ursprungsgarantier avseende högeffektiv kraftvärme kommer att bli utfärdade. Med hänsyn härtill och de kostnader som ett nytt helt databaserat system medför bör, i vart fall inledningsvis, ett i huvudsak manuellt hanteringssätt övervägas. Om det senare visar sig att efterfrågan blir stor får frågan tas upp på nytt. Frågan om hur ett system i detalj skall utformas är en fråga som bäst hanteras i förordnings- eller föreskriftsform.

Mitt förslag innebär att innehavare av anläggningar där el produceras genom högeffektiv kraftvärme ges rätt att efter ansökan mot avgift få en ursprungsgaranti i form av ett dokument utfärdat. En ursprungsgaranti skall utfärdas av staten på begäran av en producent. Garantierna föreslås bli utfärdade av Svenska kraftnät i egenkap av garantimyndighet. För att ha möjlighet att få garantier utfärdade krävs att en anmälan gjorts till Energimyndigheten som föreslås bli tillsynsmyndighet. Ytterligare ett krav för utfärdande är att Svenska kraftnät får tillgång till de uppgifter som enligt direktivet skall redovisas i en ursprungsgaranti. Om vissa i författningskommentaren föreslagna ändringar i mätningkungörelsen görs, kommer Svenska kraftnät genom sin hantering av mätresultat från produktionsanläggningarna i riket att få tillgång till vissa av de uppgifter, bl.a. mängd producerad el och produktionsanläggningen, som skall anges i en ursprungsgaranti. Andra uppgifter, såsom bränslets effektiva värmevärde, hur värmen som producerats samtidigt med elen har använts samt vilka bränslebesparingar som gjorts jämfört med separat produktion av el och värme, måste dock redovisas av producenten direkt till Svenska kraftnät.

Förslaget medför att en verksamhetsutövare som vill få en ursprungsgaranti utfärdad skall anmäla detta och sedan mot en avgift få en garanti i form av ett dokument utfärdad. Det är frivil-

ligt att få en garanti utfärdad och förslaget kan inte anses innebära några särskilda konsekvenser för små företag. Jag föreslår att Svenska kraftnäts kostnad för utfärdandet av garantier skall täckas genom avgifter. Några särskilda kostnader i denna del uppstår alltså inte för myndigheten. Även de kostnader som uppstår för Energimyndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet anser jag kan finansieras med avgifter. Frågan om avgifter berörs ytterligare i kapitel 12. Jag vill dock peka på att vid inrättandet av systemet kommer särskilda kostnader att uppstå för Svenska kraftnät. Dessa kostnader är svåra att finansiera genom avgifter, särskilt om intresset för att få garantier utfärdade blir lågt.

Hur avgifter av detta slag skall betraktas har behandlats i budgetpropositionen². Regeringen har i propositionen ansett att utfärdandet av ursprungsgarantier avseende förnybar el innefattar myndighetsutövning då garantierna endast får utfärdas under vissa förutsättningar som är angivna i lagen. I propositionen anføres därför att avgiften för utfärdandet måste betraktas som en offentligrättslig avgift. Slutligen anføres att ingen är skyldig att skaffa ursprungsgarantier av det slag som fastställts i lagen om ursprungsgarantier men den som vill ha sådana garantier är tvungen att vända sig till Svenska kraftnät, därför kan avgiften betraktas som tvingande. Jag är av uppfattningen att samma synsätt kan anläggas på föreslagna ursprungsgarantier.

² Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 21, s. 97.

7 Kraftvärme i Sverige – en analys av den svenska kraftvärmepotentialen

7.1 Uppdraget

Regeringen lämnade i maj 2004 ett tilläggsuppdrag¹ till utredningen, i vilket det ingår att lämna förslag till hur kraftvärmedirektivet om främjande av kraftvärme på den inre marknaden skall genomföras i Sverige.

I mitt uppdrag ingår att analysera den svenska potentialen för högeffektiv kraftvärme enligt vad som föreskrivs i artikel 6 i kraftvärmedirektivet. I denna analys skall särskilt beaktas effekterna av den ändrade energibeskattningen avseende kraftvärme som trädde i kraft den 1 januari 2004, införandet av elcertifikatsystemet den 1 maj 2003, systemet för handel med utsläppsrätter som trädde i kraft den 1 januari 2005 samt den ekonomiska potentialen för ytterligare expansion av fjärrvärmenäten. Så långt möjligt skall även potentialen och eventuella behov av regeländringar relaterat till mikrokraftvärme och mekanisk direkt drift enligt direktivets artikel 3 a belysas. Jag skall vidare lämna förslag beträffande tillämpning av Bilaga III a i fråga om särskilda kriterier för att småskalig kraftvärme och mikrokraftvärme skall betraktas som högeffektiv.

Jag har uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) att genomföra en studie av den ekonomiska potentialen för kraftvärme i Sverige. Konsultföretagets rapport bifogas betänkandet (bilaga 4). I detta kapitel redovisas huvudresultaten från konsultrapporten. För en närmare redovisning hänvisas till bilagan.

¹ Dir. 2004:58.

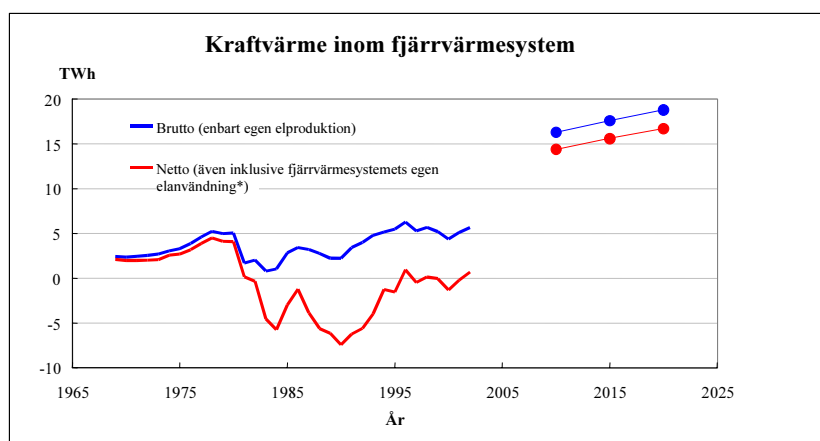
7.2 Kraftvärme i Sverige

Jämfört med andra länder inom EU har Sverige en låg andel kraftvärme i fjärrvärmenäten. Den andel av fjärrvärmen som produceras i kraftvärmeverk utgör i Sverige ca 30 procent vilket kan jämföras med en genomsnittlig andel på ca 80 procent i övriga EU-länder.

Det finns flera orsaker till den låga andelen kraftvärme. Den omfattande utbyggnaden av vattenkraften och kärnkraften är två viktiga förklaringar. Energiskattesystemet som inte främjat kraftvärmeutbyggnad är en annan viktig orsak. Under senare år har dock bibränsleeldade anläggningar för kraftvärmeproduktion byggts som ett resultat av statsstödsystem.

Som framgår av figur 7.1 producerade kraftvärmerna under 2003 5,2 TWh_{el}. Till detta kan läggas att kraftvärmeproduktionen inom svensk industri uppgick till samma mängd, dvs. 5,2 TWh_{el}.

Figur 7.1 Historisk kraftvärmeproduktion i anslutning till fjärrvärme-systemen brutto och netto för perioden 1970–2003 samt beräknad kraftvärmepotential 2010, 2015 samt 2020



*) Avser fjärrvärmesystemets totala elanvändning inklusive värmepumpar, elpannor, m.m.

Källa: "Bedömning av potential för högeffektiv kraftvärme i Sverige", Öhrlings PricewaterhouseCoopers, februari 2005.

På den öppna europeiska elmarknaden ligger kolkondenskraft på marginalen i elproduktionssystemet. Detta innebär att en kraftvärmeutbyggnad i Sverige, oavsett bränsle, kan ersätta kolkondenskraft och därmed reducera utsläppen av koldioxid i Europa. Det är

mot den bakgrunden av stort intresse att öka kraftvärmeproduktionen även i Sverige.

Potentialen för detta är i första hand beroende av två faktorer, reinvesteringsbehovet inom befintliga fjärrvärmenät samt den möjliga utbyggnaden av dessa. Fjärrvärmen är i dag utbyggd i ca 570 orter. Enligt branschföreningen Svensk Fjärrvärmes prognoser kommer fjärrvärmen fortsätta att expandera². Fjärrvärmeleveranserna beräknas öka med ca 10 TWh fram till år 2010. Omräknat i investeringsvolym innebär detta investeringar om ca 5,3 miljarder kronor per år fram till år 2010. Svensk Fjärrvärme bedömer att fjärrvärmen har en potential att långsiktigt nå 75 procent av den svenska uppvärmningsmarknaden. Detta motsvarar leveranser om ca 80 TWh, vilket kan jämföras med dagens om ca 47 TWh.

Som sagts i avsnitt 4.6 anser jag prognosen vara en teknisk prognos som i ringa utsträckning tar hänsyn till ekonomiska förutsättningar. Utbyggnaden kommer därför enligt min åsikt att bli måttligare. Det är inte helt lätt att bedöma vilken betydelse en utbyggnad av fjärrvärmen kan få för den fortsatta utvecklingen av kraftvärmen. En avgörande fråga är hur kraftvärme skall kunna komma in i fjärrvärmenäten när värmeunderlaget redan är in-tecknat med enbart värmeproducerande anläggningar. En ny produktionsanläggning måste då motiveras med att totala produktionskostnaden inklusive investering sänks genom en ny investering. Konvertering från de fossila bränslena kol och olja till obeskattade bränslen (biobränsle, torv etc.) har historiskt kunnat motiveras genom kontinuerligt ökande energi- och miljöskatter på fossila bränslen som försämrat ekonomin för kol- och oljeeldning. Investering i ny produktion med skattebefriade bränslen och i en del fall t.o.m. nedläggning eller utfasning av befintlig fossileldad produktionskapacitet, har varit lönsammare än att bibehålla produktion i befintliga fossileldade anläggningar. Höga elpriser på elmarknaden kan, på samma sätt, ekonomiskt motivera en nyinvestering i ett kraftvärmeverk som slår ut produktionsanläggningar för enbart värmeproduktion.

² Prognoserna baseras på resultatet av en enkätundersökning om Svensk Fjärrvärmes medlemmars investeringsplaner.

7.2.1 Energiskattesystemets utformning och kraftvärmen i Sverige

Ändrad beskattning i kraftvärmen eller andra ekonomiska incitament som styrmedel i form av bidrag eller ändringar i lagstiftning och koncessionsprövning påverkar kraftvärmeutbyggnaden och el- och värmeproduktionen i kraftvärmen.

Energibesattningen, som den såg ut före den 1 januari 2004, begränsade utnyttjandet av befintlig fossileldad kraftvärme och omöjliggjorde utbyggnad av ny naturgaseldad kraftvärme. Under perioden 2000–2004 nästan fördubblades beskattningen för den fossileldade kraftvärmen. Detta är ett resultat av den s.k. ”Gröna skatteväxlingen” som inleddes med kraft år 2000. Den befintliga fossileldade kraftvärmen konkurrerades tidvis ut på elmarknaden av fossileldad kraft, främst kolkondenskraft, i omvärlden.

Den 1 januari 2004 ändrades dock kraftvärmebesattningen. Kraftvärmeverk beskattas nu på samma sätt som industriell produktion och industriellt mottryck. Ingen energiskatt tas ut och koldioxidskatten är nedsatt till 21 procent av övrig sektorns nivå. Som följd av denna förändring produceras nu mer el och värme än tidigare i befintliga kraftvärmeverk. Det innebär även att befintliga produktionsanläggningar för enbart värme ställs av (slås ut), t.ex. värmepumpar och olje- eller bibränsleeldade värmeverk. Den ändrade beskattningen påverkar även viljan att nyinvestera. Här kan nämnas att Göteborg Energi AB efter förändringen fattade beslut om investering i ett nytt naturgaseldat kraftvärmeverk. Beslutet kan ses som ett resultat av den ändrade kraftvärmebesattningen. Sydkraft har redovisat planer på ett naturgaseldat kraftvärmeverk i Malmö.

Det har varit nödvändigt att få den förändrade beskattningen godkänd av EG-kommissionen med hänsyn till EU:s statsstödsregler. Godkännandet är tidsbegränsat och gäller endast fram till den 1 januari 2006. Denna ändring av kraftvärmebesattningen infördes innan det nya energiskattedirektivet trätt i kraft. Det krävdes därför kommissionens prövning i enlighet med gällande regler för statsstöd. I och med det nya energiskattedirektivet bedömer jag att det blir framgent enklare regler från beskattningssynpunkt för de harmoniserade bränslena gas, olja och kol.

Ett annat styrmedel som främjar elproduktion men enbart i bibränsleeldade kraftvärmeverk är elcertifikaten som infördes den 1 maj 2003. Elproduktion i bibränsleeldade anläggningar tilldelas

ett elcertifikat för varje MWh_{el} som produceras. Andelen och dess utveckling är fastlagd i lagen om elcertifikat. Elanvändarna är ålagda att ha en viss andel förnybar el av sin konsumtion. För att bevisa detta köper elleverantörerna elcertifikat som annulleras den 1 april året efter förbrukningsåret. Certifikaten har därigenom ett marknadsvärde och har under år 2004 betalats med drygt 200 kr per MWh_{el} .

Energiskattelagen från den 1 januari 2004

I 6a kap. lagen om skatt på energi anges villkor för att en anläggning som producerar el och värme skall betraktas om ett kraftvärmeverk och därmed få nedsatt energi- och koldioxidskatt. Enligt 6a kap. 1 § 7 medges hel energi- och koldioxidskattebefrielse för fossila bränslen som förbrukas för framställning av skattepliktig el med de begränsningar som följer av 3 §.

I 3 § första stycket nämnda lag anges följande:

”Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning skall, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, skattebefrielsen enligt 1 § 7 när det gäller koldioxidskatt endast utgöra 79 procent. Såvitt avser råttallolja skall befrielsen utgöra 100 procent av den energiskatt och endast 79 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a. Fördelning av bränslet som förbrukas för framställning av värme respektive elektrisk kraft skall ske genom proportionering i förhållande till respektive energiproduktion. Detsamma gäller om elektrisk kraft framställs i en sammankopplad anläggning vid samtidig kraftvärme- respektive kondenskraftproduktion. Om olika bränslen förbrukas skall proportioneringen avse varje bränsle för sig.”

I andra stycket anges vidare att bestämmelserna i första stycket inte gäller för energiskatt och koldioxidskatt på bränslen som förbrukas för framställning av ånga eller hetvatten som tappas av från ång- eller hetvattensystemet före ångturbinen eller annan utrustning för utvinning av mekanisk energi ur ånga eller hetvatten i en kraftvärmeanläggning.

Dessa villkor om nedsatt skatt i kraftvärmeverk infördes den 1 januari 2004 i skattelagstiftningen och syftar till att främja samtidig el- och värmeproduktion. En förenkling av lagtexten ger att endast den ånga som passerat ångturbinen för elgenerering betraktas som kraftvärmeproduktion och ger nedsättning av energi- och

koldioxidskatten. Den ånga som inte passerar turbinen och enbart utnyttjas för värmeproduktion ger ingen skattenedsättning.

Den svenska lagstiftningen definierar således kraftvärme på ett annat sätt än kraftvärmedirektivet. I den statistik som Sverige redovisar som kraftvärme förändras andelen kraftvärme mycket marginellt om begreppet högeffektiv kraftvärme i direktivet tillämpas. I statistiksammanhang skulle alltså detta inte vara ett problem. Ett problem kan enligt min bedömning ligga i ett eventuellt framtida stödsystem för högeffektiv kraftvärme. Flera lösningar kan finnas på detta problem. En lösning kan vara att införa en begränsning i nuvarande skattelagstiftning.

BRAS-utredningen, vars uppgift är att göra en översyn av delar av den svenska avfallspolitiken, överlämnade den 18 mars 2005 ett delbetänkande ”En BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns”³. Utredningen föreslår att en skatt på avfall som förbränns skall tas ut genom att avfallens fossila andel beskattas enligt reglerna i lagen om skatt på energi. Därigenom kommer bl.a. reglerna om den s.k. kraftvärmebeskattningen att bli tillämpliga även för förbränning av avfall. Förslaget bedöms styra mot flera relevanta miljömål.

Energiskatter och andra styrmedel är således av stor betydelse när den svenska kraftvärmepotentialen skall beräknas eftersom dessa påverkar vilka ekonomiska förutsättningar som finns och därmed hur stor del av en teknisk potential som kan anses vara ekonomiskt genomförbar.

7.3 Studier av kraftvärmepotentialen

När man ska bedöma potentialen för framtida kraftvärme i Sverige är det viktigt att ha klart för sig att denna kan bedömas på tre nivåer. Det finns en teknisk potential som sätter ett definitivt tak för hur mycket el som kan produceras om kraftvärmen byggs ut så långt det över huvud taget är tekniskt möjligt. Hur stor del av denna potential som kommer att utnyttjas är beroende av de ekonomiska förutsättningar som kan sägas definiera en ekonomisk potential för framtida kraftvärme i landet. I vilken utsträckning som denna ekonomiska potential kommer att utnyttjas är därefter beroende av resurserna hos de aktörer som är verksamma i bran-

³ SOU 2005:23.

schen samt vilken bedömning dessa gör av risken med investeringar i denna storleksordning.

Det är med hänsyn till den stora betydelsen av skatter och andra styrmedel uppenbart förenat med stora svårigheter att mer exakt bedöma den framtida ekonomiska potentialen för kraftvärmen i Sverige. Den fortsatta avvecklingen av kärnkraften samt utvecklingen av alternativa energikällor kommer att påverka förutsättningarna på sätt som är svårbedömda i dag. De studier av den tekniska potentialen för att producera kraftvärme som genomförts och som redovisas nedan blir därför av begränsat intresse så länge inte den ekonomiska lönsamheten och riskbedömningar vägs in i bilden. I de studier som genomförts har dessa olika aspekter på investeringsbesluten vägt olika tungt varför resultaten varierar inom jämförelsevis vida ramar. Nedan görs en redovisning av vissa studier om kraftvärme.

7.3.1 Tid för kraftvärme

I rapporten "Tid för kraftvärme"⁴ uppges en kraftvärmepotential med nuvarande fjärrvärmeunderlag och nuvarande naturgasnät, på 20 TWh_{el}, vid 2010. Denna uppskattning baseras på en utbyggnad av kraftvärme utanför det befintliga naturgasnätet med andra bränslen än naturgas. Här anses potentialen 2010 öka till 28 TWh_{el} om naturgasnätet byggs ut till Mellansverige. Detta skulle, enligt rapporten, möjliggöra en kraftvärmeproduktion med ett högre elutbyte⁵ på samma värmeunderlag. Till dessa siffror om kraftvärmepotentialen tillkommer industrins mottrycksproduktion.

7.3.2 Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden

Svensk Fjärrvärme redovisar i sin rapport "Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden" från februari 2004, en kraftvärmepotential på ca 20 TWh_{el} i de befintliga svenska fjärrvärmenäten. Elproduktionen skulle, enligt rapporten, kunna bli ännu högre med en ökad tillgång till naturgas eller, på längre sikt, förgasade biobränslen. Om naturgasnätet byggdes ut i Mellansverige skulle denna potential kunna öka till en elproduktion i form av kraftvärme på ca 28 TWh_{el}.

⁴ Rapport sammanställd av Svenska Kommunförbundet, Svenska Fjärrvärmeföreningen och Svensk Energi.

⁵ Med elutbyte avses här vad som i tekniksammanhang ofta benämns som alfavärde..

I samma publikation redovisar Svensk Fjärrvärme en enkätundersökning bland sina medlemmar. Resultatet av undersökningen visade att medlemsföretagen hade planerade investeringar som indikerade att elproduktionen i kraftvärme kommer att öka till ca 11 TWh_{el} till år 2010⁶. Organisationen anser också att denna förväntade utbyggnad endast utgör en bråkdel av den möjliga potentiella kraftvärmeproduktionen från de svenska värmenäten. De teoretiska beräkningarna⁷ av den möjliga kraftvärmeproduktionen från de fjärrvärmenäten som förväntas finnas år 2010 (baserad på planerade investeringar och expansioner redovisade i enkätundersökningen) visar att det då finns en potential att producera totalt 27 TWh_{el}. Om det dessutom finns naturgas tillgänglig i Mälardalen, skulle denna potential kunna öka till 41 TWh_{el}.

Det är viktigt att notera att denna sistnämnda potential är ett ”möjligt utfall” som inte tar större hänsyn till några ekonomiska parametrar. Det visar enbart, hur mycket kraftvärme det blir om kraftvärme byggs baserat på det värmeunderlag som är lämpligt för kraftvärme.

7.3.3 Nordleden

Nordleden-projektet redovisade i sin slutrapport för etapp 2, en potential för elproduktion i kraftvärmeverk mellan 17 till 27 TWh_{el}. Med en maximal expansion av biobränslekraftvärme, ökade elproduktionen från all kraftvärme från 5 TWh_{el} (2002) till 17 TWh_{el}. Detta innebär en ökad användning av biobränsle från 18 TWh_{el} till över 50 TWh_{el}. Samtidigt hävdas det att om en full expansion av biobränslekraftvärme ägde rum, skulle det inte finnas utrymme för ökad naturgaskraftvärme.

Det andra scenariot Nordleden-projektet redovisat, utgick från en maximal expansion av naturgaskraftvärme (upp till Mellansverige). Det skulle ge en ökad elproduktion från all kraftvärme till 27 TWh_{el}. Detta skulle innebära en ökning av naturgasanvändning i fjärrvärmesektorn från 4 TWh_{el} till 65 TWh_{el}. Däremot skulle en full expansion av naturgaskraftvärme, enligt en tänkt ledningssträckning, fortfarande lämna utrymme för en biobränsleanvändning som är något större än dagens.

⁶ Prognosen baseras på resultatet av enkätundersökningen om Svensk Fjärrvärmes medlemmars investeringsplaner.

⁷ Utförda av David Knutsson, doktorand vid Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg.

Studien redovisar också att deponiförbudet för brännbart avfall endast påverkar potentialerna för biobränsle- och naturgaskraftvärme marginellt.

7.3.4 Energimyndigheten

Energimyndigheten har också uppskattat den svenska potentialen för biobränslebaserad kraftvärme i fjärrvärmenäten, i en bilaga till rapporten "Översyn av Elcertifikatsystem, delrapport etapp 2".⁸

I rapporten använder Energimyndigheten bl.a. Svensk Fjärrvärmes prognos av tillväxttakten i fjärrvärmenätens värmeunderlag, som fram till år 2010 är 2–3 procent per år. Denna tillväxt förväntas ske på olika sätt:

- Befintliga fjärrvärmenät förtätas och byggs ut ytterligare.
- Fjärrvärme etableras på mindre orter.
- Industrier övergår till fjärrvärme.
- Fler småhus övergår till fjärrvärme.

Prognosen bygger på resultatet av den enkätundersökning som Svensk Fjärrvärme genomfört och som Energimyndigheten tagit del av, samt Energimyndighetens uppdateringar av uppgifterna genom en rundringning till de som medverkat i undersökningen.

Den tekniska potential som Energimyndigheten redovisar är den potential som beräknats vid Chalmers Tekniska Högskola⁹ och som till stor del sammanfaller med resultatet från Nordleden-projektet. Potentialen bedöms vara 28 TWh_{el} om naturgas utnyttjas i största möjliga utsträckning eller 18 TWh_{el} om biobränsle utnyttjas maximalt. I båda fallen antas avfallsförbränningen vara dubbelt så hög som i dagsläget vilket motsvarar drygt 12 TWh_{el} avfall.

Energimyndigheten har kompletterat analysen med att inkludera ett scenario där all kärnkraftsproduktion av el (68 TWh_{el}) skall ersättas med elproduktion från naturgaskraftvärme, biokraftvärme, naturgaskondens och elproduktion med användande av energi från vind/vatten/sol/våg/geotermi. Detta för att analysera hur värmeunderlaget kan användas på bästa sätt med avseende på intresset att minska koldioxidutsläppen.

⁸ Energimyndigheten, ER2005:09, bilaga 4: "Potential för biobränslebaserad kraftvärme i fjärrvärmenäten", och bilaga 6: "Potential för industriellt mottryck", nov. 2004.

⁹ David Knutsson, doktorand vid Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg.

Dessa beräkningar visar att alternativet då naturgaskraftvärme byggs ut i största möjliga omfattning ger klart högre koldioxidutsläpp i Sverige än alternativet med maximalt utbyggd biokraftvärme.

Energimyndigheten anser att dessa två scenarion beskriver två ytterlighetsfall och att utvecklingen i verkligheten kommer att ligga någonstans mellan båda alternativen.

De intervjuer som Energimyndigheten genomfört pekar på att i realiteten är det främst ekonomin som avgör vilket alternativ ett energibolag satsar på och att inkomsten från elcertifikaten kraftfullt förbättrar konkurrenskraften för biobränsle- gentemot naturgaskraftvärme.

Resultatet pekar på att den framtida utvecklingen av kraftvärmens kan bli starkt påverkad av kvotutvecklingen för elcertifikaten. En hög kvot elcertifikat ger signalen att stora volymer förnybar el kommer att rymmas inom systemet samt att biokraftvärme bör väljas om valet står mellan naturgas och biobränsle (genom att en hög kvot elcertifikat leder till högre elcertifikatspriser och en tryggare investering i biokraftvärme).

Eftersom den analys som anges ovan endast behandlar den tekniska potentialen utan ekonomiska överväganden, har Energimyndigheten även försökt att uppskatta kostnaderna för uppbyggande av en ”ekonomisk kraftvärmepotential”. I analysen har Energimyndigheten även tagit hänsyn till ledtiden¹⁰ och andra antaganden som maximal utbyggnadstakt som grundas på en konsultstudie.¹¹ Energimyndighetens beräkningar över kostnaderna för ny kraftvärme baseras på deras egen beräkningsmodell med data från Elforsks rapport ”El från nya anläggningar”. Här var antaganden om avskrivningstid, kalkylränta och värmekreditering avgörande för resultatet av kostnaderna.¹² Även om Energimyndigheten beräknade ett produktionskostnadsintervall¹³ för biobränsleeldat

¹⁰ Ledtid avser tidsåtgången från tillståndprocessens start (förstudie) till idrifttagande. Enligt WSP:s konsultstudie till Energimyndigheten bedöms den vara 3,5 år, och redovisar en maximal fiktiv utbyggnadstakt för biobränsleeldad kraft. Beroende på olika antaganden om medeleffekter och maximal fiktiv utbyggnadstakt, ger WSP:s beräkningar olika nivåer av biobränsleeldad kraft i MWh_{el}/år med början fr.o.m. 2008.

¹¹ WSP Environmental, ”Ledtider för produktionsanläggningar berättigade till elcertifikat”, Kvantifiering av certifikatberättigad elproduktion som fiktivt kan uppföras till år 2025 baserat på identifierade ledtider och praktiska begränsningar. Konsultrapport beställd av Energimyndigheten 2004.

¹² Den kalkylränta som anges är real och innefattar lånekostnad, riskbedömning och avkastningskrav.

¹³ Energimyndigheten uppskattar den troliga kostnaden att ligga mellan 49–61 öre/kWh. Det totalt beräknade kostnadsintervallet var 31–89 öre/kWh.

kraftvärmeverk, så ansågs det inte möjligt att ange vilka volymer som kan byggas till olika kostnader (ekonomisk potential). Varje kraftvärmeprojekt är unikt och kalkylen ser helt olika ut beroende på värmekreditering, bränslepriser, lånevillkor, anläggningens storlek, etc.

Sammanfattningsvis redovisar Energimyndigheten i sin rapport en bedömning av den naturliga, tekniska, ekonomiska och praktiska potentialen för kraftvärme, även inkluderat de kända planerna för utbyggnad.

Energimyndigheten anför att en avgörande förutsättning för att nya kraftvärmepannor skall byggas är att det behövs en ny panna i det lokala systemet. En annan kommentar är att elcertifikatsystemet kraftigt ökat intresset och lönsamheten för kraftvärme jämfört med hetvattenpannor utan elproduktion. Det är dock inte troligt att väl fungerande anläggningar ersätts av nya kraftvärmeanläggningar endast på grund av att elcertifikatsystemet har gett ekonomiska incitament för detta. Möjligen kan certifikatsystemet påskynda processen med att ersätta en gammal anläggning med några år.

Certifikatsystemet kan också uppmuntra till en utformning av anläggningen som ger högt elutbyte. Certifikatsystemet uppmuntar även till bränslebyten och ändrade drifrutiner vilket kan ge ett tillskott i befintliga anläggningar. Det anses att en stor del av denna potential dock med stor sannolikhet redan har utnyttjats.

Energimyndigheten påpekar att det är viktigt att inse att elproduktionen från kraftvärmesektorn inte svarar direkt på prissignaler. Om inkomsterna ifrån elförsäljning och elcertifikat skulle bli mycket höga leder detta inte garanterat till en snabb utbyggnad av hela potentialen för kraftvärme. Detta förklaras av att ett kraftvärmeverk i första hand ses som ett sätt att tillgodose ett annat behov, nämligen det lokala värmebehovet. Elproduktion betraktas mer som en biprodukt som kan ge bättre totalekonomi eller flexibilitet för anläggningen. Värmeunderlaget och konditionen hos den befintliga anläggningen väger tyngre än elcertifikatsystemet vid bedömningen av när i tiden en nyinvestering skall göras. Om elcertifikatsystemet fungerar väl kan givetvis detta synsätt ändras något så att elproduktionen i större utsträckning styr investeringsbesluten.

Den rimliga potentialen som Energimyndigheten redovisar, består huvudsakligen av den befintliga produktionen samt den planerade tillkommande produktionen. Energimyndighetens

undersökning av planerad kapacitet gör dock inte anspråk på att vara komplett. Det kan finnas fler projekt under planering och självklart tillkomma nya. Energimyndigheten gör bedömningen att bibränslebaserad kraftvärme i fjärrvärmenäten vid en god utformning av elcertifikatsystemet kan uppgå till 6 TWh_{el} år 2015.¹⁴ De anser dock denna siffra vara osäker. Elproduktionen i bibränsleeldade kraftvärmeverk i fjärrvärmenäten uppgick till ca 2,5 TWh_{el} år 2004¹⁵. Energimyndigheten redovisar även en praktisk potential som bygger på antagandet att marknaden klarar att uppföra 20 pannor om året med en medeleffekt på 20 MW¹⁶. Den praktiska potentialen uppgick till 6 TWh_{el} år 2010, 14,6 TWh_{el} år 2015 och 32 TWh_{el} år 2025.

Energimyndigheten redovisade också i sin rapport (bilaga 6) den kraftvärmepotential som finns inom industrin, s.k. industriellt mottryck. Industriellt mottryck finns inom många industribranscher men domineras av massa- och pappersindustrin, varför Energimyndighetens studie begränsades till dessa branscher.

Potentialen för industriellt mottryck uppskattas kunna öka till drygt 6 TWh_{el} år 2010, 6,4 TWh_{el} år 2012 och ca 7 TWh_{el} år 2015. Energimyndigheten påpekar dock att det är viktigt att ta hänsyn till hur industrins investeringar bedöms. Investeringar i energi-anläggningar tävlar på samma villkor som alla övriga investeringar i fabriken eller koncernen. Om någon alternativ investering visar högre avkastning så får den investeringen högre prioritet i investeringsbudgeten. Samtidigt måste det finnas ett behov av investeringen, t.ex. för att den gamla pannan är för sliten eller för liten. Energimyndigheten menar att ett högt elcertifikatpris därför inte kommer leda till att potentialen ovan genast byggs ut.

Däremot framkom det i Energimyndighetens intervjuer att elcertifikatsystemet lett till att företagen börjat räkna om kalkylerna för intressanta energiinvesteringar. Det visade sig, att åtminstone ett företag har tagit ett investeringsbeslut som inte skulle ha gjorts om inte elcertifikatsystemet funnits. Ett annat exempel på effekter av elcertifikatsystemet är att hetvattenpannor inom sågverksindustrin, där de används bl.a. för att torka virket, kan tänkas bli utbytta mot olika kraftvärmeställningar.

¹⁴ Se Energimyndigheten, ER2005:09, Bilaga 4 – Potential för bibränslebaserad kraftvärme i fjärrvärmenäten.

¹⁵ Källa Svensk Fjärrvärme.

¹⁶ Utnyttjandetiden har satts till 4500 h per år.

7.4 Andra pågående studier

Förutom de ovan nämnda publicerade undersökningarna, finns det även andra pågående studier för att uppskatta den svenska kraftvärmepotentialen.

Elforsk, med stöd från Svensk Fjärrvärmes och Svensk Energis medlemmar, har i februari 2005 startat ett omfattande projekt: ”Elforsk projekt 2347 – Kraftvärme i Framtiden”, som har som mål att göra en bedömning av hur stor del av den tekniska potentialen för kraftvärme som kommer att förverkligas och i vilken takt det kommer att ske. Projektet kommer att analysera vilka faktorer som påverkar investeringsviljan för fjärrvärme och hur mycket kraftvärme som är ekonomiskt motiverad att bygga de närmaste 10–15 åren. En rapport beräknas komma att presenteras under senhösten 2005.

Inom Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg pågår ett arbete¹⁷ med att utvidga tidigare analyser och beräkningar av den tekniska kraftvärmepotentialen till att även inkludera ekonomiska värderingar samt påverkan av elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. HEATSPOT-modellen används för att studera hur potentialen för kraftvärme förändras med införandet av gröna certifikat och handel med utsläppsrätter avseende koldioxid. Även konsekvenserna för koldioxidutsläppen och systemkostnaden för fjärrvärmesektorn vid ett realiserande av kraftvärmepotentialen beräknas. En annan aspekt är att verkens prioriteringsordning i varaktighetsdiagram inte antas vara fast, utan kan påverkas av externa (ekonomiska) faktorer och förutsättningar. Resultaten beräknas kunna publiceras som artikel i vetenskaplig tidskrift under senare delen av 2005.

7.5 Fjärrvärmeutredningens konsultrapport

I ÖPwC:s rapport till utredningen, ”Bedömning av potential för högeffektiv kraftvärme i Sverige”,¹⁸ betonas att det är viktigt att klara ut skillnaden mellan den tekniska och den ekonomiska potentialen för att bygga ut kraftvärmesystemen. Den tekniska potentialen sätter ett tak för vad som är tekniskt möjligt. Vilken del av denna potential som är ekonomiskt försvarbar att utnyttja är i sin tur

¹⁷ Pågående arbete av David Knutsson, doktorand inom energisystemteknik vid Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg.

¹⁸ Bilaga 4 till betänkandet.

beroende av vilka ekonomiska styrmedel som staten väljer för att stimulera fram en utveckling som bedöms som energipolitiskt och miljömässigt önskvärd. Den som därutöver är intresserad av att göra prognoser för den framtida utvecklingen, bör dessutom ta hänsyn till vilka riskbedömningar som aktörerna på marknaden kommer att göra och vilka alternativa investeringar som kommer att konkurrera med en utbyggnad av kraftvärmem.

En sådan ansats förutsätter en metodik som så långt möjligt utgår från dagens situation och analyserar sådana förändringar i förutsättningarna som framstår som realistiska. ÖPwC har därför i sin analys utgått från de fjärrvärmesystem som finns i dag samt de investeringar som är beslutade och kända. Med utgångspunkt i Svensk Fjärrvärmes årliga statistik har effekten av olika förändringar i olika kombinationer av prisutveckling, volymer och andra relevanta parametrar analyserats med en av Fjärrvärmebyrån framtagen simuleringsmodell. Även effekten av vissa marknadsförutsättningar som elcertifikatens framtid, beskattningen och handeln med utsläppsrätter har ingått i analyserna. För en närmare beskrivning av modellen och de indata som använts hänvisas till bilaga 4.

Som framgår av figur 7.1 har den teoretiskt beräknade ekonomiska kraftvärmepotentialen netto¹⁹ beräknats till drygt 14 TWh_{el} år 2010, ca 15,5 TWh_{el} år 2015 samt 17 TWh_{el} för 2020. Dessa siffror redovisar den elproduktion som fjärrvärmesektorn netto kan tillföra elsystemet om scenarierna infaller. Den ökande produktionen, i förhållande till dagens, bygger på att befintliga anläggningar konverteras till främst biobränsleeldade kraftvärmeanläggningar samt en volymtillväxt av fjärrvärmesystemen.

Förutom ett basalternativ, som bygger på dagens förutsättningar, analyseras i konsultrapporten även effekterna av enskilda förändringar i dessa. De parametrar som förändras i dessa analyser är:

- Elcertifikatsystemet slopas efter 2010.
- Koncessionsplikt införs mellan integrerbara system.
- Naturgas finns tillgänglig i Mälardalen och Gävle.
- Koldioxidskatten på kraftvärme slopas.
- Handel med utsläppsrätter slopas.

¹⁹ Netto elbalans: Brutto elproduktion i fjärrvärmesystemens kraftvärmeverk med avdrag för elanvändning i fjärrvärmesystemet i värmepumpar och elpannor samt för övrig driftel.

Den enskilt viktigaste förutsättningen för kraftvärmepotentialen är elcertifikatsystemets framtid. Kraftvärmepotentialen sjunker från 15,6 TWh_{el} vid ett evigt certifikatsystem till 12,5 TWh_{el} vid slopat system år 2010. Om man förutsätter att elcertifikatsystemet fortsätter efter år 2010 har förändringar i övriga förutsättningar relativt begränsad påverkan på kraftvärmepotentialen.

Om elcertifikatsystemet slopas 2010 slår övriga förutsättningar tydligare in på resultatet. Under denna förutsättning får koncessionsplikt mellan närliggande nät en effekt som höjer potentialen med 2 TWh_{el}. Vid så gynnsamma, men kanske osannolika, förutsättningar att koldioxidskatten slopas för kraftvärmeproduktion och nya anläggningar samtidigt får fri tilldelning av utsläppsrätter ökar kraftvärmepotentialen med totalt 4 TWh_{el}.

Precisionen i dessa beräkningar begränsas, som framgår av konsultrapporten, av att modellen arbetar schablonmässigt utan hänsyn till alla lokala förhållanden som måste tas i beaktande vid bedömningen av konkreta fall. De viktigaste av dessa begränsningar är att modellen bygger på en fastställd körordning mellan olika bränslealternativ som kan leda till andra resultat i enskilda fall än i en realistisk situation. En annan restriktion som inte beaktats är de logistiska förutsättningarna och de prisförändringar som kan uppstå vid väsentligt ökad efterfrågan på biobränsle. Hänsyn har inte heller kunnat tas till de genomförandetider som är förenade med investeringar av detta slag eller till möjligheten att utnyttja någon annan produktionsteknik än förändringar i dagens produktionssammansättning.

I rapporten redovisas också en bedömning av potentialen för småskalig kraftvärme. Denna har beräknats sedan den del av värmeunderlaget som skulle kunna tas i anspråk för storskalig kraftvärme räknats bort. Dessutom har det förutsatts en tillgång till naturgas. Med dessa förutsättningar kan potentialen för småskalig kraftvärme beräknas till mellan 0,5 och 1 TWh_{el}.

Baserat på internationella jämförelser görs bedömningen att kraftvärmepotentialen inom industrin kan komma att uppgå till mellan 10 och 15 TWh_{el}.

Sammanlagt skulle sålunda kraftvärmepotentialen, enligt konsultrapporten, kunna beräknas till 15,5 TWh_{el} med ett påslag på mellan 10 och 15 TWh_{el} från industriellt mottryck.

7.6 Avslutande kommentar

Med hänsyn till de stora osäkerheter som med nödvändighet präglar analyser av detta slag är det viktigt att bedöma resultaten med viss försiktighet. Detta gäller givetvis bedömningar av den ekonomiska potentialen, vilket gör det närmast omöjligt att med någon säkerhet, presentera prognoser som kan anses vara säkra och trovärdiga. Det har inte heller varit utredningens uppdrag att göra någon prognos över den framtida utbyggnaden av kraftvärmen. Uppdraget avser att kartlägga den ekonomiska potentialen och analysera den med så god noggrannhet som är möjlig.

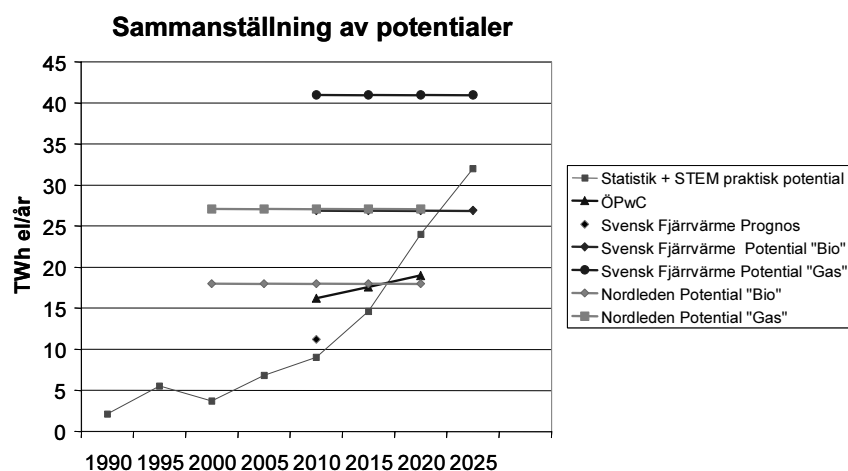
Den av ÖPwC utförda konsultrapporten, med den där använda analysmetoden, ger en lägre kraftvärmepotential än vad som räknats fram i andra aktuella studier. En sammanfattande översikt av de olika bedömningarna redovisas i tabell 7.1 och figur 7.2 nedan.

Tabell 7.1 Olika bedömningar av kraftvärmepotentialen

Översikt över kraftvärmepotential i Sverige enligt olika bedömningar	TWh _{el} per år
Svensk Fjärrvärmes prognos för 2010 (enkät)	11
Energimyndigheten praktisk potential 2010–2025	6–32
Ekonomisk kraftvärmepotential enligt ÖPwC:s rapport 2010–2020	14–17
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företrädesvis biobränsle)	17–18
Nordleden, beräkning av teknisk potential (företrädesvis naturgas)	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010	27
Svensk Fjärrvärmes beräkning av teknisk potential 2010 (med naturgas tillgängligt även i Mälardalen)	41

Anm. ÖPwC visar potentialen för netto elproduktion.

Figur 7.2 Olika bedömningar av kraftvärmepotentialen



Källa: Svensk Fjärrvärme.

Jag saknar underlag för att i detalj analysera de skillnader i metod och förutsättningar som kan vara orsaken till de olika bedömningarna. En viktig orsak är naturligtvis att de övriga undersökningarna främst fokuserats på den tekniska potentialen samtidigt som mitt uppdrag till ÖPwC har varit att bedöma den ekonomiska potentialen, utifrån de definierade variabler och parametrar som i samråd med mig antagits i modellen, för framtida investeringar i kraftvärmeanläggningar. Denna är rimligen mindre än den tekniska potentialen.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att kraftvärmepotentialen skiljer sig mellan de olika undersökningarna. En del av förklaringen till de olika siffrorna kan vara skillnader i definitionen av potential och vad den innebär, men även skillnader i vilka grundläggande förutsättningar och styrmedel som finns i framtida scenarier.

Det kan finnas flera sätt att uppskatta den framtida kraftvärmevolymen. Ett sätt kan vara att uppskatta den tekniskt möjliga volymen (teknisk potential som avser den maximala volym kraftvärme som kan realiseras med känd teknik). Ett annat genom att beräkna den ekonomiskt möjliga volymen (som visar den ekonomiskt genomförbara eller lönsamma delen av den tekniskt möjliga volymen) och ett tredje sätt genom att uppskatta den mest realistiska volymen (som är den del av den "ekonomiska potentialen")

som faktiskt kommer att förverkligas, då hänsyn även tas till de många osäkerheter som finns vad gäller framtida regler, priser, teknik och marknad).

Som anförs i ÖPwC:s konsultrapport, kan det dessutom vara så att inte heller den ekonomiska potential som framräknats med stöd av simuleringsmodellen är helt realistisk. De investeringar som krävs för att potentialen ska utnyttjas är stora och långsiktiga. I många fall kan de uppfattas som alltför riskabla för företag med begränsad omsättning och svårigheter att bedöma sannolikheten i framtida förändringar i skatter och avgiftssystem. Också osäkerhet om tillgången på bränslen samt utvecklingen av elpriserna på börsen kan avhålla framförallt kommunerna från de marknadsmässiga risker som är förenade med så stora investeringar på en marknad som är mycket beroende av energi- och miljöpolitiska ställningstaganden från statsmakternas sida.

Det kommer alltid att vara en svår uppgift att uppskatta ett framtida investeringsbeslut och beslutsfattarens logik och resonemang. De faktiska genomförda investeringarna beror emellertid av i vilken utsträckning beslut om investering sker respektive fullföljs i alla de orter där det finns en ekonomisk potential. Faktiskt genomförda investeringar kan mycket väl bli en kapacitet som blir väsentligt lägre än den modellmässigt beräknade ekonomiska potentialen. Förklaringarna till detta kan vara många. I den konkreta beslutssituationen kan den samlade bedömningen bli annorlunda än vad som beräknats som ekonomiskt möjlig. Osäkerheten kring marknadens framtida förutsättningar, såsom energiskatter, elpriser eller elcertifikatsystemet, gör att många investeringar bedöms som alltför osäkra. Ledtiden vid en investeringsprocess kan också vara i vissa fall oförutsägbar, driftsättning kan senareläggas på grund av fördröjningar i tillståndsprocessen eller leveransproblem av olika slag. Det kan tilläggas att modeller är ofta förenklade versioner av en komplex verklighet och är beroende av rätta val av parametrar och antaganden. Förutsättningarna på en enskild ort eller investeringar kan skilja sig från de förenklade antagandena i modellen och kan göra att det faktiska utfallet skiljer sig från den beräknade ekonomiska potentialen.

När det gäller den svenska kraftvärmepotentialen, kan jag konstatera av den refererade studien, att det grundläggande problemet är osäkerheten i förutsättningarna som är förknippade med kraftvärmeinvesteringar. Dessa osäkerheter avser förändringar i energibeskattnings, miljökrav, avgifter, regelverk, kostnader, men kan

även ta sikte på elmarknadsutvecklingen och förekomsten av stödssystem m.m., som påverkar lönsamheten i en investering.

Det kan enligt ÖPwC inte uteslutas att de investeringar som verkligen kommer att genomföras inte kommer att utnyttja den potential som redovisas i rapporten. Det är samtidigt enligt min bedömning inte möjligt att med trovärdighet lämna en mer exakt bedömning än den som redovisas i rapporten. De studier av kraftvärmepotentialen som pågår, bl.a. av Elforsk, och som kommer att redovisas i slutet av 2005, kommer helt säkert att bidra ytterligare med underlag för en bedömning av frågeställningen.

Som framgått, finns det i Sverige en stor outnyttjad potential för kraftvärme. Om jag jämför med Finland kan jag konstatera att enligt 1999 års statistik producerades där ca 29 TWh fjärrvärme och 12 TWh_{el} i kraftvärmen. Om jag utgår från att den svenska fjärrvärmeproduktionen uppgår till ca 50 TWh skulle en potential kunna vara ca 20 TWh_{el}.

För att nå den tekniska potentialen för kraftvärme kan det finnas flera tänkbara styrmedel. Den 1 januari 2004 ändrades kraftvärmebeskattningen så att svensk kraftvärme baserad på fossila bränslen inte längre diskrimineras jämfört med industriellt mottryck och produktion i omvärlden. Energimyndigheten har nyligen i en rapport²⁰ till regeringen redovisat hur kraftvärmepotentialen avsevärt ökar om koldioxidskatten i kraftvärmen helt tas bort. Det är emellertid huvudsakligen befintlig oljekraftvärme som ökar sin produktion. Sedan år 2003 finns elcertifikat som främjar elproduktion med förnybara bränslen i bl.a. kraftvärmen. Enligt kraftvärmedirektivet är möjligheterna att använda kraftvärme för att spara energi i gemenskapen inte tillräckligt utnyttjade. En ökad användning av kraftvärme som inriktas på primärenergibesparingar kunde vara en viktig del i det åtgärds paket som behövs för att det s.k. Kyotoprotokollet skall kunna efterlevas.

Avslutningsvis är det viktigt att erinra om de begränsningar i förutsättningarna som givits främst ÖPwC. Inte minst effekten av att behålla eller avskaffa elcertifikaten år 2010 visar på den stora betydelsen av ekonomiska styrmedel i form av särskilda skatteregler eller andra subventionssystem som skulle kunna introduceras inom ramen för den fortsatta energipolitiken. Inom utredningen har t.ex. under arbetets gång illustrerats hur en form av särskilda "kraftvärmecertifikat" skulle kunna skapa ytterligare incitament för

²⁰ Energimyndigheten, Effekten för kraftvärmen av att ta bort koldioxidskatten, 2005-02-28.

investeringar i kraftvärme och därmed leda till att den betydande tekniska potentialen för kraftvärmen skulle utnyttjas effektivare. Mitt uppdrag är emellertid begränsat till att beskriva potentialen utan att därmed lämna förslag till hur den skulle kunna öka. Frågor av detta slag hör hemma inom den fortsatta diskussionen om hur energipolitiken ska utformas.

8 Utvärdering av administrativa förfaranden enligt artikel 9 i kraftvärmedirektivet

8.1 Fjärrvärmeutredningen har till uppgift att utvärdera tillståndsförfarandet avseende kraftvärme

Regeringen har i tilläggsdirektiv¹ gett utredningen i uppdrag att bl.a. utvärdera nuvarande lagstiftning och regelverk om tillståndsförfaranden för att enligt vad som sägs i artikel 9 i kraftvärmedirektivet bl.a. minska lagstiftningshinder.

8.2 Kraftvärmedirektivets syfte är främst att främja ett bättre utnyttjande av energi

Bestämmelserna i kraftvärmedirektivet syftar till att genom ökat utnyttjande av högeffektiv kraftvärme främja en effektivare användning av bränsle och därigenom minska överföringsförluster och utsläpp, framför allt av växthusgaser. En effektivare energianvändning genom kraftvärme kan även bidra till en förbättrad försörjningstrygghet avseende energi inom EU.

Vad som avses med högeffektiv kraftvärme har redovisats i kapitel 5. Kort kan sägas att med kraftvärmeanläggning avses en enhet där det sker en integrerad och samtidig produktion av dels el eller mekanisk energi, dels värme. Med en högeffektiv kraftvärmeanläggning avses i princip enligt direktivet en anläggning där verkningsgraden av att producera el och värme skall vara högre än om elen och värmen producerats var för sig. Direktivet klargör att högeffektiv kraftvärme skall minska bränsleförbrukningen med minst tio procent jämfört med separat produktion. Det finns flera olika kraftvärmetekniker och i bilaga I till direktivet finns en uppräkningslista av vilka olika tekniker som omfattas av direktivet. I princip omfattas alla möjliga tekniker av direktivet.

¹ Dir. 2004:58.

Som en del i arbetet skall medlemsstaterna avseende högeffektiva kraftvärmeanläggningar utvärdera nuvarande regelverk eller lagstiftning om tillståndsförfaranden eller andra tillståndsförfaranden för ny kapacitet enligt elmarknadsdirektivet. Syftet med utvärderingen är att

1. främja utformningen av kraftvärmeanläggningar som motsvarar ekonomiskt motiverade krav på nyttiggjord värme samt undvika produktion av mer värme än nyttiggjord värme,
2. minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av kraftvärmeproduktionen,
3. få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå och
4. se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och fullt ut beaktar särdragen hos de olika kraftvärmeteknikerna.

Dessutom skall det – om det är relevant med hänsyn till den nationella lagstiftningen – redovisas hur långt samordningen mellan olika administrativa organ kommit, hur långt möjligheten att införa ett snabbplaneringsförfarande har kommit och slutligen hur långt arbetet med utseende av myndigheter för medling vid tvister mellan tillståndsgivande myndigheter och verksamhetsutövare har kommit.

8.3 Miljöbalken och PBL är huvudsakligen tillämpliga

Förutom för anläggningar drivna av kärnbränsle innehåller den svenska lagstiftningen inget krav på ett specifikt tillstånd för att uppföra ett kraftvärmeverk. Liksom för andra verksamheter och åtgärder som medför påverkan på omgivningen är det i fråga om tillståndsförfaranden i stället främst reglerna i miljöbalken och PBL som är tillämpliga och skall utvärderas. Vidare kan nämnas att det i lagen om handel med utsläppsrätter finns krav på tillstånd för utsläpp av koldioxid från förbränningsanläggningar överstigande 20 MW tillförd effekt.

Gemensamt för nämnda lagar gäller att de kriterier som ligger till grund för prövningen och de förfaranden som tillämpas enligt lagarna framgår av respektive lagtexter. Lagarna och de ändringar av lagarna som gjorts har publicerats i Svensk författningssamling.

Det kan nämnas att även olika skatteregler styr verksamhetsutövare. Sådana regler är inte att anse som tillståndsförfaranden och berörs därför inte ytterligare i detta kapitel.

8.4 Enligt lagen om handel med utsläppsrätter krävs i vissa fall tillstånd

I den i rubriken nämnda lagen regleras handel med utsläppsrätter för koldioxid. Lagen innebär ett fullständigt regelverk för ett handelssystem för utsläppsrätter avseende koldioxid. Syftet är att på detta sätt begränsa koldioxidutsläppen. En verksamhetsutövare som omfattas av handelssystemet måste inneha ett tillstånd till att släppa ut koldioxid för att ha rätt att bedriva verksamhet vid anläggningar som medför utsläpp av koldioxid. Som nämnts gäller tillståndsplikt för förbränningsanläggning med en tillförd effekt överstigande 20 MW eller anläggning som är ansluten till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt över 20 MW. Tillstånden utfärdas enligt förordningen om handel med utsläppsrätter av länsstyrelsen. Som krav för att få tillstånd sägs i lagen att verksamheten skall ha tillstånd enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning samt att sökanden bedöms kunna övervaka och rapportera verksamhetens utsläpp på ett tillförlitligt sätt.

Utsläppsrätterna kommer att utfärdas efter ansökan om tilldelning för de verksamheter som har tillstånd till att släppa ut koldioxid och som därmed ingår i den s.k. handlande sektorn. Verksamhetsutövaren måste för varje år kunna redovisa tillräckligt antal utsläppsrätter för de utsläpp av koldioxid som gjorts från en anläggning som omfattas av systemet. Särskilt kan nämnas att det i förordningen sägs att för nya deltagare i systemet får gratis utsläppsrätter avseende kraftvärmeanläggningar endast delas ut till sådana som är högeffektiva.

Genom lagen genomförs det s.k. handelsdirektivet.

8.5 Miljöbalken omfattar hela miljöområdet och reglerar därför tillståndsprövningen av högeffektiva kraftvärmeanläggningar

Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Genom sin utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och övergripande instrument, som t.ex. miljö kvalitetsnormer, skapar den förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljömål.

Vägledande för tillämpningen av hela miljöbalken är den övergripande bestämmelsen i 1 kap. miljöbalken där det slås fast att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling har konkretiserats i de 15 miljö kvalitetsmålen. Miljö kvalitetsmålen ger vägledning vid tillämpning av balken.

Högeffektiv kraftvärme leder till mindre utsläpp av växthusgaser, särskilt koldioxid. Ett högeffektivt kraftvärmeverk har en verkningsgrad som är dubbelt så hög som ett kondenskraftverk. Det medför ett betydligt bättre utnyttjande av bränslet jämfört med kondenskraftverket där bara el produceras och värmen inte tas tillvara. Jämfört med annan produktionsteknik medför det bränslebesparingar, vilket innebär en minskning av utsläppen. Högeffektiv kraftvärme bidrar därför till att uppfylla flera av miljö kvalitetsmålen, bl.a. målet Begränsad klimatpåverkan.

I 9 kap. balken finns reglerna om miljöfarlig verksamhet. I princip är alla utsläpp och all användning av mark, byggnader eller anläggningar som medför påverkan på omgivningen att anse som miljöfarlig verksamhet. Många miljöfarliga verksamheter får bedrivas först efter att det finns tillstånd för verksamheten eller efter att verksamheten har anmälts till miljönämnden i kommunen. I miljöbalken ges regeringen rätt att föreskriva vilka miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan. Regeringen har i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivit att anläggningar för förgasning eller förbränning med en total installerad tillförd effekt av mer än 200 MW kräver tillstånd av miljödomstol. Anläggningar av denna storlek kräver ännu så länge även enligt 17 kap. miljöbalken regeringsprövning av tillåtligheten. Om anläggningen har en total installerad tillförd effekt av mer än 10 MW men högst 200 MW prövas tillståndet i stället av länsstyrelse

(Miljöprövningsdelegationen). Anläggningar mindre än 10 MW kräver inget tillstånd. Vissa mindre anläggningar kräver dock att anmälan sker till miljönämnden i kommunen. Anmälningsplikt gäller anläggning för förbränning med en total installerad effekt av mer än 500 kW. Om bränslet endast består av bränslegas eller eldningsolja krävs dock inte anmälan även om effekten överstiger 500 kW. Även stationära förbränningsmotorer med en total installerad effekt överstigande 500 kW kräver anmälan, om de är avsedda för annat ändamål än reservaggregat vid kraftbortfall. Vidare kräver gasturbinanläggningar att anmälan görs. Anmälan är ett enklare förfarande än tillstånd och innebär som sagts att verksamheten anmäls till miljönämnden. Miljönämnden kan sedan välja att inte vidta någon åtgärd eller att förbjuda verksamheten. Om nämnden anser att verksamheten får bedrivas kan nämnden lämna råd och anvisningar.

Från den 1 januari 2005 gäller även enligt förordningen om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter att bl.a. anläggningar för förbränning med en installerad tillförd effekt av mer än 50 MW som skall bedrivas efter den 30 oktober 2007 och som inte tillståndsprövats enligt miljöbalken skall kontrolleras enligt ett särskilt förfarande. Kravet gäller även ett stort antal andra verksamheter och bakgrunden till förordningen är bestämmelserna i artikel 5.1 i IPPC-direktivet. Där anges det att medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter övervakar att anläggningar som var i drift före den 30 oktober 1999 drivs i överensstämmelse med de centrala kraven i direktivet senast den 30 oktober 2007. Sådana verksamhetsutövare skall enligt förordningen särskilt redovisa hur vissa krav uppfylls, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna om bästa möjliga teknik och energihushållning. Tillsynsmyndigheten skall sedan granska redovisningen och meddela nödvändiga förelägganden. Om det inte är möjligt att meddela ett föreläggande, t.ex. på grund av att ett gällande tillstånd enligt tidigare gällande miljöskyddslagen finns, skall tillsynsmyndigheten i stället ansöka om omprövning hos tillståndsmyndigheten för att ändra, upphäva eller meddela nya villkor.

Att en anläggning varken kräver tillstånd eller anmälan innebär inte att miljöbalken inte är tillämplig. Även en innehavare av en liten anläggning måste följa miljöbalken. Miljönämnden i kommunen har behörighet att inom ramen för sin tillsyn kontrollera alla anläggningar.

Det är inte bara anläggande av nya verksamheter som kräver tillstånd utan även ändringar av befintliga verksamheter. Vid ändringar eller utökningar av befintliga verksamheter kan det ibland räcka med ett tillstånd för den delen som ändras eller utökas.

En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma verksamheten. Om det senare framkommer att oriktiga uppgifter har lämnats i samband med tillståndsansökan kan det innebära att det lämnade tillståndet återkallas.

En viktig del av en ansökan är miljökonsekvensbeskrivningen (MKB). Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. I MKB:n skall vidare de effekter som verksamheten eller åtgärden kan medföra på människors hälsa och miljön beskrivas. MKB:n skall möjliggöra en bedömning av verksamhetens effekter. Vad en MKB skall innehålla och på vilket sätt som den skall tas fram är reglerat i miljöbalken². Kraven på vilka obligatoriska uppgifter som en MKB skall innehålla är normalt högre för större anläggningar och för andra anläggningar som enligt särskilt beslut av länsstyrelsen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En energianläggning med en installerad tillförd effekt av mer än 200 MW anses alltid ha en betydande miljöpåverkan. Bl.a. gäller för dessa anläggningar att sökanden förutom alternativa platser för verksamheten, om sådana är möjliga, även skall redovisa alternativa utformningar av verksamheten. Sådana krav kan även ställas på mindre anläggningar om det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

Vid tillståndsprövningen skall det prövas om verksamheten överensstämmer med miljöbalken. Miljödomstolar och länsstyrelser skall se till att berörda myndigheter och organisationer samt den allmänhet som kommer att påverkas av verksamheten får möjlighet att yttra sig över en ansökan. Vid prövningen och bedömningen av vilka krav som kan ställas måste de ändringar som lagen om handel med utsläppsrätter medfört i miljöbalken beaktas. Syftet med lagen om handel med utsläppsrätter är att reglera utsläppen av

² 6 kap.

koldioxid. För att undvika att sådan reglering även görs enligt miljöbalken, dvs. att en dubbelreglering görs, har det i balken införts nya bestämmelser. Bestämmelserna innebär att för verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen om handel med utsläppsätter får inte beslutas villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

I 2 kap. miljöbalken finns de viktiga s.k. allmänna hänsynsreglerna som är vägledande vid all typ av verksamhet. Hänsynsreglerna innehåller flera grundläggande principer som den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall följa.

Det är den som bedriver verksamheten som skall visa att reglerna uppfylls. Den tillståndsgivande myndigheten får bedöma om reglerna är uppfyllda eller om verksamhetsutövaren måste vidta ytterligare åtgärder. Det är framför allt tre hänsynsregler som ur utredningens perspektiv är särskilt intressanta, nämligen att bästa möjliga teknik skall användas, att verksamheten skall lokaliseras på den lämpligaste platsen och att verksamheter skall bedrivas på sådant sätt att energin används så effektivt som möjligt. De krav som ställs med stöd av hänsynsreglerna skall dock vara rimliga att uppfylla, varvid nyttan av åtgärderna skall vägas mot kostnaderna.

Regeln om bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Det angivna utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas.

För en del industrisektorer har EG-kommissionen publicerat s.k. BREF³, som är branschspecifika tekniska underlagsrapporter grundade på ett utbyte av information mellan medlemsländerna och industrin. Rapporterna avser att bidra till underlaget för en bedömning av vad som i olika avseenden är att anse som bästa tillgängliga teknik. Ett BREF skall beaktas vid tillståndsprövningen men är inte bindande utan speglar bara det utbyte av information som ägt rum vid en viss tidpunkt. Ett utkast till BREF finns utarbetat för stora

³ Best Available Techniques Reference Document.

förbränningsanläggningar. I dokumentet nämns bl.a. processen med samtidig produktion av el och värme (cogeneration).

Regeln om lokalisering innebär att en plats skall väljas som både är lämplig och orsakar minsta möjliga olägenhet. Vid bedömningen skall den övergripande bestämmelsen i 1 kap. och bestämmelserna om hushållning med mark och vatten tillämpas.

Hushållningsprincipen innebär att all verksamhet skall bedrivas och alla åtgärder skall vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras. När det gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning.

Hur långtgående krav som kan ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna är inte klarlagt. Enligt min uppfattning får det framstå som helt klart att tillstånd endast kan ges till sådana kraftvärmeverk som är högeffektiva. Vad reglerna i övrigt kan innebära för krav är i avsaknad av vägledande tillståndsbeslut och allmänna råd från myndigheter osäkert.

Samtliga tillståndsbeslut brukar vara förenade med villkor. Villkoren styr verksamheten och underlättar både för verksamhetsutövaren och för tillsynsmyndigheten.

Tillståndsbeslut kan överklagas. Länsstyrelsens beslut överklagas till miljödomstolen medan miljödomstolens beslut kan överklagas till Miljööverdomstolen. För anläggningar som överstiger 200 MW, och där ansökan alltså ges in till miljödomstolen, kan Miljööverdomstolens beslut överklagas till Högsta domstolen.

8.6 Med hjälp av PBL styr kommunen lokaliseringen av anläggningar m.m.

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer⁴.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. kommunala planmonopolet. Vid all planläggning skall vissa allmänna intressen beaktas. Liksom i 3 kap. miljöbalken framgår av 2 kap. PBL bl.a. att mark- och vattenområ-

⁴ 1 kap. 1 § PBL.

den skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. I kapitlet nämns bl.a. att god hushållning med energi och råvaror skall främjas. Vidare sägs bl.a. att bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

Det finns olika typer av kommunala planer:

- *Översiktsplan (4 kap. PBL)* Varje kommun skall ha en översiktsplan som skall omfatta hela kommunen. Även om planen inte är formellt bindande är den ett viktigt instrument vid beslutsfattande. Syftet med planen är att slå fast de stora dragen rörande användningen av mark- och vattenområden i kommunen samt kommunens syn på hur den bebyggda miljön skall utvecklas och bevaras. Planen anger således vilka allmänna intressen som kommunen kommer att ta hänsyn till vid framtida beslut, exempelvis om bygglov. Överklagande av planen sker till allmän förvaltningsdomstol. Domstolens prövning av planen sker dock enligt kommunallagen och är därför begränsad.
- *Detaljplan (5 kap. PBL)* En detaljplan är mer detaljerad än översiktsplanen och ger i vissa fall en rätt att bygga. Syftet med planen är att omsätta bestämmelserna om allmänna intressen i praktiken och inom ett visst område närmare reglera rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhället samt mellan olika markägare. I lagen ställs det upp krav på samråd med berörd allmänhet innan beslut fattas. I planen kan relativt långtgående krav ställas på byggnaders utformning och utförande. Bl.a. kan krav på energihushållning ställas, om någon för planområdet specifik situation skall beaktas. I förarbetena till PBL nämns som exempel att det kan krävas att hus värms med tillvaratagande av spillvärme från någon närbelägen industri. Att införa krav av allmängiltig karaktär, exempelvis ställa upp allmänna krav på uppvärmningsform går däremot inte. Sådana krav får i stället vara att anse som normgivning och ligger utanför kommunens beslutsbehörighet. Vilka krav som i en plan exempelvis kan ställas på en energiproduktionsanläggning får avgöras från fall till fall. Att det i en plan går att peka ut ett område som lämpligt för ett kraftvärmeverk är klart. Vidare går det med stöd av planen att upprätta ett skyddsområde runt anläggningen. Att med hjälp av planen styra processtekniken i anlägg-

ningen går däremot inte. I vart fall större kraftvärmeverk kräver att planläggning görs. Överklagande av planen sker till länsstyrelsen och därefter till regeringen.

- *Områdesbestämmelser (5 kap. PBL)* Syftet med områdesbestämmelser är att de skall komplettera översiktsplanen. Områdesbestämmelser får antas för begränsade områden som inte omfattas av detaljplan för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt miljöbalken tillgodoses. Överklagande sker till länsstyrelsen och därefter till regeringen.

PBL innehåller också regler om bygglov. Enligt bestämmelserna i 8 kap. PBL krävs bygglov bl.a. för att uppföra byggnader och göra tillbyggnader. När en byggnad uppförs för en produktionsanläggning för kraftvärme, krävs alltså bygglov. Även ändringar av befintliga byggnader kan kräva bygglov. Det krävs även bygglov för att anordna upplag eller materialgårdar. Bygglov för upplag krävs dock bara när uppläggningsen är i någon mån självständig i förhållande till annan verksamhet. Som exempel på upplag kan nämnas större bränslefförråd. Det krävs också lov att uppföra kyltorn till kraftverk.

Ansökningar om bygglov prövas av byggnadsnämnden. För att en ansökan om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas, krävs bl.a. att åtgärden inte strider mot detaljplanen. Mindre avvikelser från planen får dock göras. För åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall ansökningar om bygglov bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. PBL, inte är av den omfattningen att bygglovet skall föregås av detaljpaneläggning, inte strider mot områdesbestämmelser samt uppfyller vissa andra krav. Hänvisningen till 2 kap. PBL innebär att prövningen skall ske på planmässiga grunder.

Byggnadsnämndens beslut i ett ärende om bygglov kan överklagas hos länsstyrelsen och vidare till allmän förvaltningsdomstol.

8.7 Annan lagstiftning som kan påverka etablering

Enligt lagen om kommunal energiplanering ska varje kommun ha en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi. Planen fastläggs av kommunalfullmäktige. Planen kan främst vara ett underlag för den planläggning som görs enligt PBL.

8.8 Både miljöbalken och PBL utreds för närvarande

Både miljöbalken och PBL utreds för närvarande. Det sker i två parlamentariskt sammansatta kommittéer, Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén.

Miljöbalkskommittén har i uppdrag att följa upp tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till de ändringar som kan behövas. Kommittén skall enligt sina direktiv bl.a. ägna särskilt intresse åt tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler, erfarenheterna av miljökonsekvensbeskrivningar, prövningsorganisationen och kostnadsmissiga konsekvenser för de som söker tillstånd och andra. Vidare skall kommittén se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen. Kommitténs arbete skall vara slutfört senast halvårsskiftet 2005. Hittills har kommittén presenterat sex delbetänkanden.

PBL-kommittén har i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de ändringar som behövs. Kommitténs uppdrag är huvudsakligen att stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling. Vidare skall kommittén utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande. Slutligen skall kommittén föreslå hur plan- och bygglagstiftningen kan utvecklas så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess. Särskilt kan nämnas att i kommitténs uppdrag ingår att utreda hur prövningen enligt miljöbalken och PBL kan samordnas. Kommittén skall liksom Miljöbalkskommittén slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2005. Kommittén har hittills presenterat två delbetänkanden och två rapporter.

8.9 Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har i delbetänkanden bl.a. redovisat förslag till hur prövningen kan effektiviseras

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har lämnat förslag till hur lagstiftningen kan effektiviseras

Miljöbalkskommittén har i sitt delbetänkande ”En effektivare miljöprövning”⁵ lagt fram ett antal förslag till ändringar av miljöbalken, vars syfte är att minska de administrativa kraven, och ge ett mer flexibelt prövningsförfarande som bättre anpassas till den enskilda verksamheten, utan att minska de krav som gäller skydd av miljön eller åtgärder för en hållbar utveckling.

Kommittén har påtalat att det ställs i dag krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall i Sverige än i andra EU-länder. Kommittén föreslår därför en harmonisering till vad som gäller i andra länder. Kommitténs förslag innebär att de specificerade och formaliserade kraven därmed skulle gälla enbart vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna. Sådana verksamheter är bl.a. förbränningsanläggningar med en tillförd effekt om minst 200 MW. För andra verksamheter får innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till förhållandena i det enskilda fallet.

Kommittén har även föreslagit att bl.a. den obligatoriska regeringsprövning som i dag gäller för kraftvärmeanläggningar överstigande 200 MW tas bort.

Regeringen har i en proposition⁶ lagt fram förslag i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs betänkande. Bl.a. föreslås ett enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar och ett borttagande av regeringens tillåtlighetsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Regeringen föreslår i propositionen att ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2005.

PBL-kommittén har i delbetänkandet ”Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation”⁷ och Miljöbalkskommittén har i delbetänkandet ”Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation”⁸ presenterat ett gemensamt förslag till framtida prövningsorganisation.

⁵ SOU 2003:124.

⁶ Prop. 2004/05:129.

⁷ SOU 2004:40.

⁸ SOU 2004:38.

De båda kommittéerna har funnit att en gemensam instansordning vid överklaganden kan vara ett första steg att närma de båda regelverken varandra. Förslaget innebär att en samordnad överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar kan vara ett första samordningssteg. I instanskedjan för PBL-ärenden kommer då länsstyrelserna att ingå i en sådan modell och Miljööverdomstolen, i en utbyggd form, bli sista instans. De PBL-ärenden som bör kunna överprövas i dessa domstolar är i vart fall i ett första skede de PBL-ärenden som i dag överprövas i allmänna förvaltningsdomstolar. De överklagade planärenden som i dag prövas av regeringen skulle också kunna tas om hand av den föreslagna nya samordnade prövningsorganisationen. Något ställningstagande i frågan om dessa planärenden har kommittéerna dock inte gjort. Förutsättningarna för en enhetlig praxis i sådana frågor som kommer upp både enligt miljöbalken och PBL skulle öka genom att överprövningen samlas i samma instanskedja.

PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har även i betänkanterna lagt fram olika förslag hur PBL:s och miljöbalkens nuvarande prövningsorganisation kan effektiviseras utan att en samordning görs. PBL-kommittén föreslår att den nuvarande prövningen enligt PBL behålls, men instanskedjan kortas genom att länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser. Miljöbalkskommitténs förslag innebär att en större andel ärenden prövas i första instans av förvaltningsmyndighet i stället för av domstol.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet bereder nu förslagen vidare.

Miljöbalkskommitténs utvärdering av de allmänna hänsynsreglerna visar på att vägledande avgöranden m.m. saknas

De allmänna hänsynsreglerna är viktiga vid tillämpningen av miljöbalken. Miljöbalkskommittén har i delbetänkanterna ”Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande”⁹ och ”Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler”¹⁰ gjort en utvärdering av hur reglerna tillämpas. Till grund för utvärderingen har kommittén under en sexmånadsperiod samlat in beslut och domar enligt miljöbalken från vissa utvalda kommunala miljönämnder, länsstyrelser och miljödomstolar. Vidare har domar och beslut från Högsta

⁹ SOU 2002:50.

¹⁰ SOU 2004:37.

domstolen och Miljööverdomstolen samlats in. Kommittén har även kompletterat underlaget genom att ställa frågor till balkens aktörer om de allmänna hänsynsreglerna. Vid tidpunkten för det andra delbetänkandet hade även remissinstanserna redovisat sin syn på det första delbetänkandet, vilket kommittén redovisar.

Kommittén har kommit fram till att det underlag som finns i tillståndsansökningar för att kunna bedöma hur kraven i de allmänna hänsynsreglerna uppfylls är mycket allmänt hållet. Bl.a. frågor om energihushållning saknas eller behandlas endast översiktligt. Besluten från länsstyrelserna visar i de flesta fall en hög grad av medvetenhet om miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Även miljödomstolarna är medvetna om hänsynsreglerna.

Enligt kommittén kommer det att ta lång tid innan en praxis utbildas beträffande tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. Det är viktigt att myndigheterna – bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelserna – aktivt driver mål där frågorna aktualiseras så att de behandlas i första instans och även kan prövas vidare i högre instanser. Det är av stor betydelse att tillståndsmyndigheterna – med stöd av remissmyndigheterna – ställer krav på tillräckligt ingående underlagsmaterial från sökandena så att en noggrann prövning kan ske. För att ge ledning för tillämpningen av hänsynsreglerna är det också viktigt att domstolarna noga redovisar sina överväganden. Det fordras också att de avgöranden som successivt kommer från domstolarna görs lätt tillgängliga för allmänhet, verksamhetsutövare, myndigheter och andra domstolar.

Kommittén konstaterar dock att de allmänna hänsynsreglernas genomslagskraft inte enbart är beroende av avgörandena i enskilda fall. Hänsynsreglerna får också genomslag genom föreskrifter, allmänna råd och handböcker, dvs. sådant vägledningsmaterial som efterlyses av många, både myndigheter och verksamhetsutövare. Kommittén har emellertid uppmärksammat att det kan finnas meningsskiljaktigheter mellan de små och medelstora företagen å ena sidan och myndigheterna å andra sidan om de krav som ställs i föreskrifter, allmänna råd, handböcker och annat vägledningsmaterial. När det gäller vägledningen blir bilden således splittrad. Å ena sidan efterfrågas vägledning med konkretisering av miljöbalkens krav, i synnerhet när det gäller små och medelstora verksamheter, å andra sidan finns det kritik från verksamhetsutövarna mot de kravnivåer som kommer till uttryck i vägledningarna från myndigheterna.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet bereder nu förslagen.

PBL-kommitténs utvärdering av tillståndsförfarandet avseende el producerad från förnybara energikällor

I rapporten "Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete" har PBL-kommittén presenterat en utvärdering av tillståndsförfaranden enligt artikel 6 i direktivet 2001/77/EG om främjandet av produktion av el från förnybara energikällor på den inre marknaden för el. Eftersom flera beröringspunkter finns med mitt uppdrag skall jag enligt mina utredningsdirektiv uppmärksamma PBL-kommitténs utvärdering.

PBL-kommitténs arbete har huvudsakligen varit inriktat på PBL. Utvärderingen har avsett tillståndsförfaranden i en vidare mening, vilket innebär att bl.a. planinstrumenten också belysts.

Enligt kommittén framstår nuvarande regler om bygglovsplikt för byggnader och anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor som motiverade utifrån de aspekter som PBL har att tillgodose. Reglerna i sig tycks inte hindra en ökning av produktion av el från förnybara energikällor. Reglerna om handläggning gör att bygglovsärendena kan anpassas efter ärendenas art och omfattning. Reglerna om bygglovsprövningen tycks inte hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Prövningsgrunderna i PBL framstår som motiverade utifrån de synpunkter lagstiftningen har att tillgodose. Reglerna medger inte godtyckliga bedömningar utan är utformade så att en ansökan om lov under vissa i lagen angivna förutsättningar skall bifallas. Lagstiftningen kan i dessa delar inte anses utgöra något hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor.

Kommittén har som nämnts även analyserat översiktsplaneringen, detaljplaner och områdesbestämmelser. Kommittén har konstaterat att reglerna i PBL om detaljplan m.m. framstår som motiverade med hänsyn till de intressen lagstiftningen skall kunna tillgodose. De kan inte anses hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor i nationellt perspektiv. Kommittén har pekat på att översiktsplaneringen i praktiken har stor betydelse för etablering av produktionsanläggningar för el, inte minst när det gäller vindkraft.

Kommittén har sammanfattningsvis konstaterat att nuvarande reglering och tillämpning av PBL inte förefaller i sig hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Lagstiftningen är även i övrigt objektiv. Två områden bör dock enligt kommittén utvärderas ytterligare. Det ena området avser utformningen av överprövningsprocessen för att tillgodose krav på ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det andra området avser behovet av samordning mellan PBL och miljöbalken när det gäller verksamheter som i dag är tillståndspliktiga enligt bägge lagarna.

8.10 Utvärderingen av miljöbalken och PBL enligt kraftvärmedirektivet

Miljöbalken och då särskilt de allmänna hänsynsreglerna är, i fråga om tillståndsförfaranden, den lagstiftning som har betydelse för utformningen av kraftvärmeanläggningar. Även om vägledande praxis etc. ännu saknas är reglerna i grunden ett bra verktyg för att påverka och främja utformningen i den riktning som åsyftas i kraftvärmedirektivet. Om det i framtiden skulle visa sig att reglerna inte skulle främja syftet med direktivet får nya överväganden göras. Sådana överväganden bör dock omfatta även andra typer av verksamheter än kraftvärmeanläggningar och ligger utanför mitt uppdrag.

Både miljöbalkens regler om tillstånd och PBL:s regler om bygglov är motiverade och medför en objektiv prövning av en ansökan. Även PBL:s regler om planläggning är motiverade. Reglerna fyller en viktig funktion och har till syfte att främja bra lokaliseringar och begränsa störningar. Reglerna ger möjlighet att få en samlad helhetsbedömning och göra avvägningar mellan motstående intressen. Att separat, enligt särskild lagstiftning, pröva kraftvärmeanläggningar är olämpligt.

Prövningsförfarandet har dock vissa brister och utreds därför för närvarande av Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén. Flera förslag till förbättringar och effektiviseringar har presenterats. Några av förslagen har lett till proposition och övriga bereds för närvarande av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Jag finner inte skäl att lägga några ytterligare förslag.

8.10.1 Miljöbalkens regler har betydelse för utformningen

Syftet med PBL är främst att reglera lokaliseringen och utformningen av byggnader etc. Som nämnts i redovisningen av PBL är därför möjligheten att med stöd av PBL påverka utformningen av kraftvärmeanläggningar begränsad.

I stället är det miljöbalken som har störst betydelse. Förutom miljöbalkens allmänna regler för att främja en hållbar utveckling och miljö kvalitetsmålen är det de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. som har störst betydelse för utformningen av kraftvärmeverk. Särskilt är det reglerna om bästa möjliga teknik, bästa lokalisering samt hushållning med energi och råvaror som inverkar.

Som Miljöbalkskommittén konstaterat har de allmänna hänsynsreglerna tillämpats i få fall och det saknas ännu vägledning för tillämpningen. Det kommer att ta tid innan en praxis utbildats. För att öka genomslaget för de allmänna hänsynsreglerna är det enligt kommittén viktigt att myndigheterna aktivt driver mål där frågorna aktualiseras och att tillståndsmyndigheterna ställer krav på tillräckligt ingående underlagsmaterial från sökandena så att en noggrann prövning kan ske. Miljöbalkskommittén pekar också på behovet av allmänna råd och föreskrifter m.m.

Mot bakgrund av vad som framkommit anser jag sammanfattningsvis att de allmänna hänsynsreglerna, trots att de ännu tillämpats i relativt få fall, i grunden är ett bra verktyg för att påverka och främja utformningen av effektiva kraftvärmeanläggningar. Reglerna tillämpas när någon skall göra en investering och därför söker tillstånd. De medverkar därmed till att den anläggning som byggs blir effektiv och miljövänlig. Hänsynsreglerna gör det nämligen möjligt för myndigheterna att ställa krav på verksamhetsutövarna. Hur långtgående krav som kan ställas har dock som sagts ännu inte klargjorts. I likhet med Miljöbalkskommittén anser jag att det är viktigt att myndigheterna aktivt driver mål där frågorna aktualiseras och att tillståndsmyndigheterna ställer krav på tillräckligt ingående underlagsmaterial från sökandena så att en noggrann prövning kan ske.

Jag föreslår alltså inte några ändringar i miljöbalken. Om det i framtiden, när praxis utvecklats och eventuellt vägledningsmaterial publicerats, skulle visa sig att reglerna inte skulle främja utformningen av kraftvärmeanläggningar i den riktning som åsyftas i kraftvärmedirektivet får nya överväganden göras. Sådana eventuella brister i tillämpningen är dock ett problem som motverkar syftet

med miljöbalken och omfattar därför inte bara kraftvärme utan även andra verksamheter. I sådant fall får nya överväganden göras utom ramen för denna utredning.

8.10.2 Reglerna i miljöbalken och PBL är objektiva och medför inga omotiverade lagstiftningshinder för kraftvärme

Som nämnts finns i denna del av utvärderingen flera likheter med den utvärdering som PBL-kommittén har gjort i den ovan refererade rapporten¹¹. Jag delar PBL-kommitténs synpunkter och anser att de även är tillämpliga på miljöbalken.

Jag anser alltså att både miljöbalkens regler om tillstånd och regler om anmälan samt PBL:s regler om bygglov framstår som motiverade utifrån de aspekter som lagarna har att tillgodose. Reglerna medger inte godtyckliga bedömningar utan är utformade så att en ansökan om tillstånd eller bygglov under vissa i lagarna angivna förutsättningar skall bifallas. Ingen av reglerna tycks i sig hindra en ökning av kraftvärmeproduktionen. Reglerna om handläggning i båda lagarna gör att ansökningar om tillstånd eller bygglov kan anpassas efter ärendenas art och omfattning. I likhet med PBL-kommittén anser jag även att översiktsplanering, detaljplaner och områdesbestämmelser framstår som motiverade med hänsyn till de intressen lagstiftningen skall kunna tillgodose. De kan inte anses hindra en ökning av kraftvärmeproduktionen och ger möjligheter till en samlad bedömning av verksamheten. De säkerställer även att verksamheten kan bedrivas långsiktigt.

Ett av syftena med utvärderingen är att undersöka om förfarandena på olika sätt kan effektiviseras och göras snabbare. Störningarna från tillståndspliktiga kraftvärmeverk, exempelvis utsläpp, buller och transporter, skiljer sig inte från många andra verksamheter. Det är därför viktigt att verksamheterna lokaliseras på lämplig plats och att anläggningarnas påverkan på omgivningen blir så liten som möjligt. Både miljöbalken och PBL är bra verktyg för att tillgodose det. Att ta bort prövningen av kraftvärmeverk från miljöbalken och PBL och lägga den i en särskild lag framstår därför enligt mig som orealistiskt.

¹¹ Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har konstaterat att ett flertal åtgärder kan vidtas för att främja effektiviteten vid prövningen. Dessa åtgärder har redovisats i delbetänkanden. Visa av förslagen har lett till en proposition medan andra för närvarande bereds av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Förslagen har redovisats ovan och innebär bl.a. kortare överklagandekedjor, ett närmande mellan miljöbalken och PBL samt enklare MKB-förfaranden. Jag konstaterar att samtliga förslag även innebär förenklingar vid prövningen av kraftvärme.

Jag konstaterar sammanfattningsvis att nuvarande reglering och tillämpning av miljöbalken och PBL inte förefaller i sig hindra en ökning av kraftvärmeproduktionen. Lagstiftningen är även i övrigt objektiv. Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har lagt förslag på förändringar av gällande lagar för att effektivisera hanteringen. Förslagen påverkar även de olika tillståndsförfaranden som avser kraftvärme. Jag finner inte skäl att lägga några ytterligare förslag.

9 Koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar

Mitt förslag: Det föreligger inte längre ett behov av att kunna göra en samlad bedömning av om byggande och användande av fjärrvärmeledningar är lämpligt ur allmän synpunkt. Koncession bör därför inte krävas för att bygga och använda en fjärrvärmeledning. Jag föreslår att fjärrvärmeledningar undantas från rörledningsslagens tillämpningsområde.

9.1 Uppdraget

Fjärrvärmen är en tämligen väl utbyggd uppvärmningsform redan i dag. Den har dessutom blivit allt vanligare på senare år. De befintliga fjärrvärmenäten byggs ut, förtätas och kopplas samman med varandra i ökad takt. Trots den ökade utbyggnadstakten av fjärrvärmen har regeringen endast beviljat tillstånd (koncession) att få bygga och använda fjärrvärmeledningar i två fall sedan koncessionskravet infördes. Mot denna bakgrund framstår, enligt regeringen, de nuvarande bestämmelserna om koncession för fjärrvärmeledningar som otidsenliga och de har även visat sig medföra vissa tillämpningsproblem.

Enligt mina utredningsdirektiv¹ skall jag bl.a. utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme. Vidare skall jag belysa förhållandena avseende koncessionsplikt för andra konkurrerande ledningsbundna energiformer, såsom el och naturgas, och vilken eventuell påverkan en koncessionsplikt har på konkurrenssituationen.

¹ Dir. 2003:102.

Om jag finner att det finns ett fortsatt behov av koncessionsplikt skall jag redovisa varför jag kommit fram till detta och föreslå hur en sådan skall vara utformad.

9.2 Bakgrund till koncessionsplikten för vissa rörledningar

Att anlägga en rörledning för transport av ämnen, t.ex. fjärrvärme, råolja eller naturgas, har sedan lång tid tillbaka ansetts utgöra ett projekt som på betydande sätt kan komma att påverka olika samhällsintressen. I förarbetena till rörledningslagen diskuterades förhållanden som talade för att det allmänna borde förbehållas ett bestämmande inflytande över tillkomsten av nu aktuella typer av rörledningar. Där pekades bl.a. på förhållanden som att en rörledning, med hänsyn till ledningens stora transportkapacitet, kan få stor påverkan på förhållanden inom transportsektorn, att en rörledning kan komma i konflikt med natur- och miljövårdsintressen liksom med gällande planbestämmelser, att en rörledning kan få stor betydelse ur försvarssynpunkt, att en rörledning med inte alltför obetydlig längd kräver stora kapitalinsatser varför dess kapacitet bör utnyttjas optimalt samt att innehav och drift av en ledningsanläggning medför omfattande förpliktelser av olika slag.

Lagstiftaren fann därför att det var angeläget att samhället gavs möjlighet att på ett tidigt stadium allsidigt pröva ett rörledningsföretag i alla de hänseenden där allmänna intressen gör sig gällande och att det samhälleliga inflytandet borde säkerställas genom en särskild lagstiftning om särskilt tillstånd för att få anlägga och driva vissa rörledningar för transport av bl.a. råolja eller naturgas, dvs. rörledningslagen. Genom koncessionsprövningen kunde en samordning ske av omfattande prövningar som annars skulle ske enligt ett antal olika lagar som hade till syfte att skydda olika samhällsintressen, däribland de numera upphävda lagarna miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen.

9.3 Lagstiftning av intresse i koncessionsfrågan

I mitt uppdrag ingår att göra en utvärdering av behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme. Mot bakgrund av syftet med rörlednings-

lagen finns det skäl att se lite närmare på några av de mer betydelsefulla regler som i dag gäller vid byggande och användande av fjärrvärmeledningar.

9.3.1 Rörledningslagen

Rörledningslagen är tillämplig på framdragande eller användning av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle (1 § första stycket). Sådana ledningar får inte byggas eller användas utan särskilt tillstånd (koncession). I det följande kommer redovisningen av naturliga skäl att, i den mån det är lämpligt, begränsa sig till fjärrvärmeledningar.

Anledningen till att lagen blev tillämplig på fjärrvärmeledningar i juli 1981 var att det hade gjorts en del utredningar om möjligheterna att bl.a. minska olje- och kolimporten för energiförsörjning genom att förse storstadsområdena med värme från kärnkraftverken i Barsebäck, Forsmark och Ringhals i form av större mängder uppvärmt spillvatten. Lagstiftaren ansåg dock att en sådan begränsning av importen av olja och kol skulle få inte obetydliga verkningar för transportsektorn. Vidare fann lagstiftaren att de överväganden som låg till grund för koncessionsplikten för bl.a. råolja- och naturgasledningar även gjorde sig gällande i fråga om sådana mer omfattande fjärrvärmeledningar som kunde bli aktuella för att förse storstadsområdena med värme från kärnkraftverken i fråga.

I lagen saknas det en definition av vad som avses med en rörledning. Som ledning enligt rörledningslagen får betraktas slang, rör, kulvert m.m. I ledningen ingår även de tillbehör och anordningar som behövs för driften av densamma (2 §).

Från koncessionsplikten görs vissa undantag (1 § andra stycket). Koncession krävs för det första inte för en ledning som *har eller avses få en längd av högst 20 kilometer*. Grunden för detta är att kortare ledningar inte bedöms medföra någon större påverkan på samhällsintressen och därmed inte ha sådan betydelse ur allmän synpunkt att de borde vara underkastade koncessionsplikt.

För det andra krävs inte koncession för en rörledning som huvudsakligen skall *nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov av bl.a. fjärrvärme för uppvärmning*. Det spelar då ingen roll vilken längd ledningen har eller avses få. Undantaget tar sikte på

bl.a. rörledningar som används för distribution inom tätortsområden till enskilda hushåll, men utesluter inte att ledningen också används för att förse exempelvis företag med t.ex. olja eller fjärrvärme.

För det tredje krävs inte koncession för en fjärrvärmeledning om ledningen *uteslutande skall nyttjas inom hamn- eller industriområde*.

Utöver dessa undantag har regeringen getts möjlighet att i visst enskilt fall medge undantag, dvs. en dispens från koncessionsplikten (1 § tredje stycket).

En fråga om koncession prövas av regeringen men ansökan om koncession skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer (3 §). Av 1 § rörledningsförordningen följer att det är till Energimyndigheten som ansökan skall lämnas in.

Koncession för en rörledning får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används samt sökanden bedöms vara lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen (4 § första stycket).

Det är inte helt lätt att i förhand ställa upp kriterier för hur en rörlednings lämplighet från allmän synpunkt bör bedömas. En prövning måste göras mot olika aktuella allmänna intressen i det enskilda fallet. Nyttan av ledningen skall vägas mot de negativa effekter som ledningen kan få på skilda samhällliga intressen. Vid en sådan prövning kan omständigheter som ledningens sträckning, kapacitet och avsedda användningsområde få betydelse.

Till grund för lämplighetsbedömningen är det upp till den koncessionssökande att förebringa utredning i ärendet om frågor av privatekonomisk karaktär, t.ex. kalkyler eller andra utredningar. Den samhällliga kalkylen och andra samhällliga utredningar skall utföras av den beredande myndigheten.

Byggandet och användandet av en rörledning kan även inverka på befintlig och framtida bebyggelse. Det kan t.ex. gälla olika säkerhetsföreskrifter som inskränker byggrätten i närheten av en rörledning. Därför gäller att en koncession inte får strida mot en detaljplan eller mot områdesbestämmelser (4 § andra stycket). Det kommunala planmonopolet ger alltså kommunen möjlighet att säkerställa att rörledningar inte dras fram i vissa områden.

Det är värt att påpeka att det huvudsakligen är företagets principiella tillåtlighet och de huvudsakliga villkoren för det som skall prövas i koncessionsärendet. I praktiken kan dock prövningen anses gälla även ett val av visst energisystem för en längre tid. Rörledningslagen medger att energihushållningsfrågor beaktas vid

bedömningen av ett koncessionsärende men innebär ingen styrning i ett val mellan olika energialternativ. Några allmänna regler om hur verksamheten skall bedrivas finns inte i rörledningslagen.

Vid koncessionsprövningen skall regeringen tillämpa vissa bestämmelser i miljöbalken (4 § tredje stycket). Dessa innehåller bl.a. regler om krav på allmän hänsyn som skall tas vid bedrivande av en verksamhet som påverkar miljön, på hushållning med nationella mark- och vattenområden m.m., på säkerställande av att miljökvalitetsnormer uppfylls vid prövningen samt på förbud mot att meddela koncession för ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession (4 § fjärde stycket).

Lagen ger även regler om de villkor som kan ställas upp för koncessionen. För att möjliggöra en ingående prövning av en rörlednings inverkan på motstående intressen krävs att ledningens sträckning är i varje fall i huvudsak bestämd. En av regeringen lämnad koncession skall därför avse i huvudsak den prövade sträckningen (5 §). Det måste rimligen ges möjlighet att sträckningen kan komma att variera eller ändras något inom en viss given ram. Det är upp till koncessionshavaren att träffa överenskommelser med berörda markägare om var exakt som en ledning skall dras fram. Om sådan överenskommelse inte kan träffas fastställs den exakta sträckningen genom en förrättning enligt ledningsrättslagen. Vad som föreskrivits i koncessionsbeslutet om rörledningens framdragande skall i sistnämnda fall lända till efterrättelse vid prövningen av upplåtelse av ledningsrätt och villkoren för sådan m.m.

En av regeringen lämnad koncession skall även gälla viss tid, dock längst 30 år (5 §). Syftet med tidsbegränsningen har varit att tillgodose det allmännas intresse av att kunna pröva förutsättningarna för koncessionen på nytt utan att åsidosätta koncessionshavarens behov av trygghet för att gjorda investeringar inte blir onyttiga. Med den längsta tid som nu gäller torde anläggningen hinna skrivas av innan koncessionstiden gått till ända.

En koncession kan och skall i viss utsträckning även förenas med ett antal villkor som kan vara av olika karaktär. Koncessionen skall till att börja med förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt som kan komma att stå emot eller konkurrera med intresset av att det byggs en rörledning med en viss bestämd sträckning (6 § första stycket). Villkoren kan gå ut på att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot

skador och olägenheter samt främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser.

Som villkor för koncession får regeringen föreskriva att staten skall ha rätt att delta i verksamheten eller att koncessionshavaren skall betala en särskild avgift till staten eller iaktta något annat liknande villkor (6 § andra stycket). Rätten att delta i verksamheten möjliggör för staten att tillförsäkra sig insyn i koncessionerad verksamhet som skall drivas i ett privatägt företag. Möjligheten att ta ut en särskild avgift är avsedd att användas för att tillgodose de motstående allmänna intressen som får stå tillbaka för rörledningsföretaget.

Vidare får regeringen som villkor för koncession föreskriva att ledningen skall vara färdigställd inom viss tid (6 § tredje stycket). Bestämmelsen avser att förhindra att en sökande skaffar sig koncession endast i syfte att utestänga andra intresserade utan att ha verklig avsikt att bygga och använda anläggningen. Tiden för färdigställande av en rörledning kan efter ansökan förlängas om det föreligger särskilda skäl för det.

En koncession får även göras beroende av att säkerhet ställs för att den som innehar koncessionen skall kunna fullgöra en skyldighet att ta bort ledningen och vidta andra åtgärder för återställning (6 a §).

Under vissa förutsättningar får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för en koncessionsprövad verksamhet (7 §).

Den som erhållit koncession för en rörledning är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan och därvid ställa behövlig personal till förfogande (8 §). Skyldigheten tangerar ett tredjepartstillträde till fjärrvärmeledningen, men gäller bara under förutsättning att det finns en koncession och att transporten kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Sådant förfång föreligger t.ex. i fall där transport åt annan skulle innebära att koncessionshavarens behov av ledningen för egna transporter måste eftersättas eller där den begärda transporten är oförenlig med ledningens ändamål. Det är i dag Energimyndigheten som har att pröva frågan om transportskyldighet. I prövningen skall ingå att bestämma transportpliktens omfattning samt ersättningen och villkoren i övrigt för transporten.

I lagen ges bestämmelser om vad som gäller för en rörledning som dragits fram inom ett redan existerande trafikledsområde, dvs.

ett område för allmän väg, till farväg nyttjad enskild väg, järnväg, spårväg eller kanal eller annan vattentrafikled (10–12 §§).

Rörledningslagen innehåller därutöver vissa bestämmelser om överlåtelse och upphörande av koncession. En meddelad koncession får överlåtas endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger det (13 §). Om koncessionshavaren anmäler till regeringen att han vill frånträda sin koncessionsrätt upphör denna rätt sex månader efter det att anmälan kommer in (14 §). Detta gäller dock såvida inte annat följer av koncessionen. En koncession får även återkallas om koncessionshavaren åsidosätter antingen de villkor som gäller för koncessionen eller de säkerhetsbestämmelser som gäller för ledningens drift (15 §). Detsamma gäller om koncessionshavaren inte uppfyller en förpliktelse som åvilar denne enligt rörledningslagen eller under tre år i följd inte har haft ledningen i bruk.

Vid en koncessions upphörande uppkommer bl.a. vissa ordningsfrågor om t.ex. vem som skall ansvara för och se till att rörledningen i fråga tas bort och marken där den legat återställs (16–18 §§). Sådana åtgärder skall endast vidtas om det finns ett behov av återställningsåtgärder.

Energimyndigheten utövar tillsynen över efterlevnaden av rörledningslagen eller vad som med stöd av den lagen föreskrivits om framdragande eller begagnande av rörledning eller om vidtagande av återställningsåtgärder (19 § och 19 § rörledningsförordningen). Koncessionshavaren är skyldig att på anfordran lämna myndigheten de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten kan i vissa fall använda sig av vitesföreläggande för att få koncessionshavaren att fullgöra sina skyldigheter (20 §). Ytterst ges Energimyndigheten befogenhet att förbjuda verksamhetens fortsatta bedrivande. Det bör noteras att förbud inte får meddelas med stöd av miljöbalken mot en rörlednings framdragande eller begagnande, om regeringen har tillåtit rörledningen i en koncession enligt rörledningslagen.

I rörledningslagen ges slutligen vissa ansvarsbestämmelser.

9.3.2 Miljöbalken

Miljöbalken har kort behandlats i föregående kapitel. Balkens övergripande mål är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam

och god miljö. Den ställer som en miniminivå upp s.k. allmänna hänsynsregler vilka skall iakttas av alla. De innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas av den som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd så snart det kan befaras att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma till följd därav.

Anläggningsarbeten för att dra fram rörledningar påverkar naturmiljön, i vart fall under en tid. Användandet av rörledningarna innefattar en risk för utsläpp av den vätska eller gas som transporteras. Den som drar fram eller använder rörledningar är därför skyldig att iaktta bl.a. miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Vid vissa särskilt angivna verksamheter och åtgärder ställer miljöbalken därutöver upp krav på anmälan eller förhandsprövning i form av ett tillståndsförfarande för att verksamheten skall få bedrivas. Byggnad och användning av fjärrvärmeledningar tillståndsprövas, förutom vid vattenverksamhet, normalt inte enligt miljöbalken.

Miljöbalken skall tillämpas även på verksamheter eller åtgärder som samtidigt är reglerade i andra lagar. Detta innebär att miljöbalken och de andra lagarna, t.ex. rörledningslagen, gäller parallellt utan att det finns något särskilt stadgande om detta. I rörledningslagen anges att miljöbalkens bestämmelser skall ingå i prövningen enligt lagen. Det innebär att t.ex. de förutsättningar som följer av de allmänna hänsynsreglerna måste vara uppfyllda för att koncession skall meddelas och regeringen kan sätta villkor som utgår från dessa regler.

Enligt regleringen i rörledningslagen skall det inte gå att med stöd av miljöbalken förbjuda att rörledningar dras fram eller används om regeringen har tillåtit verksamheten med tillämpning av rörledningslagen. I övrigt finns det inga begränsningar i möjligheten att ingripa i en verksamhet med stöd av miljöbalken.

Miljöbalken föreskriver att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för att skadan eller olägenheten avhjälps. Bestämmelsen avser delvis sådana situationer som omfattas av rörledningslagens återställningsparagraf. Miljöbalkens bestämmelse träffar dock även läckage på en rörledning som orsakar en förorening.

Sammanfattningsvis kan konstateras att koncessionsplikten enligt rörledningslagen i förhållande till miljöbalken innebär att det gäller parallella prövningssystem för fjärrvärmeledningar. Konces-

sionsbeslutet har sin mest betydelsefulla inverkan på miljöbalkens bestämmelser genom att det hindrar att den koncessionerade verksamheten förbjuds med stöd av miljöbalken. Det innebär även att tillåtligheten av en sträckning gäller vid prövningen av en vattenverksamhet enligt miljöbalken.

9.3.3 Plan- och bygglagen

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Även PBL har kort berörts i föregående kapitel. Den syftar till att bl.a. främja en samhällsutveckling med goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. För att uppnå syftet med lagen finns det, som tidigare nämnts, olika former av kommunala planer.

PBL tar sin utgångspunkt i att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten inom den egna kommunen. Den kommunala planläggningen skall bl.a. främja en ändamålsenlig struktur och utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. I planläggningsarbetet skall vissa allmänna intressen beaktas och vid bedömningen av olika tänkbara alternativa användningssätt skall företräde ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Enligt PBL får en detaljplan innehålla bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter. Mark kan på detta sätt reserveras för olika typer av anläggningar, t.ex. ett fjärrvärmeverk eller fjärrvärmeledningar. Vidare kan det redan i detaljplanen ges besked om hur de krav på byggnader, anläggningar, tomter m.m. som anges i 2 och 3 kap. PBL m.m. skall tillämpas i det aktuella området. Som exempel kan krav på energihushållning ställas. Departementschefen uttalade i förarbetena till PBL att bestämmelser också kan meddelas om lämplig uppvärmningsform i samband med komplettering eller förnyelse av äldre områden, t.ex. utnyttjande av spillvärme eller restriktioner mot individuell uppvärmning av visst slag.

I PBL ges även bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov (8 kap.). Bygglov krävs bl.a. för att uppföra byggnader och

göra tillbyggnader. Något krav på bygglov för att bygga en fjärrvärmeledning krävs dock inte enligt lagen.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas eller iakttas. I vissa fall skall även en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

Vidare tar PBL upp vissa säkerhets- eller skyddsaspekter. All inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. När det gäller anläggningar, t.ex. fjärrvärmeledningar, som skall placeras under markytan skall dessutom i skälighets omfattning beaktas att användningen av marken över anläggningarna inte försvåras.

Det kan konstateras att rörledningslagens och PBL:s tillämpningsområden överlappar varandra. Detta innebär, som utgångspunkt, att de krav som ställs i respektive lag skall tillämpas var för sig. Det tillstånd som koncessionen enligt rörledningslagen ger att bygga och använda en fjärrvärmeledning hindrar inte att ytterligare krav ställs på verksamheten enligt PBL:s regelsystem. En viss samordning mellan regelverken sker genom att det i rörledningslagen föreskrivs att koncession inte får beviljas i strid mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta innebär att PBL i förhållande till lokaliseringen av en rörledning har en avstyrande verkan vid koncessionsprövningen. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

9.3.4 Väglagen

Väglagen innehåller bl.a. regler om ansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg, drift av väg och ersättning till markägare. Väglagen gäller endast allmänna vägar.

Enligt lagen krävs väghållningsmyndighetens medgivande för att inom ett vägområde dels dra elektriska ledningar, vattenledningar eller andra ledningar, dels för att utföra arbeten på befintlig ledning (44 §). Medgivande behövs dock inte om tillstånd har meddelats enligt annan lag eller författning och anmälan om arbetet har gjorts hos väghållningsmyndigheten. Myndigheten har befogenhet att meddela de föreskrifter om arbetets bedrivande m.m. som behövs med hänsyn till vägens bestånd, drift eller brukande.

Under vissa förutsättningar får brådskande arbete påbörjas utan tillstånd eller anmälan. Vaghållningsmyndigheten skall i så fall underrättas snarast.

I förhållande till väglagen innebär en koncessionsprövning enligt rörledningslagen att en samordning sker. Genom koncessionen ersätts den prövning som annars skall ske av om förutsättningar för ett medgivande enligt väglagen att dra fram en fjärrvärmeledning föreligger eller inte.

9.3.5 Kulturminneslagen

Kulturminneslagen innehåller bestämmelser om bl.a. fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Av lagen följer att det är en nationell angelägenhet, som åvilar såväl enskilda som myndigheter, att vår kulturmiljö skyddas och vårdas. Den som planerar eller utför ett arbete skall i konsekvens därmed se till att skador på kulturmiljön, såvitt möjligt, undviks eller i vart fall begränsas (1 kap. 2 §).

Av betydelse i detta sammanhang är bestämmelserna till skydd för fornminnen. Genom lagen skyddas bl.a. alla fasta fornlämningar som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna (2 kap. 1 §). Det är förbjudet att utan tillstånd enligt lagen bl.a. rubba, ta bort, gräva ut eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 §). Tillstånd krävs t.ex. för sådana annars normala och tillståndsfria åtgärder som plöjning, om en fornlämning kan skadas av arbetet.

Även lagen om kulturminnen har ett tillämpningsområde som träffar framdragande av en fjärrvärmeledning. Till skillnad från t.ex. väglagen samordnas inte lagen om kulturminnen med rörledningslagen. Detta innebär att det skall ske två separata prövningar, vilka skall avgöras utifrån ändamålet med respektive lag.

9.3.6 Rätt till markanvändning för fjärrvärmeledningar

Byggande av en rörledning för transport av fjärrvärme kräver inte sällan att annans mark måste tas i anspråk. För att så skall få ske krävs det att den som vill bygga ledningen, dvs. ledningsägaren, har kommit överens med markägaren eller att det föreligger någon form av tvångsupplåtelse av marken i fråga.

Som en utgångspunkt gäller att markupplåtelse skall ske på frivillig väg genom avtal. För det fall att avtal om markupplåtelse inte kommer till stånd har lagstiftaren öppnat en möjlighet för ledningsägaren att tvångvis ta marken i anspråk genom att ansöka om ledningsrätt eller expropriation.

Ledningsrättslagen

Ledningsrättslagen innehåller bestämmelser om i anspråktagande av mark för bl.a. fjärrvärmeledningar. Lagen är tillämplig vid såväl frivilliga som tvångsvisa markupplåtelse.

Syftet med ledningsrättslagen är att möjliggöra för den som vill utnyttja ett utrymme inom någon annans fastighet för att dra fram och bibehålla en ledning att få en sakrättsligt skyddad rätt till detta, en s.k. ledningsrätt (1 §). Ledningsrätt kan dock endast upplåtas för ledningar som tjänar ett visst ändamål (2 §). I fråga om fjärrvärmeledningar gäller lagen bara för ledningar som tillgodoser ett allmänt behov, gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

För att en ledningsrätt skall få upplåtas krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. En ledningsrätt får t.ex. inte upplåtas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den (6 §). Vid prövningen bör som utgångspunkt gälla att det alternativ som vållar minst skada skall väljas. Bedömningen skall gå ut på att klargöra om det kan finnas andra lämpliga alternativ för ledningsdragningen än det angivna.

Vidare får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot vad som av säkerhetsskäl är särskilt föreskrivet för ledningens framdragande (7 §) eller mot detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser (8 §). Mindre avvikelser får dock göras i sistnämnda fall så länge syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Har koncession beviljats för en fjärrvärmeledning med stöd av rörledningslagen skall ledningsrätt beviljas i enlighet med vad som föreskrivits i koncessionsbeslutet eller på annat sätt av den som meddelar koncession om ledningens framdragande.

Mark eller annat utrymme får enligt ledningsrättslagen endast tas i anspråk för ledningsändamål om upplåtelsen inte medför att fas-

tigheten förorsakas synnerligt men. Bestämmelsen syftar till att skydda enskilda intressen. Även om synnerligt men uppkommer, är en fastighet skyldig att avstå utrymme, om ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om ledningen enligt ett koncessionsbeslut skall dras fram över fastigheten (12 § andra stycket).

Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som föreskrivits om en fjärrvärmelednings framdragande i ett koncessionsbeslut skall lända till efterrättelse vid en ledningsförättning enligt ledningsrättslagen. Koncessionsbeslut innebär alltså ett i ledningsrättsärendet gällande avgörande av bl.a. lokaliseringen av fjärrvärmeledningen och att någon behovs- och lämplighetsprövning av den koncessionerade fjärrvärmeledningen inte behöver ske i ledningsrättsärendet. Det förutsätts nämligen att erforderliga intresseavvägningar skett i koncessionsärendet.

Expropriationslagen

Expropriationslagen innehåller bestämmelser om ianspråktagande av fastigheter som inte ägs av staten med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt (1 kap. 1 §). Frågor om tillstånd till expropriation prövas av regeringen (3 kap. 1 §).

Enligt lagen kan mark tas i anspråk för vissa ändamål om de angivna förutsättningarna för det är uppfyllda (2 kap. 1–5 §§). Av speciellt intresse när det gäller energiverksamhet och framdragande av fjärrvärmeledningar utgör dock bestämmelsen i 2 kap. 3 §.

Mark för ledningar får tvångsvis tas i anspråk för att bl.a. tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft eller annan drivkraft, vatten, värme eller likartad nytta (2 kap. 3 § första stycket). Bestämmelsen omfattar i princip alla former av energianläggningar, bl.a. fjärrvärmeledningar. Huvudregeln är således att det skall finnas ett allmänt behov av energin. Om ledningen skall ingå i ett ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort får expropriation ske även om det inte finns något allmänt behov av ledningen, dvs. för ett enskilt behov (2 kap. 3 § andra stycket). Detsamma gäller om intrånget av ledningen är ringa i jämförelse med nyttan av den. Sistnämnda undantag är enligt uttalanden i förarbetena motiverat av att det ibland kan finnas sociala skäl för expropriation, t.ex. för att distribuera energi i glesbygd.

Expropriationstillstånd skall inte meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropria-

tionen, från allmän och enskild synpunkt, överväger de fördelar som kan vinnas genom den (2 kap. 12 § första stycket).

I bedömningen av om ändamålet med expropriation lämpligen kan tillgodoses på annat sätt ligger även att göra bedömningar av alternativa lokaliseringar. Vid denna bedömning har vare sig den fysiska planeringslagstiftningen eller tillståndslagstiftningen getts någon styrande verkan utan tjänar endast som beslutsunderlag. En bedömning skall i stället ske utifrån principen att det alternativ skall väljas som vållar minst skada.

Vid den intresseavvägning som skall göras i expropriationsärendet skall såväl enskilda som allmänna intressen beaktas. Detta innebär att även de olägenheter av föroreningar och andra störningar som en verksamhet som avses med expropriationen medför bör läggas samman med den skada som den enskilde lider av att tvångsvis fråntas sin mark samt vägas mot nyttan med verksamheten.

9.4 Koncessionsbestämmelser för andra ledningsbundna energiformer

Eftersom det i uppdraget också ligger att belysa förhållandena avseende koncessionsplikt för några andra och med fjärrvärmen konkurrerande ledningsbundna energiformer, huvudsakligen el och naturgas, skall jag – i den omfattning det är behövligt – redogöra för vad som gäller i fråga om koncession för huvudsakligen el- och naturgasledningar.

9.4.1 Något om ellagens koncessionsbestämmelser

El utgör en ledningsbunden energiform som konkurrerar med fjärrvärmen, i vart fall vid valet av uppvärmningssystem för byggnader m.m. I princip på alla områden där fjärrvärmen finns är det möjligt att i stället välja någon form av elrelaterad uppvärmningsform. Det kan t.ex. gälla direktverkande el, elpatroner, elpannor eller värmepumpar. För att fullgöra uppdraget enligt mitt tilläggsdirektiv finns det skäl att kort försöka återge de bestämmelser som rör koncession för starkströmsledningar.

I ellagen finns ett antal bestämmelser som behandlar nätkoncession, dvs. tillstånd att få bygga och använda en elektrisk starkströmsledning. Enligt koncessionsbestämmelserna tar tillstånds-

kravet sikte endast på starkströmsledningar (2 kap. 1 §). Det finns två olika former av nätkoncessioner. Den första, s.k. nätkoncession för linje, förete vissa likheter med den koncession som följer av rörledningslagen och skall avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning. De ledningar som främst kommer i fråga för sådan koncession är ledningar med högre spänning, vanligen i det nationella stamnätet eller i regionnäten.

Den andra formen, som saknar motsvarighet i rörledningslagen, tar sikte på ett ledningsnät inom ett visst område, s.k. nätkoncession för område. Den avser inte en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett närmare angivet område utan särskild prövning bygga och använda ledningar upp till en viss angiven tillåten spänning. Någon särskild prövning i varje enskilt fall av sådana ledningar – t.ex. var och hur de skall dras fram – har inte ansetts behövlig. Denna typ av ledningar har vanligen lägre spänning och ingår som en del i det lokala överföringsnätet.

Lagstiftaren har bemyndigat regeringen att föreskriva om undantag från kravet på nätkoncession för bl.a. vissa slag av ledningar (2 kap. 4 § första stycket). Utöver möjligheten att föreskriva om undantag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i varje enskilt fall meddela dispens från koncessionsplikten för vissa typer av starkströmsledningar (2 kap. 4 § andra stycket).

En ansökan om koncession prövas av regeringen. Dock får och har regeringen bemyndigat nätmyndigheten, dvs. Energimyndigheten, att pröva sådana frågor om nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse.²

I likhet med vad som gäller enligt rörledningslagen får en nätkoncession för linje endast beviljas om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt (2 kap. 6 §). Det övergripande syftet med regleringen är numera främst att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Så anses vara fallet om det byggs nya parallella ledningar där det redan finns starkströmsledningar med tillräcklig överföringskapacitet. Vidare skall regleringen hindra att de ifrågasvarande ledningarna dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man.³

² 2 § elförordningen.

³ Syftet med bestämmelserna om nätkoncession i den äldre ellagen var i huvudsak att säkerställa att ledningsintresset och ledningarnas farlighet vägdes mot andra samhällsintressen samt att staten hade ett intresse av att ha inflytande över utbyggnaden av elkraftförsörjningen.

När det gäller nätkoncession för område får sådan meddelas endast om det aktuella området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet (2 kap. 9 §). Lämpligheten ligger i att det område för vilket koncession har sökts skall vara tillräckligt stort för att medge en utjämning mellan kunder som medför såväl höga som låga överföringskostnader. En nätkoncession för område får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

En nätkoncession för linje får som utgångspunkt inte strida mot gällande detalplaner eller områdesbestämmelser. I fråga om prövningen av en koncession för område gäller inte denna begränsning eftersom någon speciell sträckning ju inte är föremål för prövning utan endast tillåtligheten att bygga och dra fram elledningar i ett visst område. Detta förhållande innebär dock inte att en innehavare av en nätkoncession för område kan bygga ut nätet utan restriktioner. Vid nybyggnad av elledningar m.m. har denne att iaktta bl.a. villkoren för koncessionen och andra tillämpliga lagar, t.ex. miljöbalken och väglagen.

Gemensamt för de två olika koncessionstyperna är att nätkoncession endast får beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva elnätverksamhet (2 kap. 10 § första stycket). Med lämplig avses i princip att nätkoncessionären skall ha såväl teknisk som ekonomisk kompetens. Dessutom bör denne ha en organisation som är avpassad för verksamheten och som inte föranleder någon sammanblandning mellan nät- och elhandelsverksamhet. Av en innehavare av en nätkoncession för område krävs dessutom att denne är lämplig att bedriva nätverksamheten inom det begärda området.

Nätkoncessionen skall, i likhet med en koncession enligt rörledningslagen, förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Dessutom gäller motsvarande bestämmelser om överlåtelse och upphörande av en koncession, återställningsåtgärder samt om flyttning av en starkströmsledning i vissa fall.

9.4.2 Något om naturgaslagens koncessionsregler

Naturgasen är i dag utbyggd i relativt begränsad utsträckning. Den används huvudsakligen i en rad olika industriprocesser som energiråvara. Naturgas används även som råvara i tillverkningsprocesser.

Endast omkring en femtedel av naturgasen i Sverige används i bostäder och fastigheter – för uppvärmning, matlagning och andra ändamål – samt inom servicesektorn. Användande av naturgas för uppvärmningsändamål utgör där den finns – i vart fall vid val av uppvärmningsform – ett alternativ och därmed en konkurrerande energiform till fjärrvärme.

Naturgaslagen är tillämplig på naturgasledningar och naturgaslager samt på handel med naturgas i vissa fall (1 kap. 1 §). En naturgasledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen (2 kap. 1 §). Koncessionsreglerna överfördes med vissa ändringar från rörledningslagen eftersom lagstiftaren ansåg de skäl som legat till grund för koncessionsplikten enligt rörledningslagen alltför gällande och att det fortsatt borde krävas koncession för att dra fram och använda en naturgasledning.

Syftet med koncessionsbestämmelserna i naturgaslagen är – mot bakgrund av att en naturgasledning kan komma i konflikt med andra intressen såsom t.ex. natur- och miljövårdsintressen – att uppnå en ur samhällssynpunkt ändamålsenlig infrastruktur. I detta ligger att parallella ledningar bör undvikas såvida det inte behövs mer kapacitet och att ledningen inte bör få byggas på ett sätt som tillfogar tredje man onödigt stor skada. I koncessionsprövningen skall även ingå en kontroll av att verksamhetsutövaren är lämplig att inneha och driva ledningen.

Det finns i princip två former av rörledningar för transport av naturgas, överföringsledningar och distributionsledningar. En rörledning som används för att överföra naturgas över längre sträckor kallas för överföringsledning. Den består ofta av en stamledning med vidhängande grenledningar. Eftersom Sverige saknar egen produktion av naturgas förses en stamledning med naturgas från en viss mottagningspunkt (t.ex. Dragör utanför Köpenhamn) och leder naturgasen vidare inom landet. Grenledningarna från stamledningen leder naturgasen till de samhällen där naturgasen distribueras. I slutet av en grenledning finns en mät- och reglerstation (MR-station) i vilken den överförda gasmängden mäts och trycket i ledningarna sänks för övergång i distributionsnätet.

Ett distributionsnät består av distributionsledningar som är indelade i fördelningsledningar, distributionsledningar och servisleddningar. Fördelningsledningarna leder som regel gasen till ett system med distributionsledningar i vilken gasen distribueras vidare till förbrukarna. En fördelningsledning kan dock även leda

direkt till en större förbrukare. Den sista biten i en distributionsledning kallas för servisledning och den slutar i förbrukarens abonnentcentral.

I likhet med vad som gäller enligt rörledningslagen har lagstiftaren funnit det ändamålsenligt att undanta vissa typer av naturgasledningar från lagens koncessionskrav, t.ex. ledningar som uteslutande skall användas inom ett hamn- eller industriområde.

En skillnad mellan lagarna är dock att naturgaslagen inte gör något undantag för naturgasledningar under en längd av 20 kilometer. I stället infördes en reglering som tog sikte på naturgasledningar som är belägna efter en MR-station, dvs. en distributionsledning med lägre tryck än i en överföringsledning (2 kap. 1 § andra stycket). Undantaget från koncessionskravet för distributionsledningar avses motsvara undantaget i rörledningslagen för ledningar som huvudsakligen skall utnyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov. Någon avvikelse från vad som gällt enligt rörledningslagen är alltså inte avsedd genom omformuleringen av undantagsbestämmelsen i naturgaslagen.

Slutligen får regeringen föreskriva undantag från kravet på koncession i fråga om vissa slag av naturgasledningar eller vissa slag av åtgärder med naturgasledningar (2 kap. 1 § tredje stycket).

Vad beträffar de närmare förutsättningarna för meddelande av koncession överensstämmer reglerna i naturgaslagen väl med de som följer av rörledningslagen. Koncession enligt naturgaslagen får som utgångspunkt meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt (2 kap. 4 §). Lämplighetsbedömningen är huvudsakligen till för att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att anläggningar byggs där det redan finns tillräcklig överförings- eller distributionskapacitet.

Utöver denna bedömning av en naturgasledning skall en lämplighetsbedömning ske av den som sökt koncessionen. Endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen får beviljas koncession (2 kap. 7 §). Bestämmelsen motsvaras delvis av 4 § första stycket rörledningslagen. I naturgaslagen klargörs dock att regeringen vid bedömningen skall särskilt beakta om sökanden kan antas ha vilja och förmåga att dels utöva den verksamhet som avses med koncessionen, dels utöva verksamheten enligt de föreskrifter och villkor som kommer att gälla för verksamheten.

Liksom gäller enligt 4 § andra stycket rörledningslagen får inte heller en koncession för en naturgasledning strida mot en detalj-

plan eller mot områdesbestämmelser (2 kap. 5 §). För naturgasledningar gäller vissa säkerhetsföreskrifter om säkerhetsavstånd som måste beaktas vid tillämpningen av denna paragraf eftersom bestämmelserna hindrar bebyggelse inom nämnda säkerhetsavstånd.

Förfarandet vid koncessionsprövningen följer i stort vad som gäller för motsvarande prövning av en rörledning enligt rörledningslagen. En koncession för en naturgasledning skall ange rörledningens huvudsakliga sträckning (2 kap. 8 § första stycket). Bestämmelsen motsvaras till del av vad som gäller enligt 5 § rörledningslagen.

Därutöver finns det möjlighet att, i likhet med vad som gäller enligt rörledningslagen, förena en koncession för en naturgasledning med olika villkor. Dessutom finns motsvarande bestämmelser om överlåtelse och upphörande av en koncession, återställningsåtgärder samt om flyttning av en naturgasledning i vissa fall.

Naturgaslagen innehåller en generell skyldighet för den som innehar en naturgasledning att på skäliga villkor transportera naturgas åt annan.

El- och gasmarknadsutredningen har utrett behovet av koncession för distributionsledningar för naturgas, s.k. områdeskoncession, och föreslagit att undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter en mät- och reglerstation skall avskaffas och en områdeskoncession för naturgasnät införs. Regeringen har dock föreslagit att nuvarande reglering skall överflyttas till den nya naturgaslagen.

9.5 Utvärdering av dagens lagstiftning om koncession för fjärrvärmeledningar

9.5.1 Prövningsverksamheten enligt rörledningslagen i fråga om fjärrvärmeledningar

Omfattningen av prövningsverksamheten

Sedan koncessionsplikt infördes för fjärrvärmeledningar 1981 har regeringen endast prövat koncessionsfrågor rörande två fjärrvärmeledningar.

I augusti 1998 avslog regeringen en ansökan från Brista Kraft och Birka Värme Stockholm om dispens från kravet på koncession för en projekterad fjärrvärmeledning på 13,2 kilometer mellan

Upplands Väsby och Akalla i Stockholm, Upplands Väsby och Sollentuna kommuner i Stockholms län. Regeringen anförde som motiv för avslagsbeslutet att en koncessionsprövning av den aktuella ledningen inte var opåkallad bl.a. med hänsyn till att den sammanlagda ledningslängden tveklöst kom att överstiga 20 km, att ledningen skulle dras fram inom ett område av stor betydelse för en fungerande infrastruktur, att samråd inte skett med ägarna till privat mark som skulle komma att behövas tas i anspråk samt att det i ansökan konstaterats att vattendom kan komma att krävas.

Under slutet av år 2000 lämnade Brista Kraft – sedermera AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (nedan Fortum Värme) – in en förfrågan om huruvida samma ledning mellan Upplands Väsby och Akalla kunde anses koncessionspliktig. Samtidigt ansökte företaget om koncession enligt rörledningslagen för den projekterade ledningen samt för en redan befintlig ledning som avsågs ansluta till den förstnämnda från Bristaverkens produktionsanläggning i Brista, belägen i Sigtuna och Upplands Väsby kommuner i Stockholms län.

Enligt Fortum Värme var syftet med den nya ledningen mellan Upplands Väsby och Akalla och sammanlänkningsen av den nya ledningen med den befintliga ledningen från Bristaverken att uppnå drift- och miljömässiga fördelar. Ledningen avsågs bidra till högre leveranssäkerhet och ökad tillförlitlighet i produktionen genom att existerande produktionsanläggningar bättre kan utnyttjas och att oljebränslen kan ersättas av biobränslen utan att nya anläggningar behöver byggas m.m.

Regeringen fann att syftet med den nya ledningen, tillsammans med den befintliga, inte primärt är att distribuera hetvatten till hushåll längs ledningen. I stället ansåg regeringen att syftet med ledningen är att över en längre sträcka överföra betydande mängder hetvatten mellan flera distributionsnät. Detta, sammantaget med att ledningen passerar ett fornlämningsrikt landskap och berör ett naturreservat, ett antal detaljplaner och områdesbestämmelser, medförde att regeringen fann att den projekterade rörledningen mellan Upplands Väsby och Akalla var koncessionspliktig.

Vid koncessionsprövningen av den projekterade fjärrvärmeledningen fann regeringen bl.a. att anläggningen var lämplig utifrån en samlad bedömning av de energipolitiska, de ekonomiska och de miljöintressen som gjorde sig gällande i ärendet. Vidare fann regeringen att Fortum Värme från allmän synpunkt är lämpligt att utöva den verksamhet som avsågs med koncessionen. Regeringen

beviljade därför koncession för den nya ledningen och tillstånd till fortsatt användande av den befintliga fjärrvärmeledningen mellan Upplands Väsby och Bristaverkens produktionsanläggningar i Brista. Koncessionerna gäller enligt beslutet till den 18 juni 2033.

Tillämpningserfarenheter

Av det föregående framgår att det förekommit få koncessionsärenden avseende fjärrvärmeledningar. De tillämpningserfarenheter som ändå erhållits vid handläggningen av koncessionsärendena har påvisat att rörledningslagen är otidsenlig genom att koncession efter en tillbyggnad av en rörledning i viss mån skall beviljas även för den gamla delen av ledningen. Det kan med visst fog ifrågasättas vilken funktion en prövning i efterhand har och om det lämpliga i den valda ordningen. Omfattningen av prövningen av den befintliga ledningen blir därför av intresse. Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen framgår inte skälen för att den befintliga delen av en rörledning skall koncessionsprövas vid en senare tillbyggnation.⁴

Vidare är det förenat med vissa svårigheter att tillämpa rörledningslagen. Regeringen anser bl.a. att det råder osäkerhet om när byggande av fjärrvärmeledningar kräver koncession. Det går inte att närmare utläsa av regeringens beslut eller på annat sätt vari denna osäkerhet består. Det är därför nödvändigt att resonera något närmare kring den utformning som undantagen från koncessionsplikten har getts.

Som tidigare konstaterats görs undantag från koncessionsplikten bl.a. för rörledningar som inte är längre än 20 km eller huvudsakligen är avsedda att tillgodose enskilda hushålls behov av uppvärmning. Dessa kriterier är till synes relativt klart utformade och tar sin utgångspunkt i uppfattningen att endast ledningar som har eller kan få en mera påtaglig betydelse från allmän synpunkt behöver underställas prövning av samhället i stort. Det kan dock, som vanligt är vid tillämpningen av en lagstiftning, uppkomma vissa större eller mindre svårigheter att avgränsa exakt var gränsen för koncessionsplikten går.

En tillämpningssvårighet som var aktuell i det koncessionsärende som har prövats av regeringen var ändamålskriteriet, dvs. att ledningen är koncessionspliktig om den inte huvudsakligen skall

⁴ Prop. 1977/78:86.

nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov. All fjärrvärme levereras ju för att värma lokaler och bostäder. Därför kan man fråga sig om ett undantag som hänvisar till enskilda hushålls behov – och som enligt förarbetena också skall omfatta näringsidkare – är så välbetänkt.

9.5.2 Tillsynsverksamheten enligt rörledningslagen i fråga om fjärrvärmeledningar

Energimyndigheten är den myndighet som, utöver att bereda koncessionsärenden åt regeringen, har att utöva tillsynen över att rörledningslagen och andra författningar som meddelats med stöd av den lagen efterlevs.

Den tillsynsverksamhet som föreskrivs i rörledningslagen avseende fjärrvärmeledningar bygger huvudsakligen på att det har meddelats en koncession. T.ex. är det bara en koncessionshavare som är skyldig att på anfordran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten. Vidare är det inte sällan olika villkorsuppfyllelser som skall kontrolleras, dvs. en kontroll av efterlevnaden av koncessionsbesluten i sig. Det verkar också som om detta varit det betraktelsesätt som tillämpats av Energimyndigheten.

Efter mina kontakter med Energimyndigheten står det klart att tillsynsverksamheten inte varit särskilt omfattande eller aktiv när det gäller fjärrvärmeledningar. Någon uppsökande proaktiv tillsyn synes inte bedrivas i dag utan att det finns ett koncessionsbeslut. Tillsynsverksamheten har som sagts varit låg och den består närmast i att besvara frågor som kan uppkomma med anledning av regleringen i rörledningslagen. Även om tillsynsverksamheten hitintills varit relativt obetydlig kommer den enda beviljade koncessionen med ganska stor säkerhet att medföra en ökning av tillsynsverksamhetens omfattning nu när drifttillstånd söks för de två koncessionsprövade ledningarna.

En fråga man kan ställa sig är varför tillsynsverksamheten inte utövats mer aktivt. Anlägger man betraktelsesättet att tillsynsverksamheten skall vara kopplad till och bestå i en kontroll av efterlevnaden av beviljade koncessioner blir svaret relativt enkelt. Finns det inga beviljade koncessioner finns det ingen verksamhet att utöva tillsyn över. Frågan är om man bör se så begränsat på tillsynsupdraget.

Av 19 § rörledningslagen följer att tillsynsmyndigheten har att utöva den tillsyn över efterlevnaden av vad som i eller med stöd av lagen föreskrivs om framdragande eller begagnande av rörledning eller om vidtagande av återställningsåtgärder. Eftersom det som utgångspunkt råder ett koncessionskrav torde tillsynsuppdraget därför även inkludera en kontroll av att koncession finns för befintliga koncessionspliktiga fjärrvärmeledningar. Rörledningslagen ger dessutom tillsynsmyndigheten möjligheten att förelägga den som har byggt en koncessionspliktig ledning utan att inneha koncession för ledningen att ta bort ledningen och vidta de andra åtgärder för återställning som är påkallade från allmän eller enskild synpunkt. Dessa förhållanden indikerar ett vidare tillsynsuppdrag.

Den hittillsvarande tillsynsverksamheten verkar ha begränsats till tillsyn av endast sådan verksamhet som omfattas av ett koncessionsbeslut. Detta förhållande kan också till del förklara varför inte fler koncessionsärenden har kommit upp till regeringens prövning. Onekligen har det utanför ett industri- eller hamnområde byggts ett antal rörledningar som överstiger den stipulerade längden om 20 kilometer. Om dessa byggts huvudsakligen för att tillgodose enskildas behov är svårare att avgöra utan en bedömning i det enskilda fallet. Några sådana har inte utförts av Energimyndigheten.

Av vad jag kunnat utröna har det inte förekommit att Energimyndigheten startat upp ett tillsynsärende för att avgöra om förhållandena är sådana att ett föreläggande att ta bort en fjärrvärmeledning som byggts utan erforderlig koncession bör kunna komma i fråga. Det är möjligt att ett mer aktivt informationsarbete och en mer aktiv tillsyn i dessa fall hade medfört att det blivit aktuellt att pröva koncessionsfrågor i en större omfattning. Utsikten att tvingas montera ned en ledning torde rimligen innebära en så pass ingripande åtgärd för en aktör att denne normalt borde avhålla sig från att göra en investering i ett fjärrvärmenät utan att söka erforderlig koncession.

För att en effektiv tillsyn skall kunna äga rum krävs att tillsynsmyndigheten har vissa sanktionsmedel till sitt förfogande. Det kan diskuteras om Energimyndigheten har några sådana medel att tillgripa mot den som inte är koncessionshavare, t.ex. för att förmå den som avser att bygga, bygger eller har byggt en fjärrvärmeledning att ansöka om koncession eller dispens från koncessionskravet.

Rörledningslagen ger i 19 § andra stycket en möjlighet för Energinmyndigheten att för visst fall meddela bestämmelser för att trygga efterlevnaden av vad som i eller med stöd av rörledningslagen föreskrivs i fråga om framdragande eller begagnande av en fjärrvärmeledning eller om vidtagande av återställningsåtgärder. Denna möjlighet är kombinerad med en rätt att vid vite förelägga om fullgörande av sådana skyldigheter. Det bör dock noteras att ett föreläggande enligt lagens ordalydelse endast kan riktas mot en koncessionshavare. I avsaknad av andra tillsynsbestämmelser leder detta förhållande till slutsatsen att tillsynsmyndigheten endast har möjlighet att ingripa mot annan ledningsägare än en koncessionshavare först efter att en koncessionspliktig fjärrvärmeledning väl byggts utan erforderligt tillstånd. Möjligheten är dessutom i princip begränsad till ett föreläggande om borttagande av fjärrvärmeledningen eller återställning.

9.5.3 Sammanfattande iakttagelser

Prövningsverksamheten har trots sin blygsamma omfattning klargjort vissa problem vid tillämpningen av rörledningslagens bestämmelser. Genom att en fjärrvärmeledning i princip alltid kan hävdas vara avsedd att transportera hetvatten till enskilda hushåll – och däri kan även företag räknas – för deras uppvärmningsbehov lämnas ett utrymme för att koncessionspliktiga fjärrvärmeledningar inte tas upp till koncessionsprövning. I princip uppkommer en koncessionsprövning endast om en ledningsägare på egen hand ansöker om antingen dispens från koncessionsplikten eller koncession för en fjärrvärmeledning. Så sker inte i någon utsträckning i dag ens om det råder tveksamhet om ifall koncessionsplikt föreligger eller inte. Tillsynsmyndigheten saknar möjlighet att i ett sådant fall få en prövning till stånd. Det enda sanktionsmedlet som då ges är att förelägga en ledningsägare att ta bort en fjärrvärmeledning eller att vidta återställningsåtgärder under förutsättning att ledningen är koncessionspliktig och att koncession inte beviljats för ledningen.

Genom kravet att en befintlig icke koncessionspliktig ledning skall koncessionsprövas i efterhand om en tillbyggnad görs av ledningen så att dess sammanlagda längd överstiger den föreskrivna undantagsgränsen om 20 kilometer följer, såvitt jag kan bedöma, även en benägenhet att avstå koncessionsprövning.

Det kan, om det fortsatt kan anses föreligga ett behov av att ha ett krav på koncession för att bygga och använda fjärrvärmeledningar, finnas skäl att överväga dels hur undantagsreglerna från koncessionskravet lämpligen bör utformas, dels hur tillsynsmyndigheten kan ges en möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn.

9.6 Finns det ett behov av koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar?

I mitt uppdrag ingår att utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme. Behovet av en lagstiftning måste bedömas utifrån det syfte som den har. Som tidigare redovisats tillkom rörledningslagen för att möjliggöra för samhället att kunna göra en samlad bedömning av skilda intressen som kan göra sig gällande i fråga om t.ex. natur- och miljövård samt gällande planbestämmelser när någon vill dra fram eller använda mera betydelsefulla eller längre rörledningar för transport av bl.a. fjärrvärme. En fråga att ta ställning till är om det behövs en sådan samlad prövning.

Den utformning som rörledningslagen gavs innebär att en bedömning skall göras av dels om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och begagnas, dels av sökandens lämplighet att utöva den verksamhet som avses med koncessionen.

Det förhållandet att det sedan rörledningslagen blev tillämplig på fjärrvärmeledningar inte har prövats mer än två sådana ledningar talar med viss styrka för att det kanske inte längre finns något behov av den prövning som följer av kravet på koncessionsplikt, i vart fall inte i den utformning rörledningslagen nu har. Den bristfälliga användningen av koncessionssystemet kan i viss mån tillskrivas de ovan påpekade tillämpningsproblem som ändå har kunnat konstateras när det gäller prövningen av fjärrvärmeledningar, speciellt oklarheten om en ledning omfattas av lagens koncessionsplikt. Inte heller har tillsynsverksamhetens utformning bidragit till att få till stånd en ökad koncessionsprövning, trots att det fram till i dag har byggts ledningar som inte kan uteslutas vara koncessionspliktiga. Under sådana förhållanden behöver det alltså inte vara så att behovet av en koncessionsprövning upphört. I det följande kommer jag därför att behandla behovsfrågan närmare.

9.6.1 Behovet av dagens lämplighetsbedömning av byggande och användning av en fjärrvärmeledning

Varför har vi en koncessionsprövning av fjärrvärmeledningar i dag?

Kravet på koncession för fjärrvärmeledningar innebär en möjlighet för samhället att förbehålla sig ett avgörande inflytande över tillkomsten och förläggningen av fjärrvärmeledningar av någon betydelse. Genom koncessionsprövningen har regeringen en möjlighet att utifrån miljömässiga, men även samhällsekonomiska och politiska, aspekter göra en bedömning av om en ledning ur allmän synpunkt är lämplig att byggas och användas eller inte.

Vid bedömningen av en fjärrvärmeledning skall regeringen väga nyttan av ledningen mot de negativa effekter som ledningen kan tänkas få på skilda samhälleliga, men även enskilda, intressen. Vilka samhällsintressen som skall beaktas vid bedömningen eller med vilken styrka de skall få komma till tals kunde departementschefen inte ange generellt vid lagens tillkomst utan en bedömning skulle göras i varje enskilt fall. Klart står dock att regeringen vid koncessionsprövningen bör beakta och pröva varje större rörledningsprojekt med hänsyn till dess förenlighet med transport-, försvars-, miljö- och naturvårdsintressen, av statsmakternas fastlagda riktlinjer för närings- och energipolitiken samt faktorer av regional- och lokaliseringpolitisk natur.

Förekommer det att större fjärrvärmeledningar byggs?

Det är onekligen så att byggande och användning av större transportledningar medför någon form av inverkan på allmänna intressen av skilda slag. Avsikten med koncessionsregleringen är dock inte att varje sådan inverkan skall prövas mot rörledningsprojektet. Koncessionskravet tar därför – i likhet med vad som gäller för naturgasledningar och elledningar i bestämd sträckning – sikte på mer betydande ledningsdragningar. Det är dock förenat med svårigheter att närmare avgränsa när en fjärrvärmeledning är betydande.

Det kan ifrågasättas om fjärrvärmeledningar, till skillnad från t.ex. el- och naturgasledningar, uppnår sådana dimensioner och längder att de kan uppnå någon betydelsefull inverkan på andra allmänna intressen.

En skillnad mellan naturgasledningar och elledningar å ena sidan och fjärrvärmeledningar å andra sidan är att fjärrvärmeledningar huvudsakligen ingår i avskärmade lokala distributionsnät som oftast är koncentrerade till mindre geografiska områden med tillräckligt stort värmeunderlag, dvs. till tätorter. Såväl elnätet som naturgasnätet sträcker sig över större geografiska områden och det förekommer flera lokala och regionala nät som är sammanbundna med varandra genom överföringsledningar. För elnätet finns det dessutom ett nationellt stamnät.

Att fjärrvärmeledningarna ingår i en verksamhet som ofta är knuten till en tätort påverkar givetvis behovet av att bygga större ledningar, t.ex. överföringsledningar. Sådana är inte vanliga och de som byggts är inte särskilt långa i förhållande till motsvarande ledningar på el- och naturgasområdet. De överföringsledningar från olika kärnkraftverk som diskuterades kom aldrig till stånd. Mängden längre ledningar av betydande verkan för andra allmänna intressen har därför fram till i dag varit begränsad.

En faktor som påverkat ledningslängderna är det förhållandet att fjärrvärmeledningar är relativt dyra till följd av att de måste vara isolerade för att begränsa värmeförlusterna under transporten i fjärrvärmenätet. Kostnaden för att bygga en fjärrvärmeledning vägs av denna anledning hela tiden mot kostnaden för den värmekälla man använder sig av. Ju dyrare värmekällan är desto kortare blir ledningarna. Historiskt har förhållandet resulterat i att kortare ledningar – dvs. ledningar omkring 20 km i längd – har byggts.

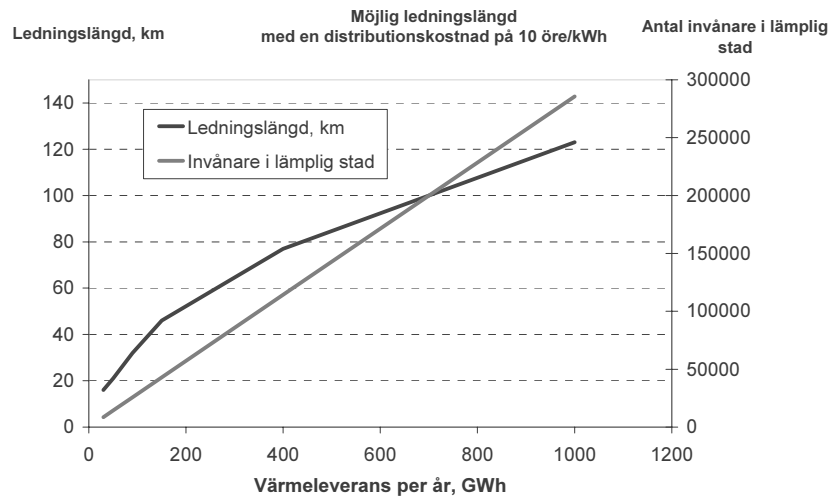
Den möjliga distributionslängden sett ur ett kostnadsperspektiv kan beskrivas på följande sätt. För en given maximal distributionskostnad, här antagen till 10 öre/kWh, kan bara större värmemängder överföras längre sträckor. Om den tillgängliga spillvärmemängden är liten, dvs. mindre än 50 GWh/år, kan ledningen bara bli 20 km lång. Denna värmemängd kan tas emot av en stad med 15 000 invånare. Om den värmeköpare staden har drygt 100 000 invånare, så kan 400 GWh/år spillvärme tas emot. Ledningen kan då vara 75 km lång.

Riktigt långa ledningar, dvs. ledningar överstigande 100 km, kan bara förekomma för att tillföra värme till de tre storstadsregionerna. För närvarande finns det inga större, lätt tillgängliga spillvärmekällor med tillräcklig temperatur som kan motivera sådana ledningar. Den största spillvärmemängd som ligger närmast Stockholm finns inom SSAB:s anläggning i Oxelösund på ett avstånd på 90–110 km. Uppskattningsvis finns det omkring 1 TWh_{värme} att

återvinna per år i Oxelösund, vilket totalt skulle kosta drygt 10 öre/kWh att överföra till Stockholmsområdet. Det finns inget motsvarande större spillvärmeöverskott i Göteborgs- och Malmöregionerna. De spillvärmemängder som finns i Göteborgs oljeraffinaderier används redan i Göteborgs fjärrvärmenät.

Även internationellt finns det få långa transmissionsledningar för värme. En lång fjärrvärmeledning finns sedan 1995 i Tjeckien där en ledning på 52 km årligen överför 2,2 TWh_{värme} till Prags fjärrvärmesystem från kraftvärmeverket Melnik norr om staden. Detta motsvarar 40 procent av värmeförseln till det fjärrvärmesystemet och 15 procent av hela värmebehovet i Prag.

Figur 9.1 Möjlig fjärrvärmeledningslängd



Källa: Adjungerade professorn Sven Werner, Chalmers tekniska högskola.

Kan fjärrvärmeledningar ha någon inverkan på allmänna intressen?

Även om lagstiftaren tidigare funnit att det föreligger ett behov av en samlad prövning av överföringsledningar för naturgas och el, kan det diskuteras om fjärrvärmeledningar av så betydande storlek kommer att byggas att de kan medföra sådana negativa effekter på allmänna intressen att en koncessionsprövning verkligen är motiverad.

Fjärrvärmen har en betydelsefull roll i omställningen av energisystemet och i arbetet mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Den är därför i dag av stor betydelse för de *energipolitiska* överväganden som regeringen m.fl. har att göra för att uppnå de uppsatta energipolitiska målen. Som ovan konstaterats kan koncessionsprövningen i praktiken anses gälla även ett val av visst energisystem för en längre tid. Rörledningslagen medger att energihushållningsfrågor beaktas vid bedömningen av ett koncessionsärende men innebär ingen styrning i ett val mellan olika energialternativ.

Med hänsyn till det ämne som transporteras i fjärrvärmenätens ledningar kan det också ifrågasättas om det kan förekomma nämnvärd inverkan på *transportsektorn* i form av överflyttande av godsmängd från ett transportmedel till ett annat. Hetvatten för användning i fjärrvärmeverksamhet har inte utgjort ett transportföremål och lämpar sig mindre väl för att transporteras med lastbil, tankbil eller annan form av godstransport. Vad som kan påverka transportsektorn är i stället det material eller gods som en eventuell utbyggnad av fjärrvärme skulle kunna tänkas ersätta.

Förvisso tillhör olja och kol i dag inte de huvudsakliga bränslena i en fjärrvärmeverksamhet. Nuförtiden används i stället andra bränslen i första hand. Dessa bränslen kräver, liksom olja och kol, dock huvudsakligen transport till respektive fjärrvärmeanläggning. En större eller längre ledning, t.ex. för transport av spillvärme, skulle alltså då som nu kunna få viss betydelse för transportsektorn. Betydelsen ökar sannolikt med det avstånd som transporten sker.

Vid anläggande av en längre ledning kan ledningen komma i konflikt med *naturvårds- och miljöintressen*. Det kan inte uteslutas att så även blir fallet vid byggande och användning av kortare ledningar även om riskerna för det normalt torde vara mindre. Det finns olika former av påverkan på natur- och miljövårdsintressen. Sådan påverkan kan relateras såväl till byggnadsfasen som till själva användningsfasen.

Riskerna för föroreningar av mark- och vattenområden måste alltid tas i beaktande. Transport av hetvatten torde normalt medföra mindre risker för betydande skador på mark- och vattenområden vid läckage än om det skulle vara fråga om t.ex. naturgas eller olja. Icke desto mindre kan allvarliga skador på såväl miljö, sak och person uppkomma med hänsyn till den höga temperatur som det transporterade hetvattnet har. Det kan dock finnas visst fog för att anta att denna risk inte skall överdrivas. Förutom läckage av het-

vatten torde en fjärrvärmelednings miljöpåverkan i driftsskedet vara kopplad till den uppvärmningseffekt som uppkommer genom att värmeenergi i ledningen överförs till sin omgivning.

Även den påverkan på t.ex. vattenområden, växt- och djurliv som uppstår vid själva anläggandet eller underhållet av en ledning måste beaktas. Någon skillnad i detta hänseende föreligger inte mellan en fjärrvärmeledning och en motsvarande stor naturgasledning.

Fjärrvärmeledningarna i det lokala distributionsnätet kommer till stor del att dras fram under gator och trottoarer i tätorterna. De naturtillgångar som skyddet tar sikte på torde i första hand förekomma utanför tätorterna. I den mån naturtillgångarna är skyddsvärda kommer skydd huvudsakligen att ges genom det kommunala planarbetet, speciellt genom detaljplanerna över tätorter. De fjärrvärmeledningar som kan komma i fråga för påverkan är då huvudsakligen de ledningar som sammanbinder det mer finmaskiga distributionsnätet med fjärrvärmeanläggningarna eller de andra värmekällor som utnyttjas i systemet eller två distributionsnät.

Vid anläggande av en längre ledning kan ledningen komma i konflikt med *planintressen*. I förarbetena angavs i fråga om planpolitiska intressen att det vid koncessionsprövningen bör övervägas i vilken omfattning en tilltänkt ledning främjar, försvårar eller förordrar förverkligandet av de planer som redan finns för det med ledningen avsedda konsumtionsområdets utbyggnad och utveckling. Om byggandet av en ledning dessutom framtvingar ändringar i planerna bör även övervägas vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta kan medföra för allmänna eller enskilda intressen.

En ledning kan enligt förarbetena till rörledningslagen ha *betydelse ur försvarssynpunkt*. Om ledningen kan förläggas så att den blir relativt osårbar ökar dess strategiska värde och om den förstörs kan allvarliga komplikationer uppstå i avsaknad av andra transportmedel. Fjärrvärmeledningar i sig torde inte ha samma betydelse som naturgas ur försvarssynpunkt. Naturgas används ju ännu i relativt begränsad omfattning för uppvärmningsändamål och i huvudsak som bränsle i olika processer. Typiskt sätt borde bränslen, i jämförelse med hetvatten, vara av större försvarsintresse och ha ett större behov av reservkapacitet i fråga om transport m.m. Den lokala öprägel som varje fjärrvärmenät dessutom har medför att det inte är lika betydelsefullt och sårbart som t.ex. region- och stamledningar för elnätet och naturgasens överföringsledning från anslutningen till naturgaskällan i Danmark. Icke desto mindre måste det nog anses finnas ett visst intresse ur försvarssynpunkt

när det gäller infrastruktur för en så pass dominant uppvärmningsform som fjärrvärmen ju utgör.

I koncessionsprövningen enligt rörledningslagen, men även enligt naturgas- och ellagen, ingår att göra en *driftbedömning*, dvs. en bedömning av om den som avser att bygga en rörledning och driva denna är lämplig att göra detta. Grunden för detta är att byggandet av en rörledning är, som ovan konstaterats, ett inte obetydligt ekonomiskt projekt. Utbyggnaden av fjärrvärmenät och fjärrvärmeledningar är i stället en kapitalintensiv verksamhet som kräver bl.a. kapitalanskaffnings- och amorteringsplaner för ledningen. Dessutom måste den som driver en fjärrvärmeledning ha resurser för att garantera kontinuerlig drift och ha möjlighet att vidta erforderliga åtgärder i anledning av fjärrvärmeledningens byggande och drift. Det kan gälla skador som uppkommer i verksamheten m.m. På senare tid har det även hänt att fjärrvärmeleverantörer har gått i konkurs.

Överväganden och slutsatser

För att motivera en koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar krävs enligt min uppfattning att fjärrvärmeledningarna kan anses ha en ingripande betydelse för olika samhällsintressen. Annars finns det ju inte något behov av att pröva en fjärrvärmelednings lämplighet ur allmän synpunkt. En första fråga att ta ställning till blir därför om fjärrvärmeledningarna generellt kan anses ha en ingripande betydelse för olika samhällsintressen.

I förarbetena till rörledningslagen uttalade departementschefen att han ansåg att ledningar för rent lokala behov inte har sådan betydelse från allmän synpunkt att de bör vara underkastade koncessionsplikt. I fråga om kortare ledningar – huvudsakligen *distributionsledningar* – bedömer jag att sådana alltjämt inte medför någon större påverkan på olika samhällsintressen. De kan därför inte anses ha sådan betydelse ur allmän synpunkt att de borde vara underkastade koncessionsplikt av den grunden. Med hänsyn till att fjärrvärmen är väl utbyggd föreligger inte heller längre något starkt behov av inflytande från samhällets sida över den fortsatta utbyggnaden av fjärrvärmen. Det kan däremot diskuteras om det, som gäller på elområdet genom nätkoncessionen för område, bör finnas en möjlighet att tillse att varje fjärrvärmenät utformas på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller *överföringsledningar* finns det i dag en grunduppfattning om att sådana ledningar, oavsett vilken energiform de är avsedda att transportera, kan komma att ha ingripande betydelse för olika samhällsintressen. Speciellt tydligt är detta när det gäller elledningar. Var gränsen skall gå för att en fjärrvärmeledning skall anses ha ingripande betydelse för olika allmänna intressen är dock mycket svårt att avgöra generellt. En prövning måste normalt ske i det enskilda fallet. Det kan resoneras kring längd, som ju utgör ett avgörande kriterium enligt rörledningslagen, eller dimension m.m. Oavsett hur man väljer att göra denna avgränsning kan det konstateras att det i dag inte är särskilt vanligt att det förekommer sådana betydande ledningar i ett fjärrvärmenät. Frågan man då kan ställa är om det finns skäl att anta att sådana ledningar kan komma att byggas i någon utsträckning.

Den expansiva utveckling som sker på fjärrvärmeområdet kan medföra ett ökat behov av kapacitet i ett nät eller integrering av relativt närliggande nät i syfte att utöka värmeunderlaget för t.ex. utbyggnad av kraftvärme. En sådan ökad integrering innebär att fler större ledningar kan komma att anläggas mellan närliggande orter.

Under utredningens gång har jag låtit utarbeta en rapport om kraftvärmepotentialen vilken redovisats i det föregående. Av denna framgår att den integrering av fjärrvärmenät som borde förekomma för att öka värmeunderlaget för t.ex. kraftvärmeverksamhet troligen inte kommer att komma till stånd i den utsträckning som kan önskas. Detta kommer att påverka och förmodligen begränsa förekomsten och behovet av längre överföringsledningar samt förstärka bilden av fjärrvärmeverksamheter som till för att täcka lokala behov av uppvärmning.

Mot denna bakgrund och då byggande av längre fjärrvärmeledningar är förenat med stora kostnader kan jag inte se att det under rådande förhållanden finns tillräckligt gynnsamma ekonomiska förutsättningar för att inom den närmaste framtiden låta bygga några betydande större eller längre sammanbindande ledningar mellan olika fjärrvärmenät eller mellan ett sådant nät och en värmeleverantör, t.ex. en industri. På sikt kan förbättrad teknik innebära kostnadsreduceringar som gör utbyggnader mer ekonomiskt försvarbara. Min bedömning är dock att i dagsläget kommer sammanbindande ledningar att byggas främst mellan orter som är tillräckligt näraliggande varandra, dvs. där avståndet är runt två till tre

mil. Sådana ledningar bedömer jag inte vara av den karaktären att de har betydande inverkan på allmänna intressen m.m.

Behovet av att pröva lämpligheten av en fjärrvärmeledning, varierar med ledningarnas sträckning, karaktär m.m. De speciella karaktärsdrag som kännetecknar fjärrvärmeledningar och de system de ingår i påverkar, vid en jämförelse med t.ex. naturgasledningar, behovsbilden och medför att skälen för att behålla en koncessionsprövning för fjärrvärmeledningar varierar i styrka.

Elledningar och naturgasledningar är t.ex. förenade med vissa andra skyddsintressen som inte gör sig lika starkt gällande för fjärrvärmeledningarnas del. Elledningar är överlagset farligast av de tre diskuterade ledningsslagen och påverkar genom bl.a. elektriska och magnetiska fält sin omgivning på ett påtagligt sätt. Bl.a. skyddsintresset talar för att koncession bör krävas för framdragande av sådana ledningar. Även för naturgasledningar finns det ett skyddsintresse. Av denna anledning har det meddelats särskilda föreskrifter om säkerhetsavstånd från naturgasledningar som skall iakttas vid t.ex. planläggning av byggnationer m.m.

För fjärrvärmen, som är väl utbyggd, saknas också ett statligt kontrollbehov som kan förekomma när en marknad är relativt ny eller outvecklad med en utbyggnad av infrastruktur i full gång.

Det är vid en jämförelse med el- och naturgasledningar och mot bakgrund av fjärrvärmeverksamhetens lokala prägel, huvudsakliga knytning till tätbebyggda områden, långt gångna utbyggnad, mindre farlighet och mer begränsade användningsområde, svårt att hävda att byggande och användande av en fjärrvärmeledning kan utgöra ett lika betydelsefullt ingrepp i allmänna intressen som byggande av el- och naturgasledningar. För egen del är jag beredd att hävda att en fjärrvärmeledning till sin utformning och karaktär då är mer lik de vatten- och avloppsledningar (va-ledningar) som ingår i de lokala vatten- och avloppsneten än el- och naturgasledningar. För va-ledningar saknas koncessionsplikt.

Den bristande användningen av rörledningslagens koncessionsbestämmelser pekar snarast mot att sloandet av en koncessionsprövning inte skulle föra med sig någon förändring i förhållande till den verklighet som gäller för fjärrvärmeaktörerna i dag. Enligt vad som kommit till min kännedom har den uteblivna koncessionsprövningen inte heller medfört någon betydelsefull skada för allmänna intressen. Det kan alltså ifrågasättas om det verkligen finns ett behov av en separat koncessionsprövning utöver annan prövning som en fjärrvärmeledning kan komma att underställas. Några

samordningsförluster till följd av att koncessionskravet slopas verkar ju inte uppkomma.

Med hänsyn tagen till vad jag anfört ovan gör jag bedömningen att det förvisso kan uppkomma inverkan på allmänna intressen vid byggande och användning av en fjärrvärmeledning. Denna inverkan kan variera men är huvudsakligen inte av sådan karaktär att den kan medföra en betydande inverkan på sagda intressen. I den mån allmänna intressen kan komma att påverkas negativt, t.ex. naturvårds- och miljöintressen, är det min uppfattning att den kontroll som ändå skall ske till följd av annan lagstiftning kan anses tillräckligt tillgodose de allmänna intressena. Det föreligger därför inte, enligt mitt förmenande, ett behov av en övergripande prövning av de negativa effekterna för allmänna intressen mot nyttan av en fjärrvärmeledning.

Den samordningsvinst som i dag uppkommer genom koncessionsprövningen av fjärrvärmeledningar enligt rörledningslagen varierar i förhållande till de olika lagar som en fjärrvärmeledning i övrigt skall prövas enligt. Detta beror på vilken rättsverkan koncessionsprövningen har getts vid prövningen enligt den andra lagstiftningen.

Genom att avskaffa koncessionskravet kommer en återgång att ske till en prövningsordning som inte medger en samlad övergripande bedömning av verksamheten. Det får till följd att det endast sker en avvägning i det enskilda fallet mellan de uttalade intressen som skall prövas mot varandra enligt den i ett ärende aktuella lagstiftningen, t.ex. kan transportpolitiska hänsyn inte beaktas på samma sätt i ett miljöbalksärende. En sådan ordning kan visserligen leda till att mer eller mindre avvikande resultat nås vid de olika prövningarna. Risken skall inte överdrivas mot bakgrund av att fjärrvärmeledningarna ju tillkommit utan samordnad prövning i dag.

Ordningen kan också leda till att alla intressen inte i tillräcklig grad prövas mot varandra och, som en följd därav, att vissa allmänna intressen motverkas. Med tanke på fjärrvärmeledningarnas lokala prägel och koppling till i huvudsak en och samma kommun eller grannkommuner, bör detta inte föranleda några nämnvärda negativa effekter utan bör kunna tas om hand och beaktas i bl.a. det kommunala planarbetet.

Någon förändring av de förhållanden som anfördes till stöd för den nu gällande *lämplighetsbedömningen av verksamhetsutövaren* har inte skett sedan bestämmelsens tillkomst. De är alltså aktu-

ella. Till detta kommer att en eventuellt ökad sammankoppling av lokala nät till större nät av regional karaktär kan innebära att det i högre grad kan finnas skäl att lämplighetspröva såväl sammanbindande ledningar som ledningsägaren. Sådana sammanbindningar kommer inte alltid att ske av nät som är i samma aktörs hand. Detta ställer större krav på ledningsägaren än i dag. Det kan därför argumenteras för att en lämplighetsbedömning av verksamhetsutövaren även fortsatt bör ske vid byggande och användning av fjärrvärmeledningar. Som jag tidigare anfört skall man dock inte överskatta potentialen för integrering av fjärrvärmenät. Inte heller bör en koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar motiveras enbart av ett krav på en prövning av verksamhetsutövaren. Är detta syftet är det lämpligare att kräva särskilt tillstånd för att utöva verksamheten. Sistnämnda är dock inte en åtgärd som jag föreslår eller ens har övervägt.

Sammanfattningsvis kan jag, mot bakgrund av de speciella lokala karakteristika för fjärrvärmenät och dess ledningar, inte se att det finns ett tillräckligt starkt behov av att göra en samlad prövning av fjärrvärmeledningar vilken skall beakta olika motstående allmänna intressen. Därutöver tillkommer att ett koncessionskrav skulle innebära kännbara administrativa konsekvenser för såväl verksamhetsutövaren som tillståndsmyndigheten, t.ex. genom den utredning som skall tas fram, ges in och övervägas i ett koncessionsärende. Även detta förhållande talar, vid en avvägning mellan att ha koncessionsplikten kvar eller inte, med viss styrka mot ett koncessionskrav.

9.6.2 Finns det skäl att införa koncession för område?

Jag har i det föregående kommit till den ståndpunkten att det inte längre finns ett behov av att ha kvar en koncessionsplikt för en fjärrvärmeledning i en viss sträckning. Man bör då fråga sig om det ändå kan finnas skäl för att ha en koncessionsplikt för ett visst område.

Naturgaslagen innehåller i dagsläget ingen koncessionsplikt för områden. Samma regler och motiv för detta gäller alltså för fjärrvärme- och naturgasledningar. För elledningar gäller andra regler.

Nätkoncession för område får enligt ellagen endast beviljas under tre förutsättningar. Den första förutsättningen är att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Med detta avses i princip

detsamma som enligt rörlednings- och naturgaslagen. En andra förutsättning är att området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet som inte till någon del sammanfaller med ett annat koncessionsområde. Den tredje och sista förutsättningen kan sägas vara att verksamhetsutövaren är lämplig att utöva nätverksamhet inom det begärda området.

Ett syfte med en områdeskoncession på fjärrvärmeområdet torde vara att skapa ett reglerat nätmonopol för det aktuella området och ge ledningsägaren en trygghet i sin nätverksamhet, t.ex. genom att andra utestängs från att bygga en konkurrerande och parallell ledning i det område som omfattas av koncessionen. Att införa en sådan ordning på fjärrvärmeområdet skulle alltså ta sin utgångspunkt i ett sådant resonemang.

Det kan starkt ifrågasättas om det finns skäl att införa en ordning med områdeskoncession för att utestänga andra ledningsaktörer på fjärrvärmeområdet. Det synes vara svårt att hävda att de ledningar som inte bedömts behöva koncessionsprövas, dvs. undantagits från koncessionsplikten, likväl skall göra det men i enlighet med ett förenklat förfarande. Det enda bärande skäl som jag då kan se är just det om att trygga en verksamhet och göra det till ett reglerat monopol. Även om det inte utgör ett skäl för att inte föreslå en områdeskoncession, kommer ett förslag om det inte heller att accepteras av de verksamma fjärrvärmeaktörerna som ju hävdar att de är verksamma på en konkurrensutsatt värmemarknad.

En ordning med områdeskoncession skulle också innebära att t.ex. spillvärmeleverantörer eller fastighetsägare inte får bygga en ledning inom det aktuella området ens för eget bruk. På elområdet är ett syfte att förhindra att en större användare kopplar upp sig på det regionala nätet och underminerar möjligheten att skapa ett bärkraftigt elnätområde. Genom att medge regeringen att själv reglera om undantag från koncessionsplikten eller bemyndiga en myndighet att göra detta kan dock sådana mindre önskvärda situationer undvikas.

En inte obetydlig skillnad mellan de olika ledningsbundna energiverksamheterna är att fjärrvärmeverksamheten, till skillnad från el- och naturgasverksamheterna, inte är åtskild vad gäller nätverksamhet och handelsverksamhet. Av denna anledning är det inte lika angeläget att trygga den enskilde verksamhetsutövaren från konkurrerande ledningar även om det ur samhällsekonomisk synpunkt kan – om ledningarna är parallella – vara slöseri med resurser att två ledningar byggs inom samma område.

Sammantaget kan jag inte finna några bärande skäl för att kräva områdeskoncessioner för fjärrvärmeledningar.

9.7 Förekommer påverkan på konkurrensförhållanden av betydelse för behovet av koncession

En generellt gällande grundtanke får anses vara att det så långt möjligt skall råda konkurrensneutralitet i regleringen mellan olika konkurrerande energiformer. En fråga som jag har att ta ställning till i detta sammanhang är om det kan uppkomma påverkan i konkurrens hänseende för alternativa ledningsbundna former av energi för uppvärmningsändamål – huvudsakligen el, naturgas och fjärrvärme – om det råder skillnad i regelverken för dessa i koncessionshänseende.

9.7.1 Tankar om koncessionspliktens påverkan på konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer

Som ovan redovisats skall en ledning underkastas viss prövning oavsett om det finns en koncessionsplikt eller inte. Graden av prövning varierar och kan även påverkas av en koncessionsreglering, t.ex. genom att tillåtligheten och den huvudsakliga lokaliseringen, såvitt gäller koncession för en ledning i bestämd sträckning, är avgjord. Förekommer ingen koncessionsplikt skall ledningen i fråga prövas fullt ut enligt aktuella regleringar.

Val av energisystem för uppvärmning av byggnader m.m. innebär långsiktiga och inte sällan kostsamma investeringar. Konkurrensen förekommer därför främst i etableringsfasen. När valet av uppvärmningssystem, exempelvis naturgas, är gjort för t.ex. ett bostadsområde är det därför svårt att motivera en utbyggnad av en kostsam alternativ infrastruktur till eller inom samma område enbart för uppvärmningsändamål. Detta förhållande påverkar bedömningen av om det uppkommer konkurrens fördelar till följd av skillnader i koncessionsregleringen mellan energiformerna.

För det fall att en energiform, till skillnad från en annan, skall underkastas en koncessionsprövning är det tänkbart att en konkurrens påverkan kan uppkomma. Här kan en tidsfaktor och en kostnadsfaktor identifieras.

Drar en prövning i någon av formerna ut på tiden kan det inträffa att en energiform väljs före en annan om skillnaden i ledtid, dvs. från förstudie till driftssituation, är stor. Det är svårt att säga generellt om koncessionsprövningen innebär en konkurrensfördel eller konkurrensnackdel i tidshänseende. Det beror mycket på vilka intressen som aktualiseras i det enskilda fallet.

Det är svårt att bedöma vilken tidsåtgång som kommer att krävas i ett koncessionsärende. Med hänsyn till bl.a. den utredning som skall presenteras i ärendet och ärendetillströmningen är det tänkbart att en koncessionsprövning utförd av regeringen, sin samordnande verkan till trots, kan medföra att en viss tidsutdräkt kan uppkomma.

Vidare kan innehållet i regelverket för vad som skall gälla för en koncession innebära att vissa kostnader i verksamheten uppkommer till följd av koncessionsprövningen. Det kan t.ex. gälla villkor om ställande av säkerhet för återställning samt ansökningskostnaden. Sådana kostnader kan göra transporten genom ledningen dyrare, vilket kan påverka priserna för slutkunden och, i vart fall om kostnaderna inte är obetydliga, i någon mån försvaga den koncessionspliktiga verksamhetens konkurrenskraft.

9.7.2 Hur ser konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer ut i dag?

I dag gäller som utgångspunkt en koncessionsplikt för en el-, naturgas- och fjärrvärmeledning i en bestämd sträckning. Visserligen ser undantagen från koncessionskravet olika ut i respektive reglering men dessa former av ledningar är underkastade relativt likartad reglering. Några nämnvärda konkurrensfördelar eller nackdelar torde därför inte uppkomma genom de olika koncessionsregleringarna.

En skillnad är att elledningar som ingår i distributionsnät är underkastade ett krav på koncession för att få byggas och användas inom ett visst geografiskt område. En sådan reglering är, mot bakgrund av sitt syfte, konkurrenshämmande. Den konkurrensbegränsande verkan regleringen har gäller dock endast inom det egna produktslaget. Någon prövning av ledningens lokalisering m.m. sker ju inte enligt koncessionsregleringen utan den tar sikte på att säkerställa lämpligt utformade nätenheter. Detta innebär att el-, natur-

gas-, och fjärrvärmeledningar som ingår i distributionsnät i dag prövas enligt i princip samma ordning.

De regelverk som i dag gäller för de alternativa energiformerna innebär, såvitt jag kan bedöma, ingen konkurrenspåverkan av betydelse.

9.7.3 Hur påverkas konkurrenssituationen mellan alternativa ledningsbundna energiformer av mitt förslag?

Med utgångspunkten tagen i den ovan gjorda bedömningen att det inte längre skall finnas en koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar i en bestämd sträckning uppkommer en skillnad i förhållande till vad som kommer att gälla för el- och naturgasledningar.

Genom att en fjärrvärmeledning i bestämd sträckning inte skall koncessionsprövas av regeringen kan det tänkas att en konkurrensfördel kan uppkomma i jämförelse med en motsvarande ledning för el eller naturgas genom ett förmodat snabbare förlopp från projekt till färdigställande. Det är även tänkbart att den minskade ekonomiska bördan för en fjärrvärmeaktör genom slopandet av koncessionskravet kan medföra en prislättnad i kundledet i förhållande till el- och naturgasområdet. Det måste dock här tydliggöras att det är fråga om överföringsledningar och inte distributionsledningar.

Till detta kommer att överföringsledningar för el och naturgas normalt inte byggs och används för uppvärmningsändamål. De tjänar många andra syften som är marknadsmässigt mer intressanta för utövaren. Det är snarast dessa intressen som styr om en överföringsledning kommer till stånd eller inte och inte förekomsten av en koncessionsplikt. Jag kan därför svårigen se att några nämnda konkurrensfördelar eller nackdelar kommer att föreligga mellan de alternativa energiformerna.

Sammantaget gör jag därför bedömningen att de konkurrensfördelar som olika regleringar av koncessionsfrågan kan innebära i sig är, om någon, av marginell betydelse.

10 En ny lag – Fjärrvärmelagen

10.1 En särskild fjärrvärmelag

Det förekommer i dag viss reglering som i någon form tar sikte på fjärrvärmeverksamhet. Denna återfinns huvudsakligen i ellagen, rörledningslagen och lagen om allmänna värmesystem. Det bör noteras att jag i det föregående har föreslagit att rörledningslagen inte längre skall tillämpas på rörledningar för fjärrvärme och att Valagsutredningen har föreslagit att lagen om allmänna värmesystem skall upphävas.

I delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹ redovisade jag de förslag jag lägger fram för att stärka fjärrvärmekundernas, men även potentiella sådana kunders, förtroende för fjärrvärmen som ett uppvärmningsalternativ för framtiden. I detta betänkande har jag även föreslagit reglering som avser dels frågan om tillträde till fjärrvärmeinfrastrukturen, dels införandet av kraftvärmedirektivet.

Med hänsyn till omfattningen av den reglering jag föreslår, är det alltså min uppfattning att det finns övertygande skäl att införa en för fjärrvärmeområdet separat lagstiftning. Jag föreslår i detta betänkande en lagreglering i form av en fjärrvärmelag. Den reglering som föranleds av kraftvärmedirektivet tar inte direkt sikte på fjärrvärmeverksamhet och bör därför, i enlighet med vad ovan anförts, genomföras i separat lagstiftning.

10.2 Kort om lagens innehåll

Fjärrvärmelagen följer i allt väsentligt den struktur som jag redovisade i mitt förra delbetänkande. Jag har inte funnit några bärande skäl att göra några större förändringar och kommer därför endast mycket kortfattat att beröra lagens innehåll.

¹ SOU 2004:136.

Den fjärrvärmelag jag nu föreslår skall i enlighet med vad jag tidigare anfört tillämpas på fjärrvärmeverksamhet och fjärrkyleverksamhet. Vad som avses med dessa begrepp måste klargöras i ett avsnitt med *definitioner* i lagen.

Fjärrvärmeverksamhet har definierats i utredningens första delbetänkande och den definitionen korresponderar med den definition som regeringen har lagt fram i sin proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.² Den bör alltså kunna föras in oförändrad i fjärrvärmelagen.

Någon definition av begreppet fjärrkyleverksamhet har inte tidigare föreslagits. I detta betänkande finns ett sådant förslag. Definitionen bygger på allmänna resonemang som fördes i delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”³, huvudsakligen i kapitel 7. Definitionen behandlas närmare i specialmotiveringen.

Vidare har utredningen tidigare föreslagit en definition av kraftvärmeverk, vilken överensstämmer med den av regeringen i ovan nämnda proposition föreslagna. Med en mindre men förtydligande förändring vidhåller jag den tidigare föreslagna definitionen av vad som skall anses utgöra ett kraftvärmeverk.

I fjärrvärmelagen samlas ett antal bestämmelser som ställer upp *krav på den som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet*. Jag har redan föreslagit att vissa av dessa, dvs. kraven på juridisk, ekonomisk och funktionell åtskillnad, skulle införas i ellagen. Förslagen har i princip oförändrade förts över till fjärrvärmelagen och jag hänvisar därför till vad som redovisats om dessa frågor i de tidigare delbetänkandena. Till de tidigare kraven förs nu ett krav på fjärrvärmenätägaren att förhandla om tillträde till fjärrvärmenätet för annan aktör.

I förhållande till den tidigare presenterade strukturen har jag gjort den förändringen att jag, trots att regleringen om ekonomisk åtskillnad också utgör ett krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet, valt att lägga *redovisnings- och revisionsbestämmelserna* samlade under en gemensam underrubrik om redovisningen av fjärrvärmeverksamhet m.m.

En förändring som sker i förhållande till tidigare är att de undantag från kommunallagen för de *kommunala fjärrvärmeföretag* som nu finns i ellagen flyttas till fjärrvärmelagen med endast en

² Prop. 2004/05:62.

³ SOU 2004:136.

redaktionell ändring och kompletteras med en bestämmelse om ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen.

En viktig del i fjärrvärmelagen är regleringen om *kundskydd*. Till denna hör bl.a. regler om avtalsutformning, förhandlingsrätt för kund i vissa frågor och förutsättningar för avbrott i distributionen av fjärrvärmen. Som ett kundskyddande krav på den som bedriver fjärrvärme anges även att denne skall offentliggöra sina normalprislister och grunder för indelning av kunderna i olika kategorier.

För att stötta förhandlingsordningarna avseende avtalsvillkor och tillträde till fjärrvärmenät finns en reglering om *medling och tvistlösning*. Denna har ingående behandlats i delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”.⁴ Här har den lagtekniska lösningen valts att inte reglera det tvistlösande organet, Fjärrvärmenämnden, i lagen. I stället anges i lagen att medling och tvistlösning skall ske av tillsynsmyndigheten. Eftersom regeringen beslutar om vilken myndighet som skall utföra uppdraget som tillsynsmyndighet bör regeringen även förfoga över frågan om hur tillsynsmyndigheten skall vara organiserad. Mitt förslag är dock att det inom tillsynsmyndigheten skall inrättas en särskild Fjärrvärmenämnd.

Givetvis innehåller fjärrvärmelagen den viktiga regleringen av den *tillsyn* som skall säkerställa efterlevnaden av lagen med tillhörande föreskrifter. Bestämmelserna om tillsyn ger tillsynsmyndigheten bl.a. rätt för att få upplysningar och ta del av handlingar samt sanktionsmöjligheter.

Utöver nu nämnda reglering innehåller fjärrvärmelagen även bestämmelser om hur *avgifter* får tas ut. Det gäller även *förseningsavgifter*. Dessutom regleras hur beslut av tillsynsmyndigheten *överklagas*. I enlighet med allmänna principer bör sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

10.3 Offentliggörande av uppgifter om fjärrvärmeverksamhet

I mitt senaste delbetänkande⁵ har jag föreslagit att vissa nyckeltal för en fjärrvärmeverksamhet skall tas fram. Avsikten med detta är att skapa ökad transparens i fråga om fjärrvärmeverksamheternas kostnadsstrukturer och förutsättningar. I fjärrvärmelagen skall det

⁴ SOU 2004:136.

⁵ SOU 2004:136.

därför införs en skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att lämna in vissa uppgifter om sin verksamhet.

Att ta emot den från fjärrvärmedistributörerna inkomna informationen om olika förhållanden i fjärrvärmeverksamheten, bearbeta den i en modell – företrädesvis i ett datorprogram – och tillgängliggöra den utgör visserligen inte en tillsynsuppgift i egentlig mening. Den kan därför i princip utföras av vilken myndighet som helst. Jag anser likväl att det finns skäl att lägga denna uppgift på den myndighet som bevakar utvecklingen och utövar tillsynen på fjärrvärmeområdet, för närvarande Energimyndigheten. På så sätt begränsas också antalet myndigheter med uppgifter på området och det blir enklare för fjärrvärmekunderna att veta till vilken myndighet de skall vända sig med en fråga som rör fjärrvärme.

Det väsentliga med den föreslagna informationsinsamlingen är att fjärrvärmekunderna, men även andra, kan ta del av de nyckeltal som bearbetningen resulterar i. På så sätt blir det möjligt att jämföra hur en fjärrvärmeleverantör i berörda hänseenden förhåller sig till en liknande verksamhet som bedrivs av en annan fjärrvärmeleverantör. Den kunskap som bl.a. fjärrvärmekunderna då får skall också kunna användas av kunden vid dennes förhandlingar med den egna leverantören om t.ex. prissättningen på fjärrvärmeleveranserna. Därför bör informationen lagras på ett sådant sätt att den är lättillgänglig för en kund eller annan utan större besvär, t.ex. på en hemsida.

De uppgifter som ges in till Energimyndigheten är att anse som allmänna handlingar och är därmed offentliga. För uppgifter om *privata* och *statliga juridiska personers* enskilda affärs- eller driftförhållanden kan dock sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen jämförd med 2 § sekretessförordningen komma att gälla i t.ex. sådan verksamhet hos Energimyndigheten som består i utredning och tillsyn avseende produktion och handel.

Som jag ovan konstaterat utgör den verksamhet som tillsynsmyndigheten skall bedriva med att samla in och bearbeta information som i form av erhållna nyckeltal skall tillgängliggöras för allmänheten, inte tillsyn. Däremot finns det skäl att anse att tillsynsmyndighetens arbete med att ta fram en modell och nyckeltal för jämförelser av priser utgör sådan utredning som avses i 8 kap. 6 § sekretesslagen. Bestämmelsen är alltså tillämplig. Tillsynsmyndigheten har därför att göra en skadebedömning innan uppgifter som den fått in från en fjärrvärmeverksamhetsutövare lämnas ut till annan.

För uppgifter om *kommunala förvaltningars* och *kommunala juridiska personers* affärs- eller driftförhållanden gäller andra regler.

I sekretesslagen likställs kommunkontrollerade aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser med myndigheter. Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen kan sekretess gälla i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden och, om så är fallet, gäller den sekretessen också hos andra myndigheter dit informationen lämnas. Bestämmelsen kan vara tillämplig vid tillsynsmyndigheten. Även i dessa fall har tillsynsmyndigheten att göra en skadebedömning innan information som den fått in från en fjärrvärmeleverantör lämnas ut till annan.

Sammanfattningsvis kan, mot bakgrund av det som redogjorts för i det föregående, konstateras att sekretess alltså kan gälla för de uppgifter om affärs- och driftförhållanden, t.ex. bränslekostnader, som fjärrvärmedistributörerna sänder in till tillsynsmyndigheten. Sådan information bör inte göras allmänt tillgänglig utan en skadebedömning i det enskilda fallet. Den information, i form av nyckeltal, som tas fram med hjälp av tillsynsmyndighetens modell är upprättad vid myndigheten och blir alltså offentlig allmän handling. Nyckeltalen innehåller, som det är tänkt, inte specifik information som direkt återspeglar eller anger de uppgifter om en fjärrvärmedistributörs affärs- och driftförhållanden som denne lämnat in. Det torde därför inte finnas något hinder mot att föreskriva att tillsynsmyndigheten på eget initiativ skall informera allmänheten om nyckeltalen genom att hålla dem allmänt tillgängliga, utan att också föreskriva om undantag från sekretessbestämmelserna i sekretesslagen och sekretessförordningen. Det är tillräckligt att denna uppgift anges i en förordning med instruktion för tillsynsmyndigheten.

10.4 Behovet av skydd mot att fjärrvärmeleveranserna upphör

Värmeenergi för uppvärmning utgör en väsentlig nytta för många människor i vårt relativt kalla land. Speciellt hushåll, men även lokaler såsom förskolor m.m., är starkt beroende av en kontinuerlig försörjning med värme, i synnerhet under vintertid. Det är därför inte hållbart eller acceptabelt att produktionen och överföringen av värme på ett fjärrvärmenät upphör. Någon reglering som skyddar fjärrvärmekunderna mot att fjärrvärmeleveranserna

upphör finns inte i dag. Den reglering jag föreslår skall gälla vid avbrottsituationer inom ett avtalsförhållande om distribution av fjärrvärme förbättrar därför fjärrvärmekundernas ställning.

Nyligen har några fjärrvärmedistributörer gått i konkurs. Den föreslagna regleringen ger inte ett tillräckligt skydd mot att avbrott då sker i fjärrvärmeleveranserna. Därför har konkurserna aktualiserat ett behov av att undersöka hur fjärrvärmeleveranserna kan tryggas i en obeståndssituation. Det har, under den relativt korta tid som förflutit efter att konkurserna inträffade, inte varit möjligt att tillräckligt behandla frågan och föreslå lösningar inom ramen för arbetet med detta betänkande. Jag har därför fått ett tilläggsdirektiv i vilket jag ges i uppdrag att närmare utreda hur fjärrvärmeleveranserna kan tryggas vid fjärrvärmeleverantörens obestånd. Uppdraget skall redovisas den 30 juni 2005.

10.5 Regleringen av Fjärrvärmenämnden

Jag har tidigare föreslagit att det skall införas en medlings- och tvistlösningsfunktion på fjärrvärmeområdet. Denna innebär kortfattat att den av en fjärrvärmedistributör och en kund, befintlig eller potentiell, som är missnöjd med de förhandlingar som skett med stöd av den föreslagna förhandlingsskyldigheten beträffande bl.a. priser för distributionen, skall kunna hänskjuta frågan för medling och, om medlingen inte leder till att en överenskommelse nås mellan parterna, ett förslag till lösning i form av en rekommendation. Dessutom skall i tvistlösningsfunktionen ingå att pröva tvister i en fjärrvärmeavtalsrelation på begäran av någon av parterna och, som en slutpunkt i denna prövning, avge en rekommendation till lösning. Genom de förslag jag lägger i kapitel 4 i detta betänkande kommer ytterligare en förhandlingsordning med medlingsfunktion att aktualiseras i frågor om tillträde till fjärrvärmenät för leverans av värme till slutkund eller till nätägaren.

Medlings- och tvistlösningsfunktionen skall enligt mitt förslag utövas av en särskild för ändamålet inrättad nämnd inom Energimyndigheten, Fjärrvärmenämnden. Nämnden skall vara administrativt kopplad till Energimyndigheten men i övrigt avskild från myndighetens övriga verksamhet. Härigenom uppnås vissa samordningsvinster i jämförelse med att skapa en ny myndighet. Detta sätt att organisera en tvistlösande funktion påminner om de ordningar som gäller t.ex. för länsstyrelsernas miljöprövningsdelega-

tioner och för Sjöfartsinspektionen som är en enhet under Sjöfartsverket.

Det är min uppfattning att det kan vara mindre lämpligt att i fjärrvärmelagen ange det tänkta organisatoriska förhållandet hos Energimyndigheten. Det är normalt en fråga för regeringen att besluta hur riket och de till regeringen kopplade myndigheterna skall styras och därmed utformas. Detta sker som regel genom förordningar med instruktioner till respektive myndighet. Denna ordning bör tillämpas även på den fjärrvärmenämnd jag nu föreslår. I fjärrvärmelagen behöver därför endast anges antingen att medlingen och prövningen sker av tillsynsmyndigheten eller att den sker vid en särskild nämnd.

Genom det första förfarings sättet klargörs att just tillsynsmyndigheten skall utöva medlings- och tvistlösningsfunktionen. En sådan skrivning lämnar regeringen fria händer att avgöra om det skall inrättas en särskild enhet inom tillsynsmyndigheten på det sätt jag föreslår eller om uppgiften skall handhas av tillsynsmyndigheten som sådan utan avgränsning till övrig verksamhet.

För det fall att det i lagtexten anges att det skall inrättas en särskild nämnd har regeringen att följa riksdagens önskan men har fria händer att avgöra hur denna skall utformas och lokaliseras. Regeringen kan då välja att låta nämnden vara fristående från annan myndighet eller kopplas till en myndighet. Det bör påpekas att i sistnämnda fall behöver värmyndigheten inte vara tillsynsmyndigheten.

Jag förordar en ordning där det i lagtexten anges att medlings- och tvistlösningsfunktionen utförs av tillsynsmyndigheten. Med hänsyn till att det endast är fråga om ett rekommenderande organ bör övrig reglering av nämnden kunna ske i en instruktion för denna eller i tillsynsmyndighetens instruktion. Det bör av myndighetens instruktion framgå att generaldirektören vid tillsynsmyndigheten inte styr över Fjärrvärmenämnden utan att den är avskild från tillsynsmyndighetens övriga verksamhet. Hur jag i övrigt tänkt att nämnden närmare skall utformas organisatoriskt och förfarandet vid denna framgår av mitt senaste delbetänkande ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁶.

⁶ SOU 2004:136.

11 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Det ligger i min uppgift att redovisa såväl ekonomiska som andra konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda av de förslag som jag lägger fram.¹ Jag skall även lämna förslag till finansiering av eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna.

Jag skall även bedöma förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen, små företags förutsättningar, jämställdheten mellan kvinnor och män samt de integrationspolitiska målen.

Konsekvenserna av den reglering som jag föreslår har till övervägande del redan analyserats i mina två tidigare delbetänkanden, ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”² och ”Skäligt pris på fjärrvärme”³. Därför kommer jag att endast kortfattat återge huvuddragen i dessa analyser för att ge en överblick av de sammanlagda konsekvenserna.

Förslagen i de två första delbetänkandena påverkar främst Energimyndigheten samt fjärrvärme- och fjärrkyleföretagen. Till liten del berör de även Konsumentverket och de allmänna domstolarna.

Till följd av de regleringar som jag föreslår i detta betänkande kommer även Svenska kraftnät och de allmänna förvaltningsdomstolarna att beröras.

¹ 14 § kommittéförordningen.

² SOU 2003:115.

³ SOU 2004:136.

11.1 Små företags villkor

I konsekvensanalysen ingår att belysa små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

I enlighet med utredningsdirektiven har kontakt tagits med och synpunkter inhämtats från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Jag har under utredningens gång även haft kontakt bl.a. med företrädare för branschföreningarna Svensk Fjärrvärme och Svenskt Näringsliv.

De som påverkas av utredningens nu framlagda förslag är i huvudsak samma företag som påverkades av förslagen i de tidigare delbetänkandena, dvs. de företag som bedriver fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet. Därutöver tillkommer att de företag som bedriver elverksamhet också omfattas av regleringen. Många av företagen är av den storleken att de är att anse som mindre företag.

11.1.1 Konsekvenser av mina förslag om ökad kundtrygghet

I betänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁴ gjorde jag en analys av de konsekvenser som varje del i det kundtrygghetspaket som jag föreslår kommer att få för små företag. Som jag då konstaterade låter sig en uppskattning av de sammantagna kostnaderna av förslagen för ett småföretag i branschen inte göras med någon lätthet mot bakgrund av att företagens förutsättningar är så väldigt olika. Det bör åter påpekas att det därför alltså inte kan bli fråga om annat än grova genomsnittliga uppskattningar av kostnaderna per företag.

Det är alltså min bedömning att de sammantagna kostnadsökningarna för ett mindre företag ytterst och i värsta fall bör stanna vid en kostnad som kan beräknas till maximalt 1,5 miljoner kronor. Det är min övertygelse att de flesta mindre företag kommer att omorganisera och omprioritera verksamheten i större omfattning i stället för att anställa ny personal. De genomsnittliga kostnaderna kan därför bedömas bli betydligt lägre. En något så när realistisk bedömning bör kunna stanna vid att företagets rationaliseringsåtgärder m.m. kommer att spara i vart fall en halv miljon kronor. Det skulle leda till en uppskattad sammantagen genomsnittlig kostnad i underkant av en miljon kronor per företag.

⁴SOU 2004:136.

Det har kommit invändningar mot mina förslag om juridisk åtskillnad med utgångspunkt i en ökad kostnadsbild, speciellt för kommunala företag. Det har inväntats att varje kommunalanknuten verksamhet som åtskiljs juridiskt från en annan skulle ur juridisk synpunkt betraktas som en separat upphandlande enhet samt att detta medför att ingendera av de kommunala verksamheterna skulle kunna utnyttja tjänster från den andre utan föregående upphandling. Det medför vidare enligt kritiken att de fördelar som finns med samverkan mellan olika verksamheter och som varit en förutsättning för senare års effektiviseringar elimineras. Detta är, som jag tidigare anfört, inte helt riktigt. Efter att även ha inhämtat viss information i frågan från Nämnden för offentlig upphandling är jag än mer stärkt i min uppfattning att den beskrivna kommuninterna s.k. poolverksamheten skulle få fortgå med hänsyn till undantagsbestämmelserna i lagen om offentlig upphandling om anskaffning av tjänst från ett anknutet företag. De förutskickade och avsevärda effektivitetsförluster med mycket stora prisökningar för konsumenterna som mitt förslag påstås medföra betingas därför i vart fall inte av det juridiska åtskillnadskravet. Som kritikerna själva har påpekat är de administrativa kostnaderna av att ha flera olika bolag blygsam i jämförelse med om all samverkan mellan bolagen i den styckade verksamheten underkastas ett krav på upphandling. Jag ser således fortfarande inte några bärkraftiga hinder mot att genomföra även den juridiska åtskillnad jag föreslagit.

11.1.2 Konsekvenser av regleringen om lokaliseringsprincipen

Med det begränsade undantag från lokaliseringsprincipen som jag föreslår kommer det att skapas ökade förutsättningar för kommunala företag, som ofta är mindre, att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Förslaget torde därför kunna bidra till en mer rationell och därmed kostnadseffektiv verksamhet. På kort sikt torde inga kostnader, men inte heller några vinster, uppkomma för små företag genom regleringen. På längre sikt kan vissa vinster anas för den som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet.

11.1.3 Konsekvenser av regleringen om förhandlingsrätt för annan värmeleverantör

Jag föreslår en förhandlingsrätt för den som vill leverera värmeenergi för uppvärmningsändamål till annans fjärrvärmenät. I de fall en förhandling kommer till stånd och en överenskommelse nås på normala affärsmässiga grunder uppkommer ingen ny och "onödig" administration i företagen. Förhandlingsskyldigheten kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning för ägarna av dessa nät. Jag anser dock att den är acceptabel. Om ett avtal kommer till stånd som båda parter är nöjda med kommer positiva effekter att uppstå.

11.1.4 Konsekvenser av förslaget om redovisning om interimistiska nationella referensvärden för beräkning av högeffektiv kraftvärme m.m.

För att kunna beräkna om ett kraftvärmeverk är högeffektivt krävs som sagts i kapitel 5 och 6 referensvärden. Jag föreslår i detta betänkande, i avvaktan på EG-kommissionens harmoniserade referensvärden, interimistiska värden. Varken interimistiska eller framtida på EU-nivå harmoniserade referensvärden bedöms i sig innebära konsekvenser för små företag.

För beräkningen av huruvida ett kraftvärmeverk är högeffektivt är det emellertid nödvändigt att ha kännedom om den egna kraftvärmeanläggningens effektivitet (verkningsgrad). Anlättningsägaren har i dag redan denna kunskap. Denna kunskap torde vara nödvändig för att driva kraftvärmeverket på ett kostnads-effektivt sätt. Den ytterligare insats som behövs är att anläggningens verkningsgrad dokumenteras för Energimyndigheten. Referensvärdena har anknytning till den föreslagna lagen om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme. Eftersom det är frivilligt att få en garanti utfärdad kan förslaget därför inte anses innebära några särskilda konsekvenser för små företag.

11.1.5 Konsekvenser av regleringen om ursprungsgaranti för el från högeffektiv kraftvärme

Förslaget om införande av en lag om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme medför att en verksamhetsutövare som vill få en ursprungsgaranti utfärdad skall anmäla detta och sedan mot en avgift få en garanti i form av ett dokument utfärdad. Det är frivilligt att få en garanti utfärdad och förslaget kan inte anses innebära några särskilda konsekvenser för små företag.

11.1.6 Konsekvenser av ändrade regler för koncession

Det koncessionsförfarande som följer av rörledningslagen har i praktiken inte kommit att användas av fjärrvärmeleverantörerna. Någon förändring kommer alltså inte att uppkomma för de små företagen. Förslaget kan därför inte anses innebära några särskilda konsekvenser för små företag.

11.1.7 Sammanfattande bedömning

Sammantaget gör jag den bedömningen att de förslag som tillkommer utöver de som redovisats i mina tidigare delbetänkanden, inte kommer att ytterligare öka kostnadskonsekvenserna för de små företagen. Mina förslag bör därför kunna leda till en uppskattad sammantagen genomsnittlig kostnad i underkant av en miljon kronor per företag för de mindre fjärrvärmeföretagen.

11.2 Konsekvenser för det allmänna

I detta betänkande har jag presenterat mina förslag till åtgärder för att förbättra kundtryggheten för kunderna på fjärrvärmeområdet, skapa rimliga förutsättningar för en förbättrad energihushållning samt genomföra det s.k. kraftvärmedirektivet i svensk lagstiftning.

De i betänkandet föreslagna åtgärderna innebär, om regeringen delar min uppfattning, bl.a. att Energimyndigheten kommer att få utökade uppgifter som tillsynsmyndighet över fjärrvärmemarknaden och enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme samt att Svenska kraftnät skall utföra uppdraget som garantimyndighet enligt sistnämnda förslag till lag.

11.2.1 Energimyndigheten

Energimyndigheten är redan i dag central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi och skall som sådan verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Vidare skall Energimyndigheten inom sitt verksamhetsområde verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning. Utgångspunkten härvid skall vara att energianvändningen och energiförsörjningen skall ske med låg inverkan på hälsa miljö och klimat. Myndigheten skall också bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem.

Utöver nu nämnda mer övergripande uppgifter har Energimarknadsinspektionen vid Energimyndigheten bl.a. till uppgift att verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras. Inspektionen skall också följa och analysera utvecklingen på el- gas- och fjärrvärmemarknaderna.

Energimyndigheten bedömde inför mitt förra delbetänkande att sammanlagt sju till åtta heltidstjänster behöver tillföras verksamheten med beaktande av myndighetens nya uppgifter. Jag har godtagit denna uppgift. Utöver de uppgifter som redovisades i det betänkandet ges *tillsynsmyndigheten* ytterligare uppgifter.

Tillsynsmyndigheten skall tillse att skyldigheten för fjärrvärmenätägarna att förhandla om tillträde till ett fjärrvärmenät verkligen efterlevs. Vidare har tillsynsmyndigheten att se till efterlevnaden av kraven på kommunala företag om att bedriva fjärrvärme- och fjärrkyleverksamheten på affärsmässig grund och enligt det begränsade undantaget från lokaliseringsprincipen.

En annan uppgift som tillkommer för Energimyndigheten enligt vad jag föreslår är att utöva tillsyn över tillämpningen av lagen om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme. För att ha möjlighet att få garantier utfärdade krävs att en anmälan gjorts till Energimyndigheten som föreslås bli tillsynsmyndighet. Mot bakgrund av vad som gäller angående ursprungsgarantier avseende förnybar el gör jag bedömningen att det i vart fall inledningsvis kommer att utfärdas relativt få garantier. Huruvida det i framtiden kommer att finnas en större efterfrågan är i dagsläget svårt att bedöma. Med hänsyn härtill bör inga större kostnader uppkomma för tillsynsmyndigheten i anledning av den nya lagen. För de garantier som utfärdas kommer tillsynsbehovet att bli större än vad som gäller för lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el.

Skälet är att kontroll krävs av de uppgifter som av innehavare av kraftvärmeverk kommer att lämna direkt till Svenska kraftnät.

För att kunna beräkna huruvida ett kraftvärmeverk är högeffektivt krävs s.k. referensvärden för separat produktion av el respektive värme. Ett arbete pågår inom EG-kommissionen för att ta fram dessa. I avvaktan på dessa föreslår jag tillfälliga nationella referensvärden. Jag föreslår vidare att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att meddela närmare föreskrifter för referensvärdena och tillämpningen av dessa. Detta är emellertid uppgifter med begränsad omfattning. Kostnaderna bedömer jag som marginella och är dessutom av engångskaraktär.

Det är inte bara så att tillsynsmyndigheten får nya uppgifter. Genom att koncessionsplikten enligt rörledningslagen för fjärrvärmeledningar upphävs kommer tillsynsmyndigheten också att förlora en uppgift.

Den utvidgning av tillsynsverksamheten som följer av mina förslag är av sådan karaktär att den bör gå att på ett effektivt sätt samordna med redan befintliga tillsynsuppgifter och det arbete som de nya uppgifterna medför bör inte föranleda ytterligare resurstillskott utöver de aviserade på sju till åtta årsarbetskrafter.

Till den föreslagna *Fjärrvärmenämndens uppgifter* tillkommer med mina nya förslag att utöva medling mellan en fjärrvärmenätägare och den som vill få tillträde till dennes nät för att leverera värmeenergi. Eftersom det inte är förhållanden mellan leverantör och kund som skall bedömas bör nämndens sammansättning i dessa fall vara annorlunda. De två särskilda ledamöterna bör båda ha erfarenhet av producentsidan, som värmeproducent respektive industri. Ledamöterna utses på samma sätt som vid tvister mellan producent och konsument.

I min tidigare konsekvensanalys såvitt gällde Fjärrvärmenämnden konstaterade jag att behovet av personal, såväl ledamöter som kanslipersonal, i stor utsträckning styrs av vilken mängd ärenden som nämnden har att handlägga samt att det är förenat med stora svårigheter att närmare kunna bedöma vilken belastning som Fjärrvärmenämnden kommer att få.

Konsekvenserna för Energimyndigheten till följd av verksamheten vid Fjärrvärmenämnden har diskuterats i mitt förra delbetänkande⁵. Vad som nu tillkommer är en uppgift att medla vid förhandlingar om tillträde till fjärrvärmesystem. En förutsättning

⁵ Se SOU 2004:136 s. 242 ff.

för att medling skall ske efter förhandling om tillträde till nät är att båda parter begär det. Denna begränsning kommer att medföra att endast de tämligen få fall där en lösning kan vara nära förestående kommer att underkastas medling. Eftersom det redan kommer att finnas en Fjärrvärmenämnd medför dock möjligheten att få hjälp med medling inga kostnader så länge medling inte sker. Det kan därför enligt min mening förväntas att Fjärrvärmenämndens nu tillkomna medlingsfunktion inte kommer att kräva några större arbetsinsatser eller kostnader.

Sammanfattningsvis finner jag att den utvidgning av tillsynsverksamheten som följer av mina förslag är av sådan karaktär att den bör gå att på ett effektivt sätt kunna samordnas med redan befintliga tillsynsuppgifter och det arbete som de nya uppgifterna medför bör inte föranleda ytterligare resurstillskott utöver de aviserade på sju till åtta årsarbetskrafter. Det finns alltså inte skäl att göra någon annan bedömning än att de tillkommande uppgifter som kommer att åvila Energimyndigheten om mina förslag genomförs kommer att vara av en sådan ordning att de bör kunna inrymmas under ett resurstillskott till Energimyndigheten på åtta årsarbetskrafter.

11.2.2 Konsumentverket

Konsumentverket har till övergripande uppgift att ta tillvara konsumenternas intressen. Inom Konsumentverkets ansvarsområde ligger utformningen av avtalsvillkor. Verket kommer till följd av mina förslag, bl.a. om avtals utformning gentemot konsument, visserligen att få något utökade arbetsuppgifter i denna del. Jag bedömer att Konsumentverket inte kommer att drabbas av några merkostnader som medför ett ytterligare behov av resurstillskott till verksamheten.

11.2.3 Svenska kraftnät

Svenska kraftnät förvaltar och driver det svenska stamnätet för el. Därutöver har Svenska kraftnät också systemansvaret för el, som innebär ett ansvar för att det kortsiktigt är balans mellan tillförd och uttagen el i det svenska elsystemet. Svenska kraftnät har även

ansvaret för att utfärda elcertifikat för el som producerats av förnybara energikällor.

Svenska kraftnät berörs i princip uteslutande av den föreslagna regleringen om ursprungsgarantier för högeffektiv kraftvärme. Mitt förslag innebär att en innehavare av anläggningar där el produceras genom högeffektiv kraftvärme ges en rätt att efter ansökan mot en avgift få en ursprungsgaranti i form av ett dokument utfärdat. Denna ursprungsgaranti skall utfärdas av Svenska kraftnät i egenskap av garantimyndighet.

Som nämnts ovan finns det goda skäl att anta att i nuläget kommer relativt få ursprungsgarantier avseende högeffektiv kraftvärme att bli utfärdade. Jag föreslår att Svenska kraftnäts kostnad för utfärdandet av garantier avses täckas genom avgifter. Några särskilda kostnader i denna del uppstår alltså inte för myndigheten. Jag vill dock peka på att vid inrättandet av systemet kommer särskilda kostnader att uppstå för Svenska kraftnät. Dessa kostnader är svåra att finansiera genom avgifter, särskilt om intresset för att få garantier utfärdade blir lågt.

11.2.4 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att beröras såväl av mitt förslag om att införa en ny fjärrvärmelag som mitt förslag om en ny lag om ursprungsgarantier för el från högeffektiv kraftvärme. Detta sker som en konsekvens av den möjlighet som lagen ger att överklaga beslut enligt lagarna till allmän förvaltningsdomstol.

De ärenden enligt fjärrvärmelagen som kan komma att underställas allmän förvaltningsdomstol avser beslut om att begära in handlingar, beslut om förelägganden för att åstadkomma rättelse och beslut om förseningsavgifter. Karaktären av dessa ger anledning att anta att möjligheten till överklagande inte nämnvärt kommer att påverka domstolarnas resursbehov eller kostnadsnivåer i övrigt.

Som ovan konstaterats kommer utfärdande av ursprungsgarantier att ske efter ansökan om att få en ursprungsgaranti utfärdad. Antalet ärenden kommer att vara lågt och kommer därför inte att påverka de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetssituation.

Jag bedömer således att mitt förslag inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

11.3 Övriga konsekvenser

Jag bedömer att de förslag som jag tidigare lämnat och nu lämnar i detta betänkande inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller påverkas jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Påverkan på brottsligheten har berörts i samband med mitt förslag om kriminalisering av s.k. värmestölder i delbetänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”.⁶

⁶ SOU 2004:136.

12 Finansiering

Förslag: För tillsynsverksamheten enligt fjärrvärmelagen bör en tillsynsavgift tas ut som bygger på den försålda volymen fjärrvärme respektive den mottagna volymen värmeenergi i fjärrkyleverksamheten. Avgifterna skall betalas av de som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet.

Medling och övrig tvistlösning i Fjärrvärmenämnden bör vara avgiftsfri i den mån tvisten rör ett avtalsförhållande om distribution av fjärrvärme till fjärrvärmekund. Dock bör regeringen ha möjlighet att förordna om en mindre avgift om antalet ärenden av mindre ekonomisk betydelse blir så stort att handläggningstiderna blir alltför långa.

Medling i Fjärrvärmenämnden i en tvistig fråga om tillträde till ett fjärrvärmesystem bör vara belagd med en särskild avgift som skall betalas av parterna.

För Svenska kraftnäts uppdrag som garantimyndighet med uppgift att utfärda ursprungsgarantier bör en särskild avgift tas ut av den som vill få en ursprungsgaranti utfärdad.

Även för tillsynsverksamheten enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme bör en tillsynsavgift tas ut av den som vill få en garanti utfärdad. Avgifterna skall knytas till antalet utfärdade ursprungsgarantier.

I detta betänkande har jag presenterat mina förslag till åtgärder för att förbättra kundtryggheten för kunderna på fjärrvärmeområdet, skapa rimliga förutsättningar för en förbättrad energihushållning samt genomföra det s.k. kraftvärmedirektivet i svensk lagstiftning.

De i betänkandet föreslagna åtgärderna innebär bl.a. att Energimyndigheten kommer att få utökade uppgifter i egenskap av tillsynsmyndighet enligt förslagen till fjärrvärmelag och enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme. Förslagen

innebär också att Svenska kraftnät skall utföra uppdraget som garantimyndighet enligt sistnämnda förslag till lag.

12.1 Energimyndigheten

Jag har i detta och i tidigare betänkanden aviserat att Energimyndigheten bör få uppgifter som tillsynsmyndighet dels enligt den föreslagna fjärrvärmelagen, dels enligt den föreslagna lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme.

De nya uppgifter som uppkommer för Energimyndigheten är främst att anpassa *tillsynsverksamheten* till de nya krav som ställs på berörda och att säkerställa att fjärrvärme- och fjärrkyleaktörerna följer de nya bestämmelserna för ökad kundtrygghet, bl.a. om krav på särredovisning, åtskillnad mellan elmarknads- och fjärrvärmeverksamhet, offentliggörande av normalprislistor, förhandlingskyldighet och kundskydd i övrigt. Vidare skall myndigheten ta emot anmälningar i fråga om ursprungsgarantier och säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme.

De två huvudsakliga formerna för finansiering av den statliga tillsynen utgörs av avgifter eller finansiering genom förvaltningsanslag, dvs. genom skatter. Som jag tidigare konstaterat är principerna för vilken av de olika finansieringsformerna som skall väljas för en viss verksamhet något oklara.

Det förslag till reglering av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet som jag lämnade i delbetänkandet "Skäligt pris på fjärrvärme"¹ och som konkretiserats i fjärrvärmelagen i detta betänkande innehåller en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet som sker med stöd av lagen. De verksamheter som avgifter kan föreskrivas om är i huvudsak tillsynsverksamhet.

Jag konstaterade i delbetänkandet att det i fråga om *tillsynsverksamheten enligt fjärrvärmelagen* skulle kunna slå mycket olika för olika fjärrvärmedistributörer vid val av en avgiftsreglering som kom att belasta distributörerna med en tillsynsavgift för varje abonnemang de innehar. I stället förespråkade jag att det skall införas en avgiftsmodell som bygger på den försålda volymen fjärrvärme, t.ex. öre per såld MWh. Den föreslagna konstruktionen är tilltalande bl.a. av det faktum att ett företags storlek och verksamhet ofta

¹ SOU 2004:136.

påverkar och är relaterat till behovet av tillsyn. Dessutom torde en volymanknuten tillsynsavgift vara tämligen enkel att administrera och kontrollera.

Vad som framkommit under utredningens fortsatta arbete har inte föranlett annan bedömning än den som tidigare gjordes. Utredningen förordar därför alltjämt ett avgiftssystem som baseras på mängden försåld värme i en fjärrvärmeverksamhet där företagens inrapportering av försäljningsuppgifterna till tillsynsmyndigheten sker utan anmodan. Motsvarande reglering bör gälla för fjärrkyleverksamhet. Avgiften för den verksamheten skall dock baseras på mängden mottagen värmeenergi från kund. Det är dock viktigt att uttaget avstäms mot tillsynsmyndighetens faktiska kostnader för verksamheten så att avgiften kan relateras till en motprestation. En sådan uppgift ligger inom Ekonomistyrningsverkets verksamhetsområde.

Även de kostnader som uppstår för Energimyndigheten i egenskap av *tillsynsmyndighet enligt lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme* anser jag bör finansieras med avgifter. Jag har i författningskommentaren till 4 och 8 §§ nämnda lag sagt att det först är när innehavaren av anläggningen börjar rapportera uppgifter till garantimyndigheten, och rent faktiskt vill ha garantier utfärdade, som utförligare kontroller kan göras. Enligt min mening bör därför tillsynsavgiften knytas till antalet utfärdade garantier och betalas av den som får en garanti utfärdad. En sådan lösning faller sig naturlig och överensstämmer väl med hur jag föreslår att garantimyndighetens kostnader för det administrativa arbetet med garantierna skall utformas.

Energimyndigheten har även att utföra den *medlande och i övrigt tvistlösande funktion* som åläggs tillsynsmyndigheten i fjärrvärmelagen. Jag har tidigare föreslagit att funktionen skall utföras av en särskild Fjärrvärmenämnd inom tillsynsmyndigheten.

Nämnden har bl.a. till uppgift att lämna rekommendationer vid tvister mellan kunder och fjärrvärmeleverantörer. Den skall bestå av en opartisk ordförande med domarerfarenhet, en teknisk expert samt två särskilda ledamöter med erfarenhet av fjärrvärmebranschen från ett distributör- respektive kundperspektiv.

I föregående betänkande bedömde jag att de kostnader som verksamheten i Fjärrvärmenämnden då beräknades medföra borde kunna täckas av det ökade resurstillskott med 25 miljoner kronor per år som regeringen bedömt att Energimyndigheten behöver för tillsyns- och analysverksamheten avseende energimarknaderna. Jag

bedömde vidare att nämndens verksamhet därför inte borde föranleda ytterligare finansieringsbehov, men att en delfinansiering genom ansökningsavgifter i första hand borde övervägas i den mån Fjärrvärmenämndens arbetssituation skulle komma att påverkas av hög belastning till följd av ett stort antal ärenden av mindre ekonomisk betydelse. Lagens delegationsrätt avseende avgifter för tillsynsmyndighetens verksamhet träffar även medlings- och tvistlösningsfunktionen.

Jag föreslår i detta betänkande att Fjärrvärmenämnden också skall vara medlingsorgan vid oenighet i frågor om tillträde till ett fjärrvärmesystem. Eftersom det inte är förhållanden mellan distributör och kund som skall bedömas bör nämndens sammansättning i dessa fall vara annorlunda genom att de två särskilda ledamöterna båda bör ha erfarenhet av producentsidan, dvs. fjärrvärmeproducent respektive producent av industriell spillvärme. Kostnaderna för nämndens verksamhet i denna del bör, när fråga oftast är om näringsidkande parter, till fullo finansieras via avgifter från parterna.

12.2 Svenska kraftnät

I detta betänkande föreslår jag att ursprungsgarantier avseende el som producerats genom högeffektiv kraftvärme skall utfärdas efter ansökan. En ursprungsgaranti i form av ett dokument skall utfärdas av Svenska kraftnät i egenskap av garantimyndighet. Jag föreslår att Svenska kraftnäts kostnad för utfärdandet av garantier skall täckas genom avgifter. I mitt förslag till lag om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme delegeras föreskriftsrätten om avgifter för Svenska kraftnäts kostnader för utfärdande av ursprungsgarantier till regeringen. Det är naturligt att avgiften skall knytas till hur många garantier som utfärdas och betalas av den som får en garanti utfärdad.

Jag vill dock peka på att vid inrättandet av systemet för att hantera ursprungsgarantier kommer särskilda kostnader att uppstå för Svenska kraftnät. Dessa kostnader är svåra att finansiera genom avgifter, särskilt om intresset för att få garantier utfärdade blir lågt.

Hur avgiften skall betraktas har behandlats i budgetpropositionen för 2005². Regeringen har i propositionen ansett att utfärdandet av ursprungsgarantier avseende förnybar el innefattar myndig-

² Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 21, s. 97.

hetsutövning då garantierna endast får utfärdas under vissa förutsättningar som är angivna i lagen. I propositionen anføres därför att avgiften för utfärdandet måste betraktas som en offentligrättslig avgift. Slutligen anføres att ingen är skyldig att skaffa ursprungsgarantier av det slag som fastställts i lagen om ursprungsgarantier men den som vill ha sådana garantier är tvungen att vända sig till Svenska kraftnät, därför kan avgiften betraktas som tvingande. Jag är av uppfattningen att samma synsätt kan anläggas på föreslagna ursprungsgarantier.

12.3 Övriga berörda myndigheter m.fl.

Inom *Konsumentverkets* ansvarsområde ligger utformningen av avtalsvillkor. Verket kommer till följd av mina förslag, bl.a. om avtals utformning gentemot konsument, visserligen att få något utökade arbetsuppgifter i denna del. De nya uppgifterna är dock av begränsad omfattning och bedöms inte nämnvärt påverka verkets kostnadsnivåer. Eventuella merkostnader skall finansieras inom befintliga anslag.

Även för de *allmänna förvaltningsdomstolarnas* del kan regleringen i fjärrvärmelagen och i lagen om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme komma att generera överklaganden som skall handläggas av domstolarna. Med hänsyn till att det inte torde uppkomma någon större mängd ursprungsgarantier och till karaktären av de frågor som annars kan överklagas till domstolar, bör eventuella merkostnader finansieras inom befintliga anslag.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till fjärrvärmelag (2006:000)

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag ges föreskrifter om fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. I lagen regleras fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet. Vad som närmare avses med dessa typer av verksamhet framgår av definitionerna av begreppen i 2 och 3 §§.

De bestämmelser som lagen innehåller ger handlingsregler för den som bedriver fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet och syftar i huvudsak till att förbättra kundtryggheten samt bidra till en bättre energianvändning.

Kundtryggheten skall förbättras genom en reglering som skall bl.a. försvåra konkurrenssnedvridande åtgärder och prisdiskriminering, underlätta kontroll av att sådana åtgärder inte sker samt skapa förutsättningar för kunderna att påverka sin avtalsituation genom förhandling och, för det fall förhandling inte leder till något resultat, genom att tillhandahålla tvistlösande mekanismer i form av medling och prövning av en tvist. Vidare ges vissa regler som tar sikte på avtalsförhållandet mellan en fjärrvärmedistributör och en kund, se huvudsakligen avsnitt 4.2 i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹ och avsnitt 6.1 i ”Skäligt pris på fjärrvärme”².

Energianvändningen skall förbättras genom att det införs en reglering om rätt till förhandling i syfte att ge en fjärrvärmedistributör och en utomstående aktör med värmeöverskott bättre möj-

¹ SOU 2003:115.

² SOU 2004:136.

ligheter att nå överenskommelser om leverans av värme till ett fjärrvärmesystem.

Definitioner

2 § Med fjärrvärmeverksamhet avses i denna lag distribution, i ett rörledningssystem, av hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmningsändamål, dock bara om verksamheten riktar sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område.

Produktionen av den värmebärare som distribueras i rörledningssystemet ingår i fjärrvärmeverksamheten i den utsträckning som produktionen bedrivs av det företag som distribuerar värmebäraren.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet fjärrvärmeverksamhet. Bestämmelsen har behandlats i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”³, avsnitt 4.4.1 och specialmotiveringen till 1 kap. 6 a § ellagen. Den föreslagna definitionen korresponderar i stort med regeringens förslag i proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.⁴

I korthet sker produktion och distribution av fjärrvärme oftast genom att vatten hettas upp i en värmeproduktionsanläggning, en s.k. hetvattencentral. Hetvattnet distribueras sedan från produktionsanläggningarna genom ett rörledningssystem till de byggnader eller andra fastigheter som är anslutna till systemet. I den mottagande byggnaden eller fastigheten finns ett internt rörledningssystem med vatten. Därutöver är byggnaden försedd med en fjärrvärmecentral som består av bl.a. värmeväxlare. Genom fjärrvärmecentralen förs värmen i hetvattnet över till vattnet i husets interna ledningsbundna uppvärmningssystem, varefter detta uppvärmda vatten transporteras till byggnadens olika delar, t.ex. radiatorer. Efter att ha avgett delar av sin värme till byggnaden eller fastigheten genom fjärrvärmecentralens värmeväxlare återförs fjärrvärmesystemets hetvatten i rörledningar till hetvattencentralen. Fjärrvärmerörledningssystemet är alltså slutet.

För att distribuera värme i ett svenskt fjärrvärmesystem används vanligtvis vatten. Vattnet kallas i denna sin egenskap för värme-

³ SOU 2003:115.

⁴ Prop. 2004/05:62.

bärare. Det förekommer också att man använder ånga som värmebärare, men det är relativt ovanligt i Sverige.

Med fjärrvärmeverksamhet i lagens mening avses enligt *första stycket* distribution av värme i form av hetvatten eller annan värmebärare, t.ex. ånga. Distributionen av värmen skall ske genom ett rörledningssystem, dvs. ett fjärrvärmenät, och ske i syfte att använda värmen för uppvärmningsändamål. Ett typiskt fjärrvärmenät är också anlagt för uppvärmningsändamål. Är ändamålskriteriet uppfyllt ingår även annan värmeförsörjning i fjärrvärmeverksamheten, t.ex. leverans av processvärme till industri. En fjärrvärmeleverantör levererar yrkesmässigt fjärrvärme som har producerats av honom själv eller någon annan till en kund.

Definitionen av fjärrvärmeverksamhet innehåller dessutom en precisering som måste vara uppfylld för att en verksamhet skall omfattas av definitionen. Verksamheten måste rikta sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område.

Den viktigaste delen i preciseringen är den första delen, dvs. att *verksamheten måste rikta sig till en obestämd krets av kunder*. Det vanliga är nämligen att man anlägger en hetvattencentral med vidhängande rörledningssystem och att kunder därefter erbjuds att ansluta sina byggnader till fjärrvärmesystemet. Det står alltså kunderna fritt att själva avgöra om de vill ansluta sina byggnader till fjärrvärmesystemet. Det står också kunderna fritt att lämna systemet. Det skall alltså finnas en rörlighet i kundledet för att det skall vara fråga om en obestämd krets.

Den andra delen av preciseringen, att det skall gälla kunder *i ett visst geografiskt område*, avser inte att fastställa ett sådant område geografiskt utan utgör bara ett förtydligande av närmast självklar art. Kunderna får nämligen betala för sin anslutning, varvid kostnaden ökar med avståndet från ledningssystemet. Därmed finns det ett visst avstånd från ledningssystemet, där det inte längre är ekonomiskt försvarbart att ansluta sig. Erbjudandet om fjärrvärme riktar sig därmed i praktiken alltid till kunder i ett visst geografiskt område.

Med denna definition av fjärrvärmeverksamhet faller en annan form av kollektiv uppvärmning utanför definitionen. Det är inte ovanligt att en hetvattencentral med vidhängande rörledningssystem anläggs i anslutning till ett visst bostadsområde. Syftet är då att värma upp husen i just detta område och någon rätt till anslutning för byggnader utanför området finns inte. Denna verksamhet riktar sig alltså till en *bestämd* krets av kunder. Dessa anläggningar

är ofta mindre än sedvanliga fjärrvärmeanläggningar och ligger närmare de byggnader som skall uppvärmas. Av samma skäl faller även fastighetsinterna värmesystem och olika former av professionell pannskötsel utanför definitionen av fjärrvärmeverksamhet. Även fjärrånga undantas från att falla in under fjärrvärmeverksamhet. Leverans av fjärrånga sker genom en ledning, dvs. inte ett nät av ledningar, mellan distributören och en mottagare för att användas i en industriell process efter avtal mellan parterna.

Definitionen av fjärrvärmeverksamhet i första stycket omfattar inte produktion av den värme som distribueras. I *andra stycket* anges därför att även produktionen av värmen ingår i fjärrvärmeverksamheten, dock bara i den utsträckning som distributören, dvs. den som överför eller levererar fjärrvärmen, själv svarar för produktionen. Det förekommer nämligen att distributören tar emot eller köper hetvatten från externa producenter för att sälja och leverera värmen till slutkund. Det rör sig då vanligen om spillvärme från en industrianläggning eller värmeenergi från anläggningar, t.ex. ett kraftvärmeverk, som inte tillhör distributören. Produktionen av sådan värmeenergi ingår alltså inte i fjärrvärmeverksamheten.

3 § Med fjärrkyleverksamhet avses i denna lag distribution, i ett rörledningssystem, av kallt vatten eller annan bärare av värmeenergi för avkylningsändamål, dock bara om verksamheten riktar sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område.

Produktionen av den bärare av värmeenergi som distribueras i rörledningssystemet ingår i fjärrkyleverksamheten i den utsträckning som produktionen bedrivs av det företag som distribuerar bäraren av värmeenergin.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet fjärrkyleverksamhet. Bestämmelsen har behandlats i "Skäligt pris på fjärrvärme"⁵, huvudsakligen i avsnitt 7.2.

Produktion och distribution av fjärrkyla sker oftast på motsvarande sätt som produktion och distribution av fjärrvärme. Från ett fjärrkylennät dras två anslutningsledningar, en framledning och en returledning, till en av distributören vald leveransgräns hos kunden. Genom framledningen förs fjärrkylesystemets kallvatten till en fjärrkylecentral. Via centralen tillförs värmeenergi till fjärrkylesystemets kallvatten från kundens eget kylsystem som därmed kyls av.

⁵ SOU 2004:136.

Via s.k. kylbatterier överförs kylan till fastighetens luftkonditionering. När värme överförs från kunderna via fjärrkylecentralen återförs det nu varmare fjärrkylevattnet i systemet genom returledningen till det större ledningsnätet utanför kundens fastighet. Därefter pumpas vattnet tillbaka till produktionsanläggningarna, t.ex. värmepumpar eller olika typer av kylmaskiner, och kyls ner på nytt. Fjärrkylenätets rörledningssystem är alltså slutet.

Det allra vanligaste är att man använder vatten för att distribuera kylan. Vattnet kallas i denna sin egenskap värmeenergibärare.

Första delen av definitionen i *första stycket* klargör dessa förhållanden. Liksom är fallet med fjärrvärmeverksamhet kräver definitionen av fjärrkyleverksamhet att *verksamheten måste rikta sig till en obestämd krets av kunder inom ett visst geografiskt område*. För en närmare utveckling hänvisas till kommentaren till 2 §.

Av *andra stycket* följer att produktionen av bäraren av värmenergin ingår i fjärrkyleverksamheten. Detta gäller dock bara i den utsträckning som distributören svarar för produktionen.

4 § Med kraftvärmeverk avses i denna lag en anläggning där el och värme kan produceras samtidigt i en och samma process och där värmen, helt eller delvis, används i fjärrvärmeverksamhet.

Paragrafen har behandlats i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁶, avsnitt 4.4.3 och i specialmotiveringen till förslaget om införande av 1 kap. 6 b § ellagen. Den har även berörts i detta betänkande, se avsnitt 5.1. Bestämmelsen innehåller en definition av begreppet kraftvärmeverk som redaktionellt avviker något från den som presenterades i nämnda delbetänkande och i regeringens proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.⁷

Ett kraftvärmeverk är en anläggning som medger att el och värme produceras samtidigt i en och samma process samt där värmen tas till vara för uppvärmningsändamål i stället för att släppas ut i luften eller i vattendrag. Produktionen sker genom att vatten hettas upp och blir till ånga. Ångan driver under stort tryck turbiner som i sin tur driver generatorer där elen produceras. Sedan ångan passerat turbinerna kondenseras den till hetvatten i samband

⁶ SOU 2003:115.

⁷ Prop. 2004/05:62.

med att den överför värme till det värmebärande mediet, huvudsakligen vatten, i ett fjärrvärmenät.

För att det skall vara fråga om ett kraftvärmeverk krävs enligt första ledet i definitionen att *el och värme kan produceras samtidigt i en och samma process*. Det ställs alltså inte upp något krav på att så skall ske. Ett kraftvärmeverk omfattas därför av definitionen även om elen och värmen inte produceras samtidigt vid varje givet tillfälle. Det räcker med att el och värme *kan* produceras samtidigt. Det bör också uppmärksammas att definitionen inte tar sikte på ett helt kraftvärmeverk utan en anläggning. Det förekommer att kraftvärmeverk har flera separata anläggningar, som är olika till sin tekniska utformning. Endast de anläggningar där el och värme kan framställas i en och samma process och där värmen tas till vara i fjärrvärmeverksamhet faller under definitionen.

I praktiken är det så att ett kraftvärmeverk kan vara så tekniskt utformat att man ibland kan producera el utan att ta till vara värmeinnehållet i ångan eller bara producera värme. Detta förhållande avspeglas också i andra ledet av definitionen, nämligen att *den värmeenergi som uppstår vid produktionsprocessen, helt eller delvis, används i fjärrvärmeverksamhet*.

Ansvarig myndighet

5 § *Regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ligger på tillsynsmyndigheten.*

Bestämmelsen har behandlats i betänkandet ”Skäligt pris på fjärrvärme”, se kapitel åtta.⁸ Enligt paragrafen skall regeringen utse en myndighet att vara tillsynsmyndighet. Denna myndighet har inte bara tillsynsuppgifter utan även andra uppgifter, t.ex. de som nämns i 11 § andra stycket om insamlande av information till grund för beräkning av finansiella och andra nyckeltal.

För närvarande är Energimyndigheten central förvaltningsmyndighet på fjärrvärmeområdet och utövar tillsyn enligt rörledningslagen.

⁸ SOU 2004:136.

Fjärrkyleverksamhet

6 § *Vad som föreskrivs om fjärrvärmeverksamhet skall äga motsvarande tillämpning i fråga om fjärrkyleverksamhet.*

Paragrafen har behandlats i ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁹, avsnitt 7.4.

I förslaget till fjärrvärmelag ges ett antal bestämmelser vilka den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall beakta i sin verksamhet. Reglerna skall dock även gälla för den som bedriver fjärrkyleverksamhet. För att öka överskådligheten och undvika otymplig lagtext har den lagtekniska lösningen valts att i den aktuella bestämmelsen samlat ange att bestämmelserna om fjärrvärmeverksamhet även skall gälla för fjärrkyleverksamheten. Bestämmelsen klargör således att vad som föreskrivs för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet, bl.a. om särredovisning, juridisk och funktionell åtskillnad, m.m., även skall gälla för den som bedriver fjärrkyleverksamhet.

Krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet

7 § *En juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte bedriva elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.*

Bestämmelsen i första stycket gäller bara om fjärrvärmeverksamheten bedrivs på affärsmässig grund.

Utan hinder av första stycket får produktion och försäljning av el bedrivas tillsammans med fjärrvärmeverksamhet, om elen har producerats i ett eget kraftvärmeverk och, om elen säljs, detta sker till marknadsmässigt pris.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.4.3 i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹⁰. Den tar även sikte på fjärrkyleverksamhet genom hänvisningen i 6 §. Vad som i det följande sägs om fjärrvärmeverksamhet skall alltså äga motsvarande tillämpning på fjärrkyleverksamhet.

I bestämmelsens *första stycke* införs ett krav på att fjärrvärmeverksamhet inte får bedrivas tillsammans med elmarknadsverksamhet, dvs. elnätverksamhet samt produktion av och handel med el, i samma juridiska person. Syftet med bestämmelsen är att öka trans-

⁹ SOU 2004:136.

¹⁰ SOU 2003:115.

parensen i fjärrvärmeverksamheten och därigenom förhindra bl.a. att fjärrvärmekunderna genom t.ex. överprissättning eller liknande åtgärder får bekosta elmarknadsverksamhet som bedrivs inom samma juridiska person. Det bör uppmärksammas att något hinder mot att bedriva annan verksamhet än elmarknadsverksamhet tillsammans med fjärrvärme- eller fjärrkyleverksamhet alltså inte ställs upp.

Från kravet på juridisk åtskillnad i första stycket undantas i *andra stycket* fjärrvärmeverksamheter som inte bedrivs på affärsmässig grund. För kommunala förvaltningar och företag gäller som utgångspunkt att de skall bedrivas med beaktande av bl.a. den kommunala självkostnadsprincipen. I 15 § åläggs dock kommunala fjärrvärmeföretag att bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Vad som närmare avses med affärsmässig grund berörs under kommentaren till 15 §. Genom begränsningen i *andra stycket* undantas alltså verksamheter som bedrivs i kommunal förvaltningsform från åtskillnadskravet i första stycket.

Av *tredje stycket* följer att kravet på juridisk åtskillnad inte gäller i den mån produktionen eller försäljningen av el avser el som producerats i ett kraftvärmeverk som tillhör den som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Vad som avses med ett kraftvärmeverk har behandlats under specialmotiveringen till 4 §. Som en ytterligare kumulativ förutsättning för att ett undantag från åtskillnadskravet skall få göras, uppställs ett krav på att den i kraftvärmeverket producerade elen, om den säljs, detta sker till marknadsmässigt pris. Med marknadsmässigt pris avses ett pris som ungefärligen motsvarar det som skulle erhållas vid försäljning mot den nordiska elbörsen, NordPool.

8 § I en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte fler än hälften av ledamöterna i styrelsen samtidigt vara styrelseledamöter i en och samma juridiska person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.

Om hälften av ledamöterna i styrelsen för en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet samtidigt är styrelseledamöter i en och samma juridiska person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el får inte styrelsens ordförande i den förra juridiska personen samtidigt vara styrelseledamot i den senare juridiska personen.

I en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet får inte den som är verkställande direktör samtidigt vara verkställande direktör i en juridisk person som bedriver elnätverksamhet eller produktion av eller handel med el.

Bestämmelserna i första–tredje stycket gäller bara om fjärrvärmeverksamheten bedrivs på affärsmässig grund.

Bestämmelsen har behandlats i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹¹, avsnitt 4.4.4. Paragrafen markerar ytterligare den i 7 § avsedda åtskillnaden mellan fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet på ena sidan och verksamhet på elmarknaden på andra sidan. Syftet med bestämmelsen är att försäkra att den juridiska åtskillnaden enligt 7 § inte endast blir formell utan kommer att genomföras även i praktiken genom att personer med bestämmande inflytande i ett fjärrvärmeföretag eller annan juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte samtidigt får ha ett sådant inflytande i ett elmarknadsföretag.

I *första stycket* ställs huvudregeln upp om ett förbud mot att en majoritet av styrelseledamöterna i en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet innehar samma uppdrag i en och samma juridiska person som bedriver verksamhet på elmarknaden.

I *andra stycket* regleras det förhållandet att det inte föreligger något i första stycket avsett majoritetsförhållande. Styrelsen för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet har i detta fall ett jämnt antal ledamöter och hälften av dessa är samtidigt styrelseledamöter i ett och samma elmarknadsföretag. I styrelser med ett jämnt antal ledamöter kan det inträffa att en majoritet för ett förslag inte kan uppnås. I den situationen har styrelsens ordförande utslagsröst. Därför stadgas i *andra stycket* att, i den situation som beskrivs där, *styrelsens ordförande* inte samtidigt får vara styrelseledamot i elmarknadsföretaget. På så sätt uppnår man samma syfte som i första stycket, nämligen att de ledamöter som har det bestämmande inflytandet i en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte samtidigt är styrelseledamöter i elmarknadsföretaget.

Bestämmelsens *tredje stycke* förbjuder en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet att ha gemensam *verkställande direktör* med ett elmarknadsföretag. Även denna bestämmelse avser

¹¹ SOU 2003:115.

att tjäna samma syfte, dvs. att förhindra att någon har bestämmande inflytande i såväl en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet som ett elmarknadsföretag.

Fjärrvärmeverksamhet bedrivs i praktiken bara i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller i kommunal förvaltningsform. Genom att det i 15 § föreskrivs att kommunala företag skall bedriva fjärrvärmeverksamheten på affärsmässig grund undantas sådana företags fjärrvärmeverksamhet från den kommunala självkostnadsprincipen. Kommunalt bedriven fjärrvärmeverksamhet i förvaltningsform bedrivs inte på affärsmässig grund och skall därför, enligt *fjärde stycket*, inte omfattas av regleringen i första–tredje stycket. I båda förstnämnda typer av juridiska personer förekommer styrelse och verkställande direktör. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. aktiebolagslagen respektive 6 kap. lagen om ekonomiska föreningar.

Det bör noteras att komplikationen med att det gemensamt för fjärrvärmeverksamheten och elverksamheten kan finnas ett kraftvärmeverk omhändertags genom 7 §. Någon juridisk åtskillnad behöver under där angivna förutsättningar inte ske och därmed inte heller åtskillnad i fråga om olika ledningsfunktioner.

9 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet är skyldig att förhandla om tillträde till fjärrvärmenätet med den som vill leverera hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmningsändamål. Framställningar om tillträde och besked som lämnas i samband med en förhandling skall vara väl motiverade.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.7 och innebär att en förhandlingsskyldighet för innehavare av fjärrvärmenät slås fast. Om någon vill leverera hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmningsändamål till nätägaren eller annan är nätägaren skyldig att förhandla. Om parterna inte kommer överens om annat torde förhandlingsskyldigheten i de flesta fall innebära att nätägaren är skyldig att låta den som vill ha tillträde till fjärrvärmenätet muntligen redovisa sin syn på saken. Om framställan emellertid framstår som orimlig kan dock något krav på muntlighet inte anses föreligga. I sådana fall är det tillräckligt med skriftväxling. I paragrafen slås även fast att både en framställan från en ny aktör som vill ha tillträde till fjärrvärmenätet och besked från ägaren av nätet måste vara

väl motiverade. Kravet ökar möjligheten till förståelse mellan parterna och därmed möjligheten att nå ett avtal.

Redovisning av fjärrvärmeverksamhet m.m.

10 § Fjärrvärmeverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

Vid redovisning av fjärrvärmeverksamhet enligt första stycket skall den elproduktion som skett i ett kraftvärmeverk och försäljningen av denna el anses ingå i fjärrvärmeverksamheten.

Regleringen har behandlats i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹², avsnitt 4.4.2, samt i ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹³, avsnitt 6.2.1.

Bestämmelsen ställer i *första stycket* upp ett krav på att fjärrvärmeverksamheten skall redovisas skilt från annan verksamhet som bedrivs inom samma juridiska person. Kravet gäller enligt 6 § även fjärrkyleverksamhet. Det sagda innebär att ett företag som bedriver både fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet skall avge i vart fall två särredovisade verksamhetsområden.

Det är för transparensens skull av vikt att redovisningarna av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamheterna sker på ett enhetligt sätt. Bestämmelsen anger av lagtekniska skäl inte närmare vilka grundläggande principer, t.ex. allokering-, värderings- och avskrivningsprinciper, eller andra utgångspunkter som skall tillämpas vid redovisningen. För att få till stånd en effektiv och, så långt möjligt, enhetlig form för redovisning av aktuella verksamheter bör särskilda föreskrifter utformas. Bestämmelsen kompletteras därför av bestämmelsen i 13 § som ger en möjlighet att delegera till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter.

I *andra stycket* ges en bestämmelse om redovisning av verksamhet i ett kraftvärmeverk. När det i fjärrvärmeverksamheten ingår ett kraftvärmeverk skall den elproduktion som skett i anläggningen och försäljningen av denna elenergi anses ingå i fjärrvärmeverksamheten.

¹² SOU 2003:115.

¹³ SOU 2004:136.

11 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall årligen utan anmaning ge in redovisning över verksamheten till tillsynsmyndigheten.

Utöver redovisning enligt första stycket skall den som bedriver fjärrvärmeverksamhet vid samma tidpunkt ge in uppgifter om fjärrvärmeverksamhetens leveransvillkor samt produktions- och driftförhållanden till tillsynsmyndigheten. Uppgifterna skall lämnas för varje fjärrvärmesystem för sig.

Paragrafen har behandlats i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹⁴, avsnitt 4.4.2, och i ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹⁵, avsnitt 6.2.2. Den har även berörts i regeringens proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.¹⁶

Bestämmelsen tar med stöd av 6 § sikte även på fjärrkyleverksamhet. Det som föreskrivs om fjärrvärmeverksamhet skall alltså gälla även för fjärrkyleverksamhet.

I första stycket klargörs att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall ge in redovisning av den verksamheten i den juridiska personen, dvs. särredovisningen, till tillsynsmyndigheten. Redovisningen av fjärrvärme- respektive fjärrkyleverksamheten bör kunna samlas in elektroniskt. Redovisningen skall ges in utan anmaning.

Av bestämmelsen i andra stycket följer ett krav på den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att, utöver särredovisningen enligt första stycket, redovisa vissa uppgifter om dennes affärs- och driftförhållanden. Uppgifterna skall medge att jämförbar, adekvat och aktuell information kan lämnas om tjänsternas kvalitet m.m. De skall ligga till grund för jämförelsevärden i form av nyckeltal som skall beräknas av tillsynsmyndigheten och bör därför avse verksamhetens effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet, finansiella nyckeltal, kvalitet och priser.

Informationen enligt andra stycket skall lämnas separat för varje enskilt fjärrvärmesystem. Med fjärrvärmesystem bör avses ett fysiskt sammanhängande system av produktionsanläggningar, rörledningar m.m. för distribution av fjärrvärme som innehas av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet. För det fall att ett fjärrvärmesystem är sammanbundet med ett annat sådant system som innehas

¹⁴ SOU 2003:115.

¹⁵ SOU 2004:136.

¹⁶ Prop. 2004/05:62.

av annan än verksamhetsutövaren, t.ex. genom en överföringsledning eller transitledning, bör naturligtvis endast den egna systemdelen omfattas av uppgiftsskyldigheten. Kravet på separat redovisning av fjärrvärmesystem tar endast sikte på dessa uppgifter och träffar alltså inte den särredovisning som avses i 10 § och som skall ges in i enlighet med första stycket.

Bestämmelsen syftar till att skapa ökad transparens genom ökad kunskap om fjärrvärmeverksamheternas kostnadsstrukturer och förutsättningar. Därmed skapas också starkare och bättre upplysta kunder som genom att använda informationen kan göra jämförelser mellan olika fjärrvärmeverksamheter eller uppvärmningsalternativ och även göra medvetna och rationella val. Målet är i förlängningen att den ökade kunskapen och möjligheterna till jämförelser skall påverka fjärrvärmeproduktionen m.m. på ett för kunderna gynnsamt sätt genom lägre priser, t.ex. till följd av effektiviseringar.

Vilka kategorier av uppgifter som skall lämnas in till tillsynsmyndigheten framgår av bestämmelsen. Dock preciseras det inte hur informationen skall utformas och vad den närmare skall avse för uppgifter. Bestämmelsen bör därför betraktas i ljuset av bestämmelsen i 13 § där regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att närmare precisera vilka uppgifter som skall redovisas m.m. I allmänmotiveringen i ”Skäligt pris på fjärrvärme”, avsnitt 6.2.2, har förslag lämnats på vad nyckeltalen bör behandla för att tjäna sitt syfte.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att ta emot den aktuella informationen, bearbeta den till jämförbara och adekvata nyckeltal samt se till att dessa lagras och förvaras elektroniskt tillgängliga i kundernas intresse. Det är alltså inte fråga om någon tillsynsuppgift.

De uppgifter som verksamhetsutövarna enligt bestämmelsen är skyldiga att lämna rör deras affärs- och driftförhållanden. Uppgifterna blir allmänna handlingar när de kommer in till tillsynsmyndigheten och därmed blir offentliga. Sådana uppgifter kan dock vara av känslig natur och avse t.ex. bränslekostnaden i verksamheten. För känsliga uppgifter kan sekretess komma att gälla hos tillsynsmyndigheten.¹⁷ Även om sekretess skulle gälla för de insamlade uppgifterna innebär den bearbetning av dessa som tillsynsmyndigheten utför att nya uppgifter i form av nyckeltal skapas. Nyckeltalen skall inte innehålla någon känslig information utan endast avspegla vissa relationer med grund i olika värden. Något

¹⁷ Se 6 kap. 1 § samt 8 kap. 6 § sekretesslagen jämförd med 2 § sekretessförordningen och punkten 9 i bilagan till den förordningen.

hinder att föreskriva att de framarbetade nyckeltalen skall göras allmänt tillgängliga utan att också föreskriva om undantag i sekretesslagen eller sekretessförordningen torde alltså inte föreligga. Att resultatet av tillsynsmyndighetens bearbetning, dvs. nyckeltalen, informationsvis skall göras allmänt tillgängligt utan föregående begäran om att få ut uppgiften bör lämpligast anges i förordning, t.ex. med instruktion för tillsynsmyndigheten.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet.

Paragrafen har behandlats i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”¹⁸, avsnitt 4.5 och i ”Skäligt pris på fjärrvärme”¹⁹, avsnitt 6.2.2, samt berörts ovan under kommentarerna till 10 och 11 §§. Den har även berörts i regeringens proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.²⁰

Fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet utgör näringsverksamhet och bedrivs nästan uteslutande i ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller i ett kommunalt verk. Verksamheterna träffas därför av bokföringslagens regler. Därutöver gäller även de för associationsformen gällande redovisningsbestämmelserna i årsredovisningslagen, lagen om vissa ekonomiska föreningar och lagen om kommunal redovisning.

Utöver de angivna bestämmelserna behövs det vissa särskilda bestämmelser för redovisning av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet. Av bestämmelsen följer därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall ha rätt att meddela närmare föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet utöver de som följer av bestämmelser i t.ex. ovannämnda lagar. Föreskrifterna kan ta sikte bl.a. på vad särredovisningen av fjärrvärme- och fjärrkyleverksamhet skall innehålla för uppgifter samt vilka avskrivnings- och värderingsprinciper, tidsfrister och former för ingivande av handlingar som skall gälla. Vidare tar föreskriftsrätten även sikte på att närmare precisera vilka uppgifter om fjärrvärmeverksamhe-

¹⁸ SOU 2003:115.

¹⁹ SOU 2004:136.

²⁰ Prop. 2004/05:62.

ten som skall rapporteras i syfte att möjliggöra en form av benchmarking och rapporteringen i övrigt.

13 § Revisor hos den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av fjärrvärmeverksamhet skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall ges in till tillsynsmyndigheten av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av fjärrvärmeverksamhet.

Bestämmelsen har sin förebild i 3 kap. 5 § ellagen och har berörts i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”²¹ i specialmotiveringen till den där föreslagna ändringen i den paragrafen och i regeringens proposition om genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.²²

En revisor hos den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall enligt *första stycket* göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten. Bestämmelsen får sin största betydelse i de fall där en juridisk person bedriver även annan verksamhet än fjärrvärmeverksamhet. Revisorn skall då på sedvanligt sätt granska hela verksamheten, men speciellt göra en granskning av redovisningen av fjärrvärmeverksamheten.

Enligt vad som föreskrivs i *andra stycket* skall revisorn årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av fjärrvärmeverksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Ett sådant intyg skall ges in till tillsynsmyndigheten av verksamhetsutövaren och tjänar därmed som underlag för tillsynsmyndighetens åtgärder mot den som inte uppfyller kraven på redovisning av fjärrvärmeverksamheten.

Av *tredje stycket* följer att regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av fjärrvärmeverksamhet. Denna föreskriftsrätt är inte delegerbar till annan.

²¹ SOU 2003:115.

²² Prop. 2004/05:62.

Kommunala fjärrvärmeföretag

14 § Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, utanför kommunens område bedriva fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

Bestämmelsen har behandlats i kapitel 3 i allmänmotiveringen ovan.

I bestämmelsen föreskrivs att ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen och som bedriver fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen får bedriva sådan verksamhet även utanför kommungränsen. Undantaget från lokaliseringssprincipen gäller dock endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Fjärrvärmeverksamheten får därför endast bedrivas i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom den egna kommunen. Detta betyder inte att de i frågavarande områdena under alla omständigheter måste gränsa direkt till varandra. Däremot bör det inte vara tillåtet för ett kommunalt fjärrvärmeföretag att bedriva fjärrvärmeverksamhet i skilda delar av landet.

15 § Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver fjärrvärmeverksamhet, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund.

Bestämmelsen har överförts från 7 kap. 2 § ellagen med endast en redaktionell ändring. Av uttalanden i förarbetena till den paragrafen framgår att paragrafens reglering av kommunala fjärrvärmeföretag avser att omfatta såväl produktion i som distribution av fjärrvärme.²³ Begreppet ”distribution av fjärrvärme” i lagtexten byts därför ut och ersätts av begreppet ”fjärrvärmeverksamhet”. Någon saklig ändring är alltså inte avsedd.

Genom bestämmelsen klargörs att fjärrvärmeverksamhet som bedrivs av en kommun i annan form än verksform, huvudsakligen i ett aktiebolag, inte får tillämpa de för kommunal verksamhet gällande självkostnads- och likställighetsprinciperna.²⁴ Att verksamheten skall bedrivas på affärsmässig grund innebär främst att

²³ Prop. 1993/94:162 s. 124 och 128.

²⁴ Se prop. 1996/97:136 s. 168.

företaget skall tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. Som en följd av detta skall en viss vinstmarginal inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Regleringen innebär också att kommunala företag omfattas av reglerna om juridisk åtskillnad i 7 §.

Kundskydd

16 § Ett avtal mellan en kund och den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall innehålla uppgifter om

- 1. distributörens namn och adress,*
- 2. den tjänst som tillhandahålls,*
- 3. den kvalitetsnivå som avtalats,*
- 4. de underhållstjänster som avtalats,*
- 5. priser, avgifter och priskonstruktioner när flera priskomponenter förekommer,*
- 6. hur information om gällande priser och avgifter kan erhållas,*
- 7. avtalets löptid,*
- 8. villkoren för ändring av avtalet, om avtalet tillåter att det ändras under avtalets löptid,*
- 9. villkoren för förlängning av avtalet, om avtalet löper under viss tid,*
- 10. villkoren för uppsägning av avtalet,*
- 11. villkoren för ersättning om tjänster inte tillhandahålls enligt avtalet,*
- 12. ansvaret för återställningsåtgärder, och*
- 13. hur ett tvistlösningsförfarande utanför domstol enligt denna lag inleds.*

Bestämmelsen innehåller vissa krav på ett avtal i ett fjärrvärmeförhållande till skydd för fjärrvärmekunderna och har utarbetats med 5 kap. 15 § lagen om elektronisk kommunikation som förebild.

Ett avtal är ett viktigt instrument för en kund genom att det fastställer en lägsta nivå av öppen information och, som en följd av detta, en lägsta rättssäkerhetsnivå i avtalsförhållandet med en distributör av fjärrvärme. Bestämmelsen avser mot denna bakgrund att ge fjärrvärmekunderna en garanterad lägsta nivå av information om de tjänster som tillhandahålls dem genom att den föreskriver vad ett avtal skall innehålla. Lagtextens krav på avtalsinnehållet tar sikte på grundläggande information.

Den utformning bestämmelsen getts innebär att den gäller för avtal i en fjärrvärmeverksamhet oavsett kundkategori. Skälet till detta är att även små kundföretag kan inta samma underlägsna ställning i förhållande till en avtalspart som en konsument. Regleringen bör därför gälla även för kunder som inte är konsumenter.

På fjärrvärmeområdet förekommer avtal av olika omfattning och innehåll. Det kan röra sig om avtal om leverans av fjärrvärme eller ett visst klimat, men även andra tjänster som skötsel av hetvattencentraler m.m. kan omfattas av avtal mellan parterna. Det är därför av vikt att avtalet innehåller tydliga *uppgifter om den eller de tjänster som tillhandahålls kunden* och *om eventuella underhållstjänster*.

Ett fjärrvärmeavtal av i dag består inte sällan av ett individualiserat avtal, ibland kallat kontrakt, om leverans av fjärrvärme med därtill kopplade allmänna avtalsvillkor. Av kontraktet bör framgå det pris, t.ex. i kronor per MWh, den flödesavgift och den effektavgift som kunden har att betala när avtalet ingås samt den effekt som kunden abonnerar på. Det bör därför ställas upp ett krav på att *priser, avgifter och priskonstruktioner* anges i avtalet när flera pris-komponenter förekommer så att det från början är tydligt hur mycket och för vad kunden betalar.

Det bör också framgå av ett avtal *vilken kvalitetsnivå som har avtalats*, dvs. vad kunden har rätt att kräva och fjärrvärmedistributören skall uppnå.

Det förekommer olika löptider för fjärrvärmeavtal. Det är vanligt att avtal tecknas tills vidare men avtal kan även tecknas för viss tid, t.ex. med ett fast pris. *Avtalets löptid* bör därför framgå av avtalet.

Ett ingånget avtal gäller under löptiden och kan, som utgångspunkt, inte ändras utan att parterna är överens om det. Ett avtal kan dock tillåta att en part, dvs. fjärrvärmedistributören, ensidigt får ändra ingångna avtalsvillkor, företrädesvis priser och avgifter. Så är speciellt fallet när ett avtal löper tills vidare, men det kan också förekomma vid avtal som tecknats för viss tid, speciellt vid längre avtalstider. Av avtalet skall därför framgå de *villkor som gäller för att ett gällande avtal skall få ändras*. I 17 § ställs dessutom upp ett krav på att kunden skall underrättas om en sådan ändring inom viss tid.

För att kunderna, speciellt de som tecknat avtal med rätt för fjärrvärmedistributören att ensidigt ändra avtalet, skall ha möjlighet att kontrollera vilka priser eller avgifter som gäller för dem vid varje enskilt tillfälle skall avtalet *ange hur information om gällande priser*

och avgifter kan erhållas. Även kunder med fasta avtal kan dra nytta av sådan information för sin framtida planering av sin värmeförsörjning. Sådana priser och avgifter skall enligt 19 § offentliggöras av fjärrvärmedistributören, t.ex. på dennes hemsida.

Om avtal tecknats för viss tid kan det antingen upphöra och ett nytt avtal tecknas eller så kan det ursprungliga avtalet förlängas, t.ex. om parterna inte sagt upp det inom en viss tid före det att avtalet löper ut. Därför bör även *villkoren för förlängning av avtalet* framgå av detta.

Avtal som medger ensidiga villkorsändringar skall, för att ett sådant avtalsvillkor inte skall betraktas som oskäligt, bl.a. kunna sägas upp utan formkrav. Även *villkoren för uppsägning av avtalet* skall därför framgå av avtalet. Kravet träffar alla typer av avtal. Det kan gälla tidsfrister m.m. Sker uppsägningen till följd av en ensidig ändring av avtalet från fjärrvärmeverksamhetsutövarens sida får dock ingen kostnad, avgift eller annan förpliktelse drabba kunden enligt 17 §. Ett avtal som anger annat strider då mot den bestämmelsen.

I förhållande till konsumenter ges vissa bestämmelser om ersättning vid uteblivna fjärrvärmeleveranser i 26–29 §§. De bestämmelserna täcker dock inte alla situationer där fjärrvärmedistributören inte fullgör enligt avtalet och täcker inte heller förhållandet mellan en fjärrvärmedistributör och en kund som inte är konsument. Av avtalet bör därför även framgå *villkoren för ersättning om tjänster inte tillhandahålls enligt avtalet*.

Anslutning av fjärrvärme till en byggnad eller underhållsarbete på en fjärrvärmeledning m.m. kan medföra att stora ingrepp görs på kundernas fastigheter. Det bör i avtalet klargöras *hur ansvaret för återställningsåtgärder skall fördelas*.

Av ett fjärrvärmeavtal skall även framgå *hur ett tvistlösningsförfarande utanför domstol enligt denna lag inleds*. Det förfarande för tvistlösning som bestämmelsen tar sikte på är den medlingsverksamhet och den tvistlösningsverksamhet i övrigt som tillsynsmyndigheten har att utföra enligt 31–33 §§.

17 § Om ett avtal som avses i 16 § tillåter att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet får ändra ett villkor i avtalet under avtalets löptid och verksamhetsutövaren vill ändra villkoret till nackdel för kunden, skall kunden underrättas om ändringen minst två månader innan den träder i kraft. En kund som inte godtar de nya villkoren får

säga upp avtalet utan att därvid drabbas av någon kostnad, avgift eller annan förpliktelse. I underrättelsen skall kunden upplysas om sin rätt att säga upp avtalet.

Bestämmelsen innehåller en kompletterande kundskyddsregel. Den har sin förebild i 5 kap. 16 § lagen om elektronisk kommunikation.

En avtalsrättslig utgångspunkt är att ett avtal inte kan ändras endast av en av parterna. En avtalsändring kräver alltså normalt att parterna gemensamt bestämmer sig för att ändra avtalet. Ett avtal kan dock ändras ensidigt av en av parterna om avtalet tillåter detta. Att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet i avtalet förbehåller sig rätten att göra förändringar i villkoren friskriver inte denne från skyldigheten att underrätta kunden. Tvärtom skall en kund enligt den aktuella bestämmelsen informeras om villkorsändringen i god tid innan den träder i kraft. Vilken tidsgräns som skall tillämpas bör relateras till det kundskyddande syftet med bestämmelsen. Villkorsändringarna torde i hög utsträckning ta sikte på prisändringar. Eftersom kostnaderna för uppvärmning upptar en inte obetydlig del av kundernas budget bör prisändringar, men även andra eventuella villkorsändringar, aviseras minst två månader i förväg. Bestämmelsen ger alltså möjlighet för parterna att träffa avtal om annan längre tid inom vilken avisering av ändringen skall ske.

Skulle fjärrvärmekunden inte acceptera de nya villkoren får denne säga upp avtalet utan att drabbas av någon administrativ eller annan kostnad, avgift eller förpliktelse. Denna möjlighet skall kunden erinras om i underrättelsen om villkorsändringen.

Om en verksamhetsutövare vill genomföra en villkorsändring som är till kundens fördel och som inte medför några kostnader eller olägenheter för kunden, exempelvis en prissänkning, behöver kunden rimligen inte underrättas på ovannämnda sätt.

18 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet är skyldig att på begäran förhandla med den som är kund eller kan bli kund hos verksamhetsutövaren om pris för distribution av fjärrvärme och anslutning till fjärrvärmenät, fjärrvärmeabonnemangets effekt samt ändringar av avtalsvillkor som gäller mellan parterna.

Bestämmelsen har behandlats huvudsakligen i ”Skäligt pris på fjärrvärme”²⁵, avsnitt 6.4.

Av bestämmelsen följer en lagstadgad skyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att med god vilja förhandla om pris för distribution av fjärrvärme och anslutning till fjärrvärmenät, om abonnemangets effekt och om ändringar av avtalsvillkor. Förhandlingsskyldigheten är inte generell utan gäller endast i den mån en kund, befintlig eller potentiell sådan, påkallar en förhandling.

Med potentiell kund avses en kund inom fjärrvärmesystemets område som vill och kan ansluta sig till fjärrvärmenätet i fråga. Denna vilja och möjlighet bör ses mot bakgrund av de ekonomiska och tekniska förhållanden som begränsar en fjärrvärmeverksamhet till ett visst geografiskt område och som berörts i specialmotiveringen till definitionen av fjärrvärmeverksamhet i 3 §. Det är enligt 34 § en tillsynsfråga att avgöra om ett fjärrvärmeföretag uppfyllt sin skyldighet enligt bestämmelsen.

Uppräkningen av de frågor som förhandlingsskyldigheten omfattar är uttömmande. De första tre förhandlingsbara frågorna tar sikte på den situation att nytt avtal skall tecknas eller ett gammalt skall förlängas medan den fjärde tar sikte på den situation att en part vill och kan ändra ett gällande avtalsvillkor ensidigt.

En första förhandlingsbar fråga är den om vilket *pris som kunden skall betala för distributionen av fjärrvärmen*. Denna kostnadspost kan bestå av flera priskomponenter och är i stora delar rörlig för kunden genom att den påverkas av den förbrukning som kunden har. Priset för förbrukad värmeenergi ur fjärrvärmenätet utgör den tydligaste och mest påtagliga kostnaden för en fjärrvärmekund under hela avtalstiden. Det är ofta fjärrvärmepriset, t.ex. angivet i kronor per MWh, som utgör ett värde vid jämförelser med andra fjärrvärmedistributörer eller med bränslekostnaden för alternativa uppvärmningsformer, t.ex. för olja, el, pellets eller naturgas.

Den andra förhandlingsfrågan avser *kostnaden för anslutningen till ett fjärrvärmenät*. Denna kostnad är till sin natur en initial engångspost. Kostnaden är inte sällan betydande för kunderna och ökar med avståndet från ledningssystemet.

Tredje förhandlingsfrågan avser *abonnemangets effekt*, dvs. den kapacitet som anslutningen skall ha. För varje abonnemang betalar fjärrvärmekunderna, utöver förbrukad värmeenergi, även för att inneha själva abonnemanget. Denna kostnadspost utgör en fast

²⁵ SOU 2004:136.

kostnad som inte påverkas av den aktuella förbrukningen men väl av den historiska. Kostnaden för abonnemangets kapacitet utgör rent procentuellt en relativt stor del av kundernas kostnad för fjärrvärmens.

Den fjärde frågan som kan bli föremål för förhandling är principiellt viktig. Den tar sikte på situationen att det redan finns ett avtal mellan en fjärrvärmedistributör och en fjärrvärmekund men där en *ändring av avtalsvillkoren* aktualiserats. Utgångspunkten är, som tidigare påpekats, att ett avtal endast kan ändras av parterna gemensamt såvida inte avtalet medger annat. Eftersom många fjärrvärmeavtal medger ensidiga avtalsändringar ges fjärrvärmekunderna en rätt att förhandla om den aktuella frågan, t.ex. fjärrvärmepriset eller anslutningens effekt.

I förhandlingsskyldigheten ligger att på begäran lämna sådan information som är nödvändig för överenskommelser i berörda frågor och att förhandla med god vilja. Det ställs inte upp något krav på att en förhandling skall ske genom personliga sammanträffanden.

19 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall offentliggöra sina normalprislister per kundkategori för distribution av fjärrvärme och anslutning till fjärrvärmenätet samt grunder för indelning av kunder i kategorier.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande enligt första stycket.

Bestämmelsen har berörts i ”Skäligt pris på fjärrvärme”²⁶, avsnitt 6.2.

Av 16 § följer att det är av vikt för fjärrvärmekunder att få tillgång till gällande priser m.m. Det är även viktigt att fjärrvärmedistributörer tillhandahåller information till konsumenter och andra kunder som inte tecknat avtal med distributörerna. Informationen gör det möjligt för kunderna att göra välgrundade val genom att göra en oberoende uppskattning av kostnaderna för olika alternativa uppvärmningssystem och användningsmönster med hjälp av exempelvis interaktiva guider.

Genom *första stycket* i bestämmelsen införs en informationsskyldighet för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Av lagtexten framgår att informationsskyldigheten omfattar uppgifter om gäl-

²⁶ SOU 2004:136.

lande normalpriser för olika kundkategorier. I skyldigheten ligger även att klargöra och offentliggöra de kriterier som verksamhetsutövaren tillämpar vid kategorisering av kunder i olika prisgrupper.

Bestämmelsen är vidare till sin innebörd än motsvarande i prisinformationslagen och omfattar situationer utöver marknadsföring och även priser gentemot andra kunder än konsumenter. Bestämmelsen gäller före bestämmelserna i prisinformationslagen.

I *andra stycket* ges regeringen en möjlighet att i särskilda verkställighetsföreskrifter närmare reglera bl.a. omfattningen och på vilket sätt priser skall redovisas och hur dessa skall offentliggöras.

20 § Bestämmelserna i 21–30 §§ gäller distribution av fjärrvärme till konsumenter. Med konsument avses en fysisk person till vilken fjärrvärme eller fjärrkyla distribueras huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet.

Avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna som avses i första stycket är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne.

Bestämmelsen har behandlats i ”Skäligt pris på fjärrvärme”²⁷, avsnitt 6.3.4. Den reglerar avstängningsrätten och avser att skapa förutsebarhet och enhetlighet för alla parter samt ett ökat skydd för konsumenterna. Bestämmelsen har sin motsvarighet och förebild i 11 kap. 1 och 2 §§ ellagen och har behandlats i regeringens propositioner med förslag till dels ellag²⁸, dels ny naturgaslag²⁹. Texterna nedan bygger i allt väsentligt på uttalandena i de två nämnda propositionerna.

I *första stycket* klargörs att lagen ger vissa bestämmelser om *distribution av fjärrvärme till konsumenter*. I styckets andra led definieras begreppet konsument. Med konsument avses i lagen en fysisk person som köper och får fjärrvärme eller fjärrkyla distribuerad, dvs. överförd eller levererad, till sig för uppvärmnings- respektive avkylningsändamål som faller utanför näringsverksamhet.

Definitionen bygger på motsvarande definition i rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal. I sak motsvaras definitionen även av de begrepp som används i den konsumenträttsliga lagstiftningen, t.ex. konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen. För en närmare redogörelse för konsu-

²⁷ SOU 2004:136.

²⁸ Prop. 1996/97:136.

²⁹ Prop. 2004/05:62.

mentbegreppet hänvisas bl.a. till förarbetena till avtalsvillkorlagen.³⁰

Med den utformning definitionen har fått utgör en konsument på fjärrvärme- och fjärrkyleområdet i praktiken en villaägare. Definitionen medger alltså inte att hyresvärdar och bostadsrättsföreningar betraktas och behandlas som konsumenter oavsett hur små dessa verksamheter är. Inte heller omfattas fysiska personer som inte har en avtalsrelation med fjärrvärmedistributören, t.ex. en hyresgäst eller en medlem i en bostadsrättsförening, av definitionen. Om fjärrvärmens också används av en fysisk person för näringsverksamhet är den huvudsakliga användningen avgörande.

Bestämmelserna i 21–30 §§ är alltså tillämpliga på distribution, i princip leveranser men även överföring åt annan, av fjärrvärme *till en privatperson och dennes familj* för att användas för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Med fjärrvärmedistributör avses såväl den som överför fjärrvärme i sitt nät åt annan som den som levererar fjärrvärme till en egen slutkund.

Utgångspunkten på fjärrvärmeområdet är att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet och fjärrvärmekunden råder över förhållandet dem emellan. I paragrafens *andra stycke* slås dock fast att denna avtalsfrihet inte är total genom att bestämmelserna i 21–30 §§ är tvingande till konsumentens förmån när avtalsvillkor avviker negativt från vad som stadgas i lagen. Vid bedömningen skall en jämförelse göras endast mellan det enskilda avtalsvillkoret och den enskilda lagbestämmelsen som reglerar en viss fråga. Det är således inte fråga om att göra en helhetsbedömning av ett avtal som i vissa avseenden ger konsumenten en sämre och i andra avseenden en förmånligare ställning än vad som följer av lagen. Innebörden av paragrafen är att de olika förmåner och befogenheter som lagen tillerkänner konsumenten inte kan inskränkas genom avtal.

Bestämmelsen hindrar inte att en konsument får åberopa ett avtalsvillkor som är förmånligare än vad som följer av lagens regler. I stället tar bestämmelsen sikte på avtalsvillkor genom vilka konsumenten på förhand godtar inskränkningar i sina rättigheter eller utvidgningar av sina skyldigheter enligt lagen. Det står dock konsumenten fritt att i ett konkret fall avstå från en befogenhet eller en förmån sedan den har aktualiserats. Om ett sådant avstående eller åtagande från konsumentens sida är bindande för denne får bedö-

³⁰ Prop. 1994/95:17 s. 29 f.

mas enligt allmänna avtalsrättsliga regler, bl.a. generalklausulen i 36 § avtalslagen.

21 § Distribution av fjärrvärme får avbrytas, om konsumenten försummar sina skyldigheter och försummelsen utgör ett väsentligt avtalsbrott.

Innan distributionen avbryts skall konsumenten uppmanas att inom viss skälig tid vidta rättelse och, i annat fall än som avses i 22 §, underrättas om att distributionen annars kan avbrytas. Sker rättelse får distributionen inte avbrytas.

Om omständigheterna ger anledning att befara att ett avbrott skulle medföra inte obetydlig personskada eller omfattande sakskada, får distributionen av fjärrvärme inte avbrytas. Det gäller dock inte om konsumenten handlar otillbörligt.

Paragrafen har behandlats i ”Skäligt pris på fjärrvärme”³¹, avsnitt 6.3.4, och har sin motsvarighet och förebild i 11 kap. 3 § ellagen. På el och naturgasområdet ges en möjlighet att få ersättning av den av ledningsinnehavaren och leverantören som initierat ett avbrott i distributionen. På fjärrvärmeområdet finns, som utgångspunkt, inte två aktörer som kan initiera ett avbrott i distributionen. I praktiken har därför konsumenten att vända sig endast till den som äger fjärrvärmenätet och bedriver fjärrvärmeverksamheten i detta.

Bestämmelsen anger i *första stycket* de grundläggande förutsättningar som skall vara uppfyllda för att distributionen av fjärrvärme till en konsument, dvs. en villaägare, skall få avbrytas. Det är den som tar initiativ till avbrytandet av distributionen som ansvarar för att åtgärden sker i enlighet med bestämmelsen. Brister det i förutsättningarna för att få avbryta leveransen har konsumenten rätt till ersättning för avbrottet enligt 26 §.

Som en första förutsättning för att distributionen av fjärrvärme skall få avbrytas gäller att *konsumenten skall ha gjort sig skyldig till ett avtalsbrott*. En konsument kan bryta mot fjärrvärmeavtalet på olika sätt. Det är dock så att den vanligaste försummelsen torde vara bristande betalning av avgift för den till konsumenten överförda eller levererade fjärrvärmen.

En andra förutsättning för att få avbryta distributionen av fjärrvärme är att *avtalsbrottet är väsentligt*. Bedömningen av vad som är att betrakta som ett väsentligt avtalsbrott skall ske utifrån avtals-

³¹ SOU 2004:136.

brottets betydelse för den som bedriver fjärrvärmeverksamheten i enlighet med allmänna kontraktsrättsliga principer. Om avtalsbrottet är bristande betalning bör sådana omständigheter som skuldens storlek och antalet obetalda avgifter vara av avgörande betydelse. Är det fråga om något enstaka dröjsmål avseende mindre belopp bör väsentlighetskravet normalt inte anses uppfyllt.

Det bör klargöras att om en konsument har flera olika abonnemang med samma distributör av fjärrvärme får distributionen endast avbrytas beträffande det avtal som konsumenten har brutit mot.

Paragrafens *andra stycke* ställer upp ett generellt krav som innebär att konsumenten skall uppmanas att inom viss skälig tid *vidta rättelse* innan distributionen avbryts. I uppmaningen om rättelse skall tidsfristen inom vilken rättelse skall ske anges uttryckligen. Vad som skall anses utgöra skälig tid får bedömas i det enskilda fallet. Den utgångspunkten bör dock gälla att skälig tid beträffande betalningsdröjsmål normalt inte skall understiga två veckor.

Gäller försummelsen annat än betalning skall konsumenten *erinras om att distributionen kan komma att avbrytas om rättelse inte sker*. Bestämmelsen klargör också det närmast självklara att distributionen av fjärrvärme inte får avbrytas om rättelse sker inom den föreskrivna tidsfristen. Beträffande betalningsförsummelse finns regler om underrättelse och meddelande till socialnämnden i 22 §.

Av *tredje stycket* följer att distributionen av fjärrvärme inte får avbrytas om omständigheterna ger anledning att befara att ett avbrott skulle *medföra risk för personskada eller omfattande sakskada*. Bestämmelsen i denna del tar sikte på vissa akuta situationer som kan uppkomma som en följd av att distributionen av fjärrvärme upphör. Det bör noteras att regleringen inte innebär någon undersökningsplikt för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Bestämmelsen är tillämplig när omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det kan befaras att ett avbrott skulle medföra risk för inte obetydlig personskada eller omfattande sakskada.

Det kan finnas skäl att befara att en inte obetydlig personskada kan uppkomma när det vid tidpunkten för avstängning råder sträng kyla, att det är fråga om ett fjärrvärmeuppvärmt bostadshus som är relativt ensligt beläget och att fjärrvärmekunden är mycket gammal. Det kan finnas skäl att anta att bestämmelsen är tillämplig även när fjärrvärmedistributören får uppgift om att konsumenten eller någon annan i dennes hushåll lider av allvarlig sjukdom och det är

sannolikt att tillståndet hastigt skulle försämrans genom en avstängning av värmen.

Den andra förutsättningen för att distributionsavbrott inte skall få ske är att avbrottet skulle medföra risk för omfattande sakskada. Med detta begrepp avses värdemässigt stora skador, företrädesvis på en byggnad. Om det kan befaras att en byggnads eller annan fastighets vattenledningssystem fryser sönder bör således inte fjärrvärmedistributionen avbrytas.

Förbudet mot att avbryta distributionen av fjärrvärme är inte totalt. Bestämmelsen i tredje stycket begränsas av att den inte hindrar att distributionen av fjärrvärme avbryts om *konsumenten handlar otillbörligt*. Ett exempel på att en konsument agerar otillbörligt är att en konsument som riskerar att drabbas av skada underlåter att betala för distributionen, trots att denne har betalningsförmåga. Det får dock inte förekomma att den som låtit distribuera fjärrvärmen inte godtar en rättsligt relevant invändning enligt 22 § och, under påstående om otillbörlighet, avbryter fjärrvärmedistributionen. I en sådan situation bör otillbörlighetsrekvisitet i normalfallet inte anses uppfyllt. Det kan påpekas att för det fall att distributionen av fjärrvärme avbryts utan att förutsättningarna i denna paragraf och, vid betalningsförsummelse, 22 § är uppfyllda, har konsumenten rätt till ersättning enligt 26 § av den som tagit initiativ till att avbryta distributionen.

22 § Om avtalsbrottet består i att konsumenten försummat att betala för distribution av fjärrvärme gäller, utöver vad som anges i 21 §, att konsumenten sedan tiden för rättelse gått ut skall uppmanas att betala inom tre veckor från det att han har delgetts uppmaningen och en underrättelse om att distributionen annars kan avbrytas. Ett meddelande om den uteblivna betalningen skall samtidigt lämnas till socialnämnden i den kommun där konsumenten får fjärrvärme distribuerad.

Sker betalning eller är fordringen tvistig får distributionen inte avbrytas. Distributionen får inte heller avbrytas om socialnämnden inom den tid som anges i första stycket skriftligen har meddelat den som lämnat underrättelsen att nämnden tar på sig betalningsansvaret för skulden.

Bestämmelsen har berörts i ”Skäligt pris på fjärrvärme”³², avsnitt 6.3.4, och har sin motsvarighet och förebild i 11 kap. 4 § ellagen.

För att distributionen av fjärrvärme skall få avbrytas krävs att förutsättningarna i 21 § är uppfyllda. Om försummelsen avser bristande betalning krävs därutöver enligt *första stycket* att konsumenten, sedan tiden för rättelse enligt 21 § gått ut, skall *uppmannas att betala inom tre veckor* från det att konsumenten har delgetts uppmaningen och en underrättelse om att distributionen annars kan avbrytas. Det sagda innebär att konsumenten skall *delges enligt reglerna i delgivningslagen*.

Vidare skall socialnämnden eller den nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten i den kommun där distributionen äger rum, samtidigt med att uppmaning och underrättelse sker, få ett meddelande om förhållandena. De personuppgifter som lämnas till nämnden omfattas där av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Enligt vad som föreskrivs i *andra stycket* får distributionen av fjärrvärme inte avbrytas om konsumenten eller annan betalar konsumentens skuld eller om fordran är att betrakta som tvistig.

För att en fordran skall anses som *tvistig* bör normalt krävas att konsumenten muntligen eller skriftligen framställt en rättsligt relevant invändning i sak. Om fordringen endast delvis är tvistig kan den del av fordran som inte är tvistig i och för sig föranleda att distributionen avbryts, under förutsättning att även övriga förutsättningar är uppfyllda. Det sagda innebär att konsumenten måste betala den del av fordran som denne och distributören är överens om att konsumenten skall betala. Den del som är tvistig behöver inte betalas. Det kan i frågasättas om en konsuments bristande betalning av delbelopp kan anses uppfylla väsentlighetsrekvisitet. Bedömningen måste ske utifrån storleken på fordran och till vilken del den är tvistig.

Inte heller får distributionen av fjärrvärme avbrytas om socialnämnden eller annan behörig nämnd, inom den tid som anges i första stycket, har meddelat den som lämnat underrättelsen att nämnden tar på sig betalningsansvaret. Det bör räcka att åtagandet avser själva skulden och inte ränta.

23 § *Den som distribuerar fjärrvärme har rätt till skälig ersättning av konsumenten för kostnader som föranleds av åtgärder som nämns i 21 och 22 §§.*

³² SOU 2004:136.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 11 kap. 5 § ellagen. I paragrafen klargörs att fjärrvärmedistributören, dvs. den som överför fjärrvärme i sitt nät åt annan eller levererar fjärrvärme till en kund, har rätt till ersättning för de kostnader som denne vidkänns till följd av de åtgärder som anges i 21 och 22 §§. Konsumenten är alltså skyldig att betala ersättning för dessa kostnader.

De kostnader som åsyftas är kostnader för uppmaningar och underrättelser till konsumenten, meddelanden till socialnämnden, delgivningsförfarandet samt själva avstängningsåtgärden. Fjärrvärmedistributören har inte rätt till ersättning i större utsträckning än vad som med hänsyn till omständigheterna kan anses skäligt.

24 § Underrättelser och meddelanden som avses i 22 § första stycket skall lämnas enligt formulär som fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 6 § ellagen och anger att ett formulär skall användas vid underrättelser och meddelanden enligt 22 § första stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar skall fastställa utformningen och innehållet i formuläret. På elområdet har detta skett i elförordningen.

25 § Innehavaren av en fjärrvärmeledning får avbryta distributionen av fjärrvärme för att vidta åtgärder som är motiverade av säkerhetsskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Avbrottet får inte i något fall pågå längre än åtgärden kräver.

Om innehavaren av en fjärrvärmeledning kan förutse annat än kortvariga avbrott i distributionen, skall konsumenten underrättas i god tid före avbrottet. Konsumenten skall underrättas personligen eller, om det är lämpligt, genom anslag.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 7 § ellagen och behandlar i vilka fall en innehavare av en fjärrvärmeledning får avbryta distributionen av fjärrvärme och i vilken omfattning denne är skyldig att underrätta konsumenten om avbrott i distributionen.

Att bestämmelsen riktar sig mot innehavaren av en fjärrvärmeledning beror på att det är denne som har möjlighet att utföra eller låta utföra de aktuella åtgärderna. Eftersom frivilligt tredjeparts-tillträde kan bli aktuellt, om än mindre troligt, bör bestämmelsen endast ta sikte på ledningsinnehavaren.

Enligt *första stycket* har ledningsinnehavaren rätt att avbryta fjärrvärmedistributionen för att vidta åtgärder som är påkallade av säkerhetsskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Avbrottet får dock inte i något fall pågå längre än åtgärden kräver. Om avbrottet blir för långt gäller, för det fall att skada uppkommer, ett kontrollansvar enligt 28 §.

Av *andra stycket* följer att innehavaren av en fjärrvärmeledning har en skyldighet att underrätta konsumenten om förutsebara driftstörningar. Sådana störningar kan avse leveransstörningar i anledning av reparationsarbete eller liknande som inte är kortvariga. Det ställs ett krav på att driftstörningarna skall aviseras i god tid före avbrottet. Avsikten med uttrycket ”annat än kortvarigt avbrott” är att utesluta helt korta avbrott från underrättelseskyldigheten. Det är dock svårt att generellt bestämma vad som skall anses som kortvarigt, vilket medför att tidslängden kan variera i det enskilda fallet. För det fall att det är fråga om ett enda avbrott torde konsumenten utan större olägenhet normalt kunna klara av mer än någon timme utan att denne underrättas i förväg. Är ett avbrott längre än två timmar bör det dock aldrig kunna bedömas som kortvarigt.

Den underrättelse som skall lämnas i anledning av en driftstörning skall ske genom ett skriftligt eller muntligt meddelande direkt till konsumenten. Är det lämpligt kan underrättelse dock ske genom anslag på dörrar eller liknande. Det är inte tillräckligt att ledningsinnehavaren enbart sätter upp anslag på allmän plats eller annonserar om avbrottet i media.

26 § Om distributionen av fjärrvärme avbryts på grund av konsumentens försummelse utan att förutsättningarna i 21 och 22 §§ är uppfyllda, har konsumenten rätt till ersättning för skada av ledningsinnehavaren eller fjärrvärmeleverantören.

Paragrafen har berörts i ”Skäligt pris på fjärrvärme”³³, avsnitt 6.3.4, och motsvarar huvudsakligen 11 kap. 8 § ellagen. Den behandlar konsumentens rätt till ersättning då fjärrvärmedistributören, dvs. någon av innehavaren av fjärrvärmeledningarna och fjärrvärmeleverantören, avbryter distributionen på grund av konsumentens avtalsbrott utan att förutsättningarna enligt 21 och 22 §§ är uppfyllda.

³³ SOU 2004:136.

Bestämmelsen ger konsumenten en möjlighet att vända sig mot den som initierat avbrottet med sina ersättningsanspråk. Vid en jämförelse med bestämmelsen i ellagen kan bestämmelsen i denna lag i princip sägas vara begränsad till ett ersättningsansvar endast för ägaren av fjärrvärmesystemet mot bakgrund av att det normalt inte förekommer två eller flera aktörer i fjärrvärmenätet, dvs. en som överför värmen åt annan och en leverantör som yrkesmässigt säljer värmen till slutkund.

Mot bakgrund av att tillträde till fjärrvärmenäten för försäljning till slutkund kan bli aktuell först efter avtal mellan den som äger fjärrvärmenätet i fråga och en annan leverantör av värme, bör det vara en avtalsfråga att reglera hur eventuell ersättning till en konsument för avbrott i distributionen skall fördelas mellan nätägaren och leverantören. Detta förändrar dock inte behovet av att ge konsumenten klara regler om vem han eller hon kan vända sig mot med t.ex. ett ersättningsanspråk.

Av bestämmelsen följer att konsumenten har rätt till ersättning om distributionen av fjärrvärme avbryts på grund av konsumentens försummelse, trots att förutsättningarna för detta inte föreligger enligt 21 och 22 §§. Som exempel kan anges att avtalsbrottet inte är att betrakta som väsentligt, att fjärrvärmedistributören underlåter att delge konsumenten en underrättelse enligt 22 § eller att distributionen avbryts trots att omständigheterna är sådana som anges i 21 § tredje stycket, dvs. ger anledning att befara att ett avbrott skulle medföra ej obetydlig personskada eller omfattande sakskada.

27 § Om innehavaren av en fjärrvärmeledning inte har underrättat konsumenten enligt 25 § andra stycket, har konsumenten rätt till ersättning för skada av ledningsinnehavaren.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 9 § ellagen och behandlar en fjärrvärmeledningsinnehavares skadeståndsskyldighet om denne brister i sin underrättelseskyldighet enligt 25 § andra stycket.

Av bestämmelsen framgår att innehavaren av en fjärrvärmeledning är skadeståndsskyldig mot konsumenten om denne inte underrättar konsumenten om förutsebara avbrott enligt 25 § andra stycket. Det bör poängteras att endast den skada som föranleds av den uteblivna underrättelsen är ersättningsgill.

28 § Om distributionen av fjärrvärme avbryts utan att det beror på konsumentens försummelse och utan att det finns rätt att avbryta distributionen enligt 25 § första stycket, har konsumenten rätt till ersättning för skada av innehavaren av en fjärrvärmeledning om inte denne visar att avbrottet beror på ett hinder utanför hans kontroll som han inte skäligen kunde förväntas ha räknat med och vars följder han inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit.

Beror avbrottet på någon som innehavaren av en fjärrvärmeledning har anlitat för att utföra underhåll, reparation eller liknande arbete, är ledningsinnehavaren fri från skadeståndsskyldighet endast om också den som han har anlitat skulle vara fri enligt första stycket.

I paragrafen, som motsvarar 11 kap. 10 § ellagen, behandlas konsumentens rätt till skadestånd vid driftstörningar.

Rätten till skadestånd om distributionen av fjärrvärme avbryts på grund av konsumentens försummelse utan att förutsättningarna i 21 och 22 §§ är uppfyllda regleras i 26 §. Konsumentens rätt till skadestånd om han inte underrättats enligt 25 § andra stycket bestäms enligt 27 §.

Om förutsättningarna för att avbryta distributionen av fjärrvärme i 25 § första stycket inte är uppfyllda, ansvarar innehavaren av en fjärrvärmeledning enligt bestämmelserna i den aktuella paragrafen. Bland dessa fall inryms även fall då ett avbrott pågår längre än den aktuella åtgärden kräver. Regler om skadeståndets omfattning finns i 29 §.

Bestämmelsen riktar sig enbart mot innehavaren av en fjärrvärmeledning. Detta beror på att en fjärrvärmeleverantör som inte också är ledningsinnehavare i praktiken inte kan orsaka avbrott i distributionen. Det är dock, som tidigare påpekats, så att det nästan uteslutande bara förekommer en aktör i varje fjärrvärmesystem.

Ledningsinnehavaren har enligt första stycket ett s.k. kontrollansvar. Denna typ av skadeståndsansvar finns sedan tidigare i bl.a. köplagen, konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen.³⁴ Vad som nedan anförs är i huvudsak hämtat från de överväganden som gjordes i förarbetena till nyss nämnda lagar. Förhållandena har dock anpassats till förhållandena på fjärrvärmeområdet.

Huvudregeln är att konsumenten har rätt till ersättning för den skada denne lider genom ett avbrott. För att innehavaren av en fjärrvärmeledning skall undgå skadeståndsskyldighet krävs att fyra

³⁴ För överväganden avseende de bestämmelserna, se prop. 1988/89:76 s. 108 f. och prop. 1989/90:89 s. 84 f.

förutsättningar är uppfyllda. För det första skall det föreligga ett hinder mot distribution av fjärrvärme. För det andra skall hindret ligga utanför ledningsinnehavarens kontroll. För det tredje skall hindret vara sådant att ledningsinnehavaren inte skäligen kunde förväntas ha räknat med det. För det fjärde skall ledningsinnehavaren inte skäligen ha kunnat undvika eller övervinna hindret.

För att innehavaren av en fjärrvärmeledning skall undgå skadeståndsskyldighet måste samtliga fyra förutsättningar vara uppfyllda, dvs. de är kumulativa. Ledningsinnehavaren får anses ha bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda.³⁵

Den första förutsättningen innebär alltså att avbrottet skall bero på *omständigheter som utgör hinder för distributionen*. Det är inte tillräckligt att distributionen försvåras eller blir mer kostsam än vad man kunnat räkna med. Det är dock inte en nödvändig förutsättning att distributionen är absolut omöjlig. Det kan föreligga sådana extraordinärt betungande omständigheter att de enligt en objektiv bedömning rent faktiskt måste anses utgöra ett hinder. Övriga förutsättningar för befrielse från skadeståndsskyldighet innebär å andra sidan att endast vissa typer av hinder kan åberopas med framgång för att ledningsinnehavaren skall kunna undgå ersättningskyldighet.

För att ledningsinnehavaren skall vara fri från skadeståndsskyldigheten krävs, som en andra förutsättning, att avbrottet beror på ett *hinder som ligger utanför ledningsinnehavarens kontroll*. Den bedömning som man skall göra för att avgöra om ett prestationshinder ligger utanför ledningsinnehavarens kontroll skiljer sig från en culpabedömning bl.a. genom att skadeståndsskyldighet alltid inträder när orsaken till hindret kan hänföras till företagets kontrollfär. Det är tillräckligt att hindret beror på omständigheter som i princip är kontrollerbara för ledningsinnehavaren. Däremot är det utan betydelse om företagets handlande i något avseende är att betrakta som klandervärt. Det sagda innebär att hindret som sådant i första hand måste bedömas. Den fråga man bör ställa sig är om en ledningsinnehavare i allmänhet, typiskt sett, kan påverka uppkomsten av ett liknande hinder. Vid själva kvalificeringen av den aktuella typen av händelse går det svårligen undgå att ta hänsyn även till hur ledningsinnehavaren uppträtt i det enskilda fallet.³⁶

Detta exemplifieras, med viss redaktionell förändring, på följande sätt i förarbetena till konsumentköplagen. För det fall att en

³⁵ Jfr prop. 1989/90:89 s. 84.

³⁶ Jfr Hellner och Ramberg, Speciell avtalsrätt I, Köprätt, 2 uppl., s. 144 f.

konflikt i anslutning till allmänna kollektivavtalsförhandlingar leder till strejk och detta medför ett prestationshinder, är det fråga om arbetstagarnas självständiga handlande. Detta kan i allmänhet inte anses ligga inom ramen för ledningsinnehavarens kontroll. Bedömningen kan däremot bli en annan i fall det är fråga om en strejk som utlösts t.ex. på grund av att ledningsinnehavaren klart brutit mot bestämmelserna i gällande lag eller kollektivavtal. I detta senare fall får det anses röra sig om ett förhållande som ledningsinnehavaren i princip har kontroll över. Även rena olyckshändelser, t.ex. en brand, kan omfattas av ansvaret. Det gäller om inte orsakerna ligger utanför det som ledningsinnehavaren kan kontrollera.

Den tredje förutsättningen för befrielse från skadeståndsskyldigheten är att *hindret är sådant att ledningsinnehavaren inte skäligen kunde förväntas ha räknat med det*. Vilka händelser som i denna mening bör tas i beräkning beror i hög grad på omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns risker som är ofta förekommande och typiska för verksamheten så att ledningsinnehavaren regelmässigt bör räkna med dem, medan andra händelser är så ovanliga och avlägsna att de inte behöver beaktas.

Den fjärde förutsättningen är att *ledningsinnehavaren inte skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit hindrets följder*. Att märka är att bedömningen skall avse hindrets följder och inte hindret som sådant. I uttrycket ”skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit” ligger främst att det skall göras en bedömning av det ekonomiskt rimliga i att vidta åtgärder för att förhindra följderna av ett avbrott.³⁷

En situation där frågan om ledningsinnehavaren skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit följderna av hindret är att det finns alternativa möjligheter att förse konsumenten med värme. Finns sådana möjligheter torde dessa i regel behöva utnyttjas av ledningsinnehavaren för att denne skall undvika skadeståndsskyldighet.

I *andra stycket* behandlas ledningsinnehavarens ansvar för avbrott som beror på tredje man. Bestämmelsen tar sikte på en tredje man som ledningsinnehavaren har anlitat för underhålls- eller reparationsarbeten eller liknande arbeten. Beror avbrottet på tredje man, undgår ledningsinnehavaren skadeståndsskyldighet endast om både denne och tredje man skulle vara fria från skadeståndsskyldighet enligt principerna i första stycket. Bestämmelsen i andra stycket

³⁷ Se prop. 1989/90:89 s. 89.

innebär en skärpning av det skadeståndsansvar som följer av första stycket. Syftet är att säkerställa att ledningsinnehavaren inte skall undgå skadeståndsansvar för att ha uppdragit till tredje man att utföra underhålls- och reparationsarbeten. I många fall leder dock redan första stycket till ett sådant resultat.

29 § Skadestånd enligt 26–28 §§ omfattar ersättning för utgifter och inkomstbortfall samt annan förlust på grund av avbrottet.

Om skyldigheten att utge skadestånd skulle vara oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden, kan skadeståndet jämkas efter vad som är skäligt. Vid bedömningen skall även beaktas föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter, den skadeståndsskyldiges förutsättningar att förutse och hindra skadan samt andra särskilda omständigheter.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 11 § ellagen och behandlar skadeståndets omfattning och jämkning.

Skadeståndsskyldighet enligt 26–28 §§ omfattar enligt första stycket ersättning för utgifter och inkomstbortfall samt annan förlust på grund av ett distributionsavbrott, dvs. vad som gäller enligt bl.a. konsumentköplagen.

Ofta leder ett avbrott till att konsumenten förorsakas utgifter av olika slag, t.ex. för att på olika sätt kompensera den uteblivna fjärrvärmedistributionen. Inte alla utgifter ersätts utan rätten till ersättning är givetvis begränsad till vad som framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna. Detta följer också av skyldigheten att vidta skäliga åtgärder för att begränsa sin skada.

Även andra förluster än utgifter kan uppkomma till följd av ett avbrott. En konsekvens av ett avbrott är att den drabbade kan få vidkännas *inkomstbortfall*. En förlust av arbetsinkomst kan uppstå om konsumenten på grund av ett avbrott kommer för sent till sitt arbete eller måste vara borta från arbetet för att omedelbart vidta åtgärder för att begränsa följderna av avbrottet. Uttrycket inkomstbortfall tar sikte på såväl inkomst av anställning som inkomst av annat förvärvsarbete. Även i detta hänseende gäller givetvis att konsumenten är skyldig att begränsa sin förlust. Vid tvist är det konsumenten som har att styrka sin förlust, exempelvis genom intyg från arbetsgivaren.

Utöver rätt till ersättning för angivna förluster har konsumenten rätt till ersättning även för *annan förlust* på grund av ett avbrott än

sådana som nämns särskilt i paragrafen. Därmed avses huvudsakligen s.k. följskador, t.ex. personskador eller allmänna förmögenhetsskador.

Det bör påpekas att vissa generella skadeståndsrättsliga principer begränsar ersättningens omfattning. En sådan utgör den s.k. adekvansregeln. Enligt den regeln omfattar skadeståndsskyldigheten inte förluster som saknar adekvat orsakssamband med avtalsbrottet. Mycket avlägsna, onormala och opåräknliga följder av avtalsbrottet faller således utanför ersättningsskyldigheten.

Av *andra stycket* följer en möjlighet att jämka ett skadestånd. Bestämmelsen är tillämplig i samtliga de situationer där fjärrvärmedistributören, dvs. ledningsinnehavaren eller fjärrvärmeleverantören, kan drabbas av skadeståndsansvar enligt lagen. Bestämmelsen om jämkning har utformats med förebild i bestämmelserna i konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen.³⁸ Det som anförs i det följande tar nära utgångspunkt i de uttalanden som gjordes i förarbetena till nämnda lagar.

Bestämmelsens undantagskaraktär markeras av att en förutsättning för jämkning är att skyldigheten att utge skadestånd är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden. Detta betyder i praktiken att skadeståndet, för att jämkning över huvud taget skall komma i fråga, i allmänhet måste uppgå till ett i och för sig ganska betydande belopp. För att ett skadestånd skall kunna betraktas som oskäligt betungande torde det vidare krävas att skadeståndet är avsevärt större än vad som kan anses motsvara en normal skaderisk i fjärrvärmeleverantörens verksamhet.

Om skadeståndet täcks av en försäkring på den skadeståndsskyldiges sida kan ett skadestånd inte anses oskäligt betungande. I princip bör jämkning inte heller komma i fråga när den skadeståndsskyldige har underlåtit att teckna försäkring som hade kunnat täcka skadeståndet och som denne i sin egenskap av näringsidkare borde ha tecknat. För att jämkning skall kunna ske enligt bestämmelsen är det inte tillräckligt att skadeståndet i och för sig är betydande, beloppsmässigt faller utanför ramen för det normala med hänsyn till verksamhetens art och inte täcks av en försäkring. Även om så är fallet skall skadeståndet inte jämkas om det ändå kan bäras av den skadeståndsskyldige utan sådana uppoffringar som kan

³⁸ Se närmare överväganden i prop. 1984/85:110 s. 292 och prop. 1988/89:89 s. 139.

betecknas som oskäliga med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden i övrigt.

Även andra särskilda omständigheter i det enskilda fallet skall beaktas vid bedömningen av om skadeståndsskyldigheten är att betrakta som oskäligt betungande. Dessa utgör inte självständiga jämningsgrunder utan omständigheter som, när skadeståndsskyldigheten är av sådan omfattning att frågan om jämkning aktualiseras, kan inverka på oskälighetsbedömningen enligt bestämmelsen. Bland sådana omständigheter kan nämnas försäkringar och försäkringsmöjligheter på konsumentens sida.

Även den skadeståndsskyldiges möjlighet att förutse och hindra skadan bör beaktas vid bedömningen. Det förhållandet att en konsument t.ex. har gjort fjärrvärmedistributören uppmärksam på en speciell skaderisk, talar mot jämkning om fjärrvärmedistributören har haft goda möjligheter att förebygga skadan men underlåtit att göra detta. Även annat som gör att situationen avviker från det normala och som därför kan tala för eller emot jämkning bör beaktas. Det kan gälla den skadeståndsskyldiges möjlighet att vända sig emot någon annan.

Om förutsättningarna för jämkning föreligger får jämkning ske efter vad som är skäligt. Jämkning skall endast ske i den utsträckning som behövs för att skadeståndet inte längre skall framstå som en oskälig belastning på den skadeståndsskyldige med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden.

Mot bakgrund av att verksamheten inom fjärrvärmebranschen normalt bedrivs i någon form av juridisk person och de stränga krav som måste ställas i försäkringshänseende, torde jämkning kunna komma i fråga endast undantagsvis.

30 § Konsumenten skall underrätta motparten om anspråk på ersättning inom tre år från det att skadan inträffade. Gör han inte det, har han förlorat sin rätt till ersättning för den uppkomna skadan.

Paragrafen innehåller en kombinerad reklimations- och preskriptionsregel. Den tar sin utgångspunkt i 11 kap. 12 § ellagen och 8 kap. 12 § i regeringens förslag till ny naturgaslag.³⁹

Om konsumenten inte underrättar motparten om sitt anspråk på ersättning till följd av en skada förlorar konsumenten rätten till

³⁹ Prop. 2004/05:62, Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

ersättning. Bestämmelsen har gjorts mer konsumentvänlig genom en längre preskriptionstid än motsvarande reglering i ellagen som föreskriver en preskriptionstid på två år från skadan. Enligt bestämmelsen skall konsumenten underrätta motparten om ett anspråk på ersättning senast inom tre år från det att skadan inträffade.

Anledningen till att prekriptionstiden förlängts i förhållande till vad som gäller på elområdet och föreslås gälla på naturgasområdet är bl.a. en ambition att anpassa denna till vad som kommer att gälla enligt konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen från och med den 1 april 2005.⁴⁰ Då kommer preskriptionstiden för att reklamera fel på en vara eller hos en tjänst att förlängas till tre år. Till detta kommer att en fjärrvärmesdistributörs fordran mot en konsument preskriberas efter tre år från fordrans uppkomst.⁴¹ Om det för konsumentens fordran på ersättning från distributören gäller en kortare preskriptionstid kan konsumenten förlora rätten att göra anspråk på ersättning för en skada som i tiden är hänförlig till distributörens fordran och som skulle kunna användas kvittningsvis.⁴² En sådan ordning kan i viss mån undvikas genom att preskriptionstiden förlängs till tre år.

Har konsumenten underrättat motparten om sitt anspråk inom treårsfristen gäller allmänna preskriptionsregler.

Medling och tvistlösning

31 § Kan parterna vid en förhandling enligt 9 § inte nå en överenskommelse, skall tillsynsmyndigheten på begäran av parterna gemensamt medla i tvisten.

Paragrafen motiveras ovan i avsnitt 4.7 och har sin grund i den förhandlingsskyldighet som slås fast i 9 §. I paragrafen ges en möjlighet att vid oenighet i samband med förhandling om tillträde till fjärrvärmenät, t.ex. tredjepartstillträde eller leverans av spillvärme till nätet, få hjälp med medling. För att medling skall komma till stånd krävs att båda parter är överens om att medling skall ske.

⁴⁰ Prop. 2004/05:13, Distans- och hemförsäljningslag m.m., bet. 2004/05:LU5, rskr. 2004/05:161.

⁴¹ 2 § andra stycket preskriptionslagen.

⁴² Jfr 10 § preskriptionslagen.

32 § Kan parterna vid en förhandling enligt 18 § inte nå en överenskommelse, skall tillsynsmyndigheten på begäran av en av parterna medla i tvisten.

Har medling enligt första stycket avslutats utan att parterna har kommit överens i en hänskjuten fråga som avser annat än anslutning till fjärrvärmenätet, skall tillsynsmyndigheten på begäran av en av parterna lämna en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Sådan begäran skall ske senast när medling avslutas.

Gäller medling enligt första stycket en fråga om ändring av ett avtalsvillkor, får ändringen inte träda i kraft förrän medlingsförfarandet har avslutats eller, om rekommendation har begärts, en rekommendation lämnats.

Bestämmelsen har behandlats i ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁴³, avsnitt 6.4.7.

Genom bestämmelsen i 18 § har det införts en förhandlingsordning beträffande vissa för kunden betydelsefulla frågor. För det fall att parterna misslyckats med att komma överens vid en sådan förhandling öppnar *första stycket* i den i frågavarande paragrafen upp en möjlighet för parterna att få hjälp att komma överens genom att hänskjuta den aktuella frågan för medling. Det räcker att en av parterna begär medling för att sådan skall komma till stånd. Medling sker av tillsynsmyndigheten genom en inom myndigheten speciellt inrättad nämnd, Fjärrvärmenämnden. Denna bör regleras i förordning.

Av *andra stycket* följer att en av parterna vid medling kan begära att tillsynsmyndigheten, genom Fjärrvärmenämnden, skall lämna en rekommendation om hur den aktuella förhandlingsfrågan bör lösas. Denna möjlighet står dock bara öppen i den mån det redan finns ett avtal mellan parterna. Det är alltså inte möjligt för en potentiell kund att få en sådan rekommendation. Det bör poängteras att förhandlingsfrågan inte behöver vara föranledd av det aktuella avtalet mellan parterna. Även förhandlingar mellan en kund och den som bedriver fjärrvärmeverksamhet om ett nytt avtal träffas alltså av möjligheten till rekommendation. En medling anses avslutad om parterna är överens om att medlingen skall upphöra eller Fjärrvärmenämnden konstaterar att parterna inte kan enas.

I *tredje stycket* ges en betydelsefull regel. Om förhandlingsordningen och medlingsfunktionen tar sikte på en ändring av ett

⁴³ SOU 2004:136.

avtalsvillkor i ett gällande avtal mellan en fjärrvärmedistributör och en fjärrvärmekund får ändringen av avtalsvillkoret inte genomföras förrän medlingen avslutats. Begär en av parterna att en rekommendation skall lämnas får ändringen av avtalsvillkoret inte ske förrän rekommendationen meddelats.

33 § Tvist mellan den som bedriver fjärrvärmeverksamhet och en kund i anledning av ett avtal om distribution av fjärrvärme eller anslutning till ett fjärrvärmenät, får av en av parterna hänskjutas till prövning av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall lämna en rekommendation om hur tvisten bör lösas.

Bestämmelsen har behandlats utförligt i ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁴⁴, avsnitt 6.5. Utöver oenigheter som kan uppkomma till följd av ändringar i gällande avtalsvillkor kan tvistigheter om andra frågor i avtalsförhållandet mellan en fjärrvärmedistributör och en fjärrvärmekund. Genom bestämmelsen ges en möjlighet att få alla tvistefrågor i avtalsförhållandet underkastade tillsynsmyndighetens bedömning. Denna bedömning skall utmynna i ett förslag till lösning av tvisten i form av en rekommendation.

Tillsyn

34 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av tillsynsmyndigheten. Tillsynen omfattar inte efterlevnaden av bestämmelserna i 21–30 §§.

Bestämmelsen har övergripande behandlats i de två delbetänkanden som utredningen tidigare lagt fram. I ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁴⁵ behandlas tillsynsfrågorna huvudsakligen i avsnitt 5.1 och i ”Skäligt pris på fjärrvärme” behandlas de i avsnitt 8.2.

Den viktigaste delen i tillsynen gäller de bestämmelser som syftar till att öka transparensen och kundernas möjligheter till påverkan på sin situation. Det blir därför enligt *första stycket* närmast aktuellt att utöva tillsyn över att de som bedriver fjärrvärmeverksamhet iakttar den förhandlingsskyldighet och redovisningsskyld-

⁴⁴ SOU 2004:136.

⁴⁵ SOU 2003:115.

dighet som följer av lagen. Tillsynen omfattar även andra krav m.m. på verksamhetsutövaren.

Bestämmelserna i *andra stycket* är utformade efter mönster från motsvarande bestämmelser i ellagen och regeringens förslag till ny naturgaslag⁴⁶ och innebär att vissa bestämmelser i lagen undantas från tillsynsmyndighetens tillsyn.

Lagen ger i 14–15 §§ vissa bestämmelser om kommunala fjärrvärmeföretag. För motsvarande företag som bedriver elverksamhet gäller att tillsynsmyndigheten inte utövar tillsyn.

I 14 § anges att sådana företag, under vissa förutsättningar, får bedriva fjärrvärmeverksamhet med frångående av den s.k. lokaliseringsprincipen. Eftersom denna bestämmelse inte öppnar för ett fullständigt avsteg från lokaliseringsprincipen utan alltså innehåller ett krav på de kommunala företagen finns det skäl att utöva tillsyn över att bestämmelsen om delvis avsteg från lokaliseringsprincipen efterlevs. Den har därför inte undantagits från tillsynsverksamheten.

I 15 § anges att om ett kommunalt fjärrvärmeföretag bedriver fjärrvärmeverksamhet skall verksamheten drivas på affärsmässig grund. Denna bestämmelse ställer krav på de kommunala företagen och är därför av den karaktären att den kan kräva tillsyn. På el- och naturgasområdet har sådan tillsyn inte ansetts erforderlig på den grund att konkurrenslagen är tillämplig och därmed är kravet underställt tillräcklig tillsyn genom den som utövas av Konkurrensverket. Kravet på affärsmässighet är motiverat av att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen, huvudsakligen el, naturgas och fjärrvärme. Konkurrensverkets tillsyn tar sikte på att ingripa mot konkurrenshinder och konkurrenssnedvridande åtgärder på en viss relevant produktmarknad. Huruvida det råder konkurrensneutralitet mellan olika relevanta produktmarknader utgör därför normalt inte en fråga som ingår i detta uppdrag. Mot bakgrund av att Konkurrensverket bedömt att fjärrvärmens utgör en egen relevant produktmarknad där konkurrens inte förekommer kan det med fog antas att ingripanden från Konkurrensverkets sida inte kommer att ske. Det finns därför – till skillnad från vad som gäller på de till del konkurrensutsatta el- och naturgasmarknaderna – ett behov av tillsyn för att kontrollera efterlevnaden av den nu aktuella bestämmelsen.

⁴⁶ Prop. 2004/05:62, Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

Genom lagen införs ett antal bestämmelser i 21–30 §§ som reglerar rätten för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet att avbryta leveranser av fjärrvärme till en konsument om denne gör sig skyldig till avtalsbrott. Bestämmelserna reglerar alltså förhållandet mellan två enskilda parter. Om det uppstår tvist mellan parterna om tillämpningen av bestämmelserna kan tvisten prövas vid allmän domstol. Bestämmelserna är alltså av sådan natur att det inte föreligger något behov av tillsyn.

35 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Bestämmelsen har behandlats i såväl ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁴⁷, avsnitt 5.1, som ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁴⁸, avsnitt 8.3.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens befogenheter närmare. En grundläggande förutsättning för en fungerande tillsyn är att initiativ och beslut är väl underbyggda. Det är därför av vikt att tillsynsmyndigheten kan begära in de upplysningar och handlingar som är av intresse för tillsynen. Den information som begärs in skall användas i tillsynen för kontroll av bl.a. att lagens allmänna skyldigheter efterlevs. Av bestämmelsen framgår att en begäran får förenas med vite.

36 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen har behandlats i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁴⁹, avsnitt 5.1, och ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁵⁰, avsnitt 8.3.

I bestämmelsen ges tillsynsmyndighetens grundläggande befogenhet för att åstadkomma rättelse, nämligen förelägganden. Förelägganden får alltid förenas med vite. Bestämmelser om viten finns i lagen om viten.

⁴⁷ SOU 2003:115.

⁴⁸ SOU 2004:136.

⁴⁹ SOU 2003:115.

⁵⁰ SOU 2004:136.

Befogenheten att utfärda föreläggande, eventuellt i förening med vite, omfattar även den situation som regleras i 38 §. En juridisk person som inte lämnar in föreskrivna redovisningshandlingar eller revisorsintyg skall enligt nämnda paragraf betala förseningsavgift. Närmare föreskrifter om sådan avgift ges i 38–44 §§.

Skulle situationen uppkomma att en juridisk person inte har uppfyllt sina skyldigheter att ge in nämnda handlingar ens sedan möjligheterna att besluta om förseningsavgift har uttömts, kan alltså tillsynsmyndigheten besluta om att förelägga den juridiska personen att, eventuellt i förening med vite, fullgöra sina skyldigheter. Dessa skyldigheter är av betydelse för fjärrvärmemarknadens funktion och fjärrvärmekundernas trygghet, varför tillsynsmyndigheten måste kunna använda alla möjligheter att åstadkomma rättelse.

Avgifter

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för att finansiera de uppgifter tillsynsmyndigheten har enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Tillsynsavgift skall tas ut av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

Bestämmelsen har behandlats huvudsakligen i ”Skäligt pris på fjärrvärme”⁵¹, kapitel 11, men har även berörts i ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet”⁵², avsnitt 5.2.

I paragrafen bemyndigas regeringen och tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter om vissa avgifter, som syftar till att finansiera alla de uppgifter som tillsynsmyndigheten har på fjärrvärmeområdet. Tillsynsmyndighet är för närvarande Energimyndigheten. Dess viktigaste uppgifter blir att granska fjärrvärmeföretagens redovisning och att utöva tillsyn över att förhandlingsskyldigheterna i 9 och 18 §§ efterlevs. Därutöver skall tillsynsmyndigheten, genom den till myndigheten kopplade Fjärrvärmenämnden, medla och föreslå lösningar i förhandlingsbara frågor enligt 9 och 18 §§ samt lösa tvister som i övrigt kan uppkomma i fjärrvärmeförhållandet.

⁵¹ SOU 2004:136.

⁵² SOU 2003:115.

Tillsynsavgifter skall tas ut av juridiska personer som omfattas av tillsynen.

Förseningsavgift

Bestämmelserna i 38–44 §§ är utformade efter mönster från motsvarande föreskrifter i 12 kap. 7–13 §§ ellagen.⁵³ Dessa föreskrifter har i sin tur utformats efter mönster från 8 kap. 5–11 §§ årsredovisningslagen. Kommentarer till dessa bestämmelser finns i Regeringens proposition ”Års- och koncernredovisning, del II”, s. 262 ff.⁵⁴

38 § Om den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte ger in bestyrkt kopia av sådan redovisning samt sådant revisorsintyg som anges i 11 § första stycket och 13 § andra stycket, skall företaget betala förseningsavgift till staten enligt 39 §.

Beslut om förseningsavgift fattas av tillsynsmyndigheten.

Bestämmelsen i *första stycket* föreskriver en sanktion för den som bedriver fjärrvärmeverksamhet och underlåter att ge in redovisning och revisorsintyg enligt vad som föreskrivs i 11 § första stycket och 13 § andra stycket. Sanktionen består i att betala en förseningsavgift till staten.

Enligt *andra stycket* beslutar tillsynsmyndigheten om förseningsavgifter.

39 § Den som bedriver fjärrvärmeverksamhet skall betala en förseningsavgift om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in till tillsynsmyndigheten inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om verksamhetsutövaren har beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385) eller om fortsatt föreningsstämma enligt 7 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, skall dock denne betala förseningsavgift först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till den som bedriver

⁵³ Se prop. 1997/98:159.

⁵⁴ Prop. 1995/96:10.

fjärrvärmeverksamhet om ett beslut om förseningsavgift enligt första stycket, skall denne betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 38 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till den som bedriver fjärrvärmeverksamhet om ett beslut om förseningsavgift enligt andra stycket, skall denne betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 20 000 kr.

Bestämmelsen motsvarar och har sin förebild i 12 kap. 8 § ellagen.

Vad som föreskrivs i *första stycket* avviker något från motsvarande föreskrifter i årsredovisningslagen.

Till skillnad från vad som gäller enligt årsredovisningslagen gäller föreskrifterna om förseningsavgift alla som bedriver fjärrvärmeverksamhet oavsett form.

För fjärrvärmeverksamheter som bedrivs i kommunal förvaltningsform gäller att ett räkenskapsår omfattar ett kalenderår enligt lagen om kommunal redovisning.

Den bakomliggande bestämmelsen i årsredovisningslagen föreskriver att ett aktiebolag, om det bl.a. har gjort anmälan till registreringsmyndigheten om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § tredje stycket aktiebolagslagen, skall betala förseningsavgift först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader i stället för ursprungliga sju månader från räkenskapsårets utgång. Registreringsmyndighet enligt årsredovisningslagen är Bolagsverket, som också beslutar om förseningsavgift. När frågan om beslut om förseningsavgift enligt den lagen blir aktuell har alltså Bolagsverket kännedom om huruvida ett aktiebolag har gjort anmälan eller inte.

Situationen är dock något annorlunda när det gäller förseningsavgift enligt den föreslagna fjärrvärmelagen. Någon anmälningskyldighet gentemot tillsynsmyndigheten vad gäller fortsatt bolagsstämma eller föreningsstämma föreligger nämligen inte. Tillsynsmyndigheten har alltså inte motsvarande kännedom som Bolagsverket när frågan om beslut om förseningsavgift enligt fjärrvärmelagen blir aktuell. Därför har föreskriften fått den utformning som framgår av lagtexten.

Det sagda innebär att tillsynsmyndigheten måste ta reda på om den som bedriver fjärrvärmeverksamhet har fattat beslut om fortsatt bolagsstämma eller föreningsstämma om myndigheten överväger att fatta beslut om förseningsavgift inom nio månader från räkenskapsårets utgång.

40 § Om registrering har skett av ett beslut om att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet försatts i konkurs eller trätt i likvidation, får beslut om förseningsavgift inte meddelas.

41 § Har den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inom föreskriven tid gett in de handlingar som anges i 38 § men har handlingarna någon brist som lätt kan avhjälpas, får tillsynsmyndigheten meddela beslut om förseningsavgift endast om verksamhetsutövaren har underrättats om bristen och fått tillfälle att avhjälpa den men inte gjort det inom den tid som angetts i underrättelsen. En sådan underrättelse får sändas med posten till den postadress som verksamhetsutövaren senast har anmält hos tillsynsmyndigheten.

42 § En förseningsavgift skall efterges, om underlåtenheten att ge in handlingen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte har kunnat råda över. Avgiften skall också efterges om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.

Bestämmelserna om eftergift skall beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har förekommit i ärendet.

43 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmärkning, skall avgiften lämnas för indrivning.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utskökningsbalken ske.

44 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Om den som bedriver fjärrvärmeverksamhet har rätt att få tillbaka betalad förseningsavgift på grund av en domstols beslut, skall ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek tillämpas 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483).

Överklagande

45 § *Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 35–36, 39 och 42 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I första stycket anges de beslut som får överklagas. Det gäller tillsynsmyndighetens beslut om begäran att vid vite komma in med handlingar enligt 35 §, beslut om förelägganden för att åstadkomma rättelse enligt 36 § samt beslut om förseningsavgift enligt 39 och 42 §§.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.*
2. *Bestämmelserna i 11 och 13 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som påbörjas den 1 juli 2006 eller närmast därefter.*

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2006.

Den andra punkten avser skyldigheten att upprätta särredovisning och revisorsintyg. Övergångsbestämmelsen införs för att den som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte skall behöva ändra redovisningsmetoder under löpande räkenskapsår. Därför föreskrivs att dessa föreskrifter skall tillämpas första gången för det första räkenskapsår som börjar efter det att lagen har trätt i kraft.

En konsekvens av redovisnings- och revisionbestämmelsernas ikraftträdande blir, med den utformning regleringen om förseningsavgifter i 38 och 39 §§ har fått, att någon övergångsbestämmelse till dessa bestämmelser inte behövs. De tillämpas ju endast på redovisning som avses i 11 och 13 §§ varför förseningsavgift kan bli aktuell först efter att ett räkenskapsår som påbörjas den 1 juli 2006 eller närmast därefter har löpt ut.

De kundskyddsregler som lagen innehåller skall gälla från dagen för lagens ikraftträdande. Detta innebär bl.a. att de avtal som i dag gäller och som inte uppfyller de krav på information m.m. som ställs upp i 16 § måste kompletteras. En ordning där lagens bestämmelser i denna del skall börja tillämpas först efter hand som

gällande avtal löper ut är inte lämplig mot bakgrund av att många avtal löper tills vidare. Kunder med sådana avtal skulle med en denna ordning inte komma i åtnjutande av det skydd som lagen avser att ge. Kunden skulle då vara hänvisad till att säga upp avtalet och förhandla fram ett nytt, kanske mindre fördelaktigt avtal än det som löper i dag. En sådan ordning kan alltså leda till en sämre ställning för kunden i strid med avsikten med bestämmelserna.

13.2 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

7 kap. 2 §

Bestämmelsen ändras på det sätt att distribution av fjärrvärme inte längre omfattas av bestämmelsen som har flyttas över till 15 § fjärrvärmelagen (2006:000). Ändringen medför att ellagen inte längre är tillämplig på fjärrvärmeverksamhet i någon form. Sådan verksamhet regleras huvudsakligen i fjärrvärmelagen.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lag (1978:160) om vissa rörledningar

1 §

Bestämmelsen ändras på det sätt att från lagens tillämpningsområde undantas rörledningar för transport av fjärrvärme.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av övergångsbestämmelserna *punkten två* följer att ett ärende som avser prövning av koncession för rörledning för transport av fjärrvärme och som har inletts men inte avgjorts före denna lags ikraftträdande skall anses förfallet.

Vidare klargörs i *punkten tre* att koncessioner som avser rörledningar för transport av fjärrvärme och som beviljats enligt rörledningslagen före denna lags ikraftträdande alltjämt skall gälla och att rörledningslagens bestämmelser skall tillämpas på de aktuella rörledningarna. Detta innebär att den som har en beviljad koncession kan begära att denna skall upphöra med stöd av 14 § rörledningslagen. Anmälan om att frånträda rätten enligt koncessionen skall

ske till regeringen och koncessionen upphör sex månader efter det att anmälingen kom in. Det sagda gäller såvida inte något annat följer av koncessionen.

13.4 Förslaget till lag (2005:000) om ursprungsgarantier avseende el från högeffektiv kraftvärme

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om en rätt för elproducenter att få ursprungsgarantier för el som producerats genom högeffektiv kraftvärme.

Med ursprungsgaranti avses ett dokument som anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats.

Med kraftvärme avses samtidig framställning av dels el eller mekanisk energi, dels värme. Kraftvärmens är högeffektiv när framställningen ger en bränslebesparing med minst tio procent jämfört med separat produktion av el och värme enligt fastställda referensvärden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fastställande av referensvärden och beräkningsmetodik.

I första stycket anges vad som regleras i lagen, nämligen rätten för elproducenter att få ursprungsgarantier för el som producerats genom högeffektiv kraftvärme.

I andra stycket anges vad som avses med en ursprungsgaranti, nämligen ett dokument som anger att en viss mängd el från högeffektiv kraftvärme har producerats. I 7 § finns bestämmelser om de uppgifter som skall anges i en ursprungsgaranti.

I tredje stycket anges vad som är att anse som högeffektiv kraftvärme. Begreppet regleras i bilaga III till kraftvärmedirektivet. För att betraktas som högeffektiv kraftvärme krävs enligt kraftvärmedirektivet en energibesparing jämfört om el och värme hade producerats var för sig. Direktivet anger en besparing på tio procent. Detta föreslås som angivits i kapitel 5 gälla även för småskaliga kraftvärmeverk och mikrokraftvärmeverk. För att möjliggöra bedömningen av vad som är att anse som högeffektiv kraftvärme skall enligt artikel 4.1 i direktivet EG-kommissionen senast den 21 februari 2006 fastställa harmoniserade referensvärden för effektivitet vid separat produktion av el och värme. Av artikel 4.3 framgår dock att medlemsstater som genomför direktivet innan kommissionen har fast-

ställt harmoniserade referensvärden bör fram till den tidpunkten då harmoniserade referensvärden fastställs anta nationella referensvärden. Som nämnts i kapitel 5 gör jag den bedömningen att i avvaktan på att kommissionen fastställer harmoniserade referensvärden bör nationella referensvärden gälla.

I *fyärde stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätten att meddela de föreskrifter som behövs för att fastställa vilka referensvärden som skall gälla och hur beräkningarna skall utföras.

2 § Regeringen skall utse en myndighet som skall handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på garantimyndigheten.

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten).

Tillsynen omfattar inte garantimyndigheten.

Regeringen bör utse de myndigheter som skall handlägga de frågor som enligt lagen ligger på garantimyndigheten respektive tillsynsmyndigheten. Jag föreslår, i likhet med vad som gäller enligt lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el, att Svenska kraftnät skall utses som garantimyndighet och Energimyndigheten som tillsynsmyndighet. Vad tillsynen kan komma att omfatta berörs i kommentaren till 4 och 6 §§.

Tillsynen omfattar, enligt *tredje stycket*, inte garantimyndigheten.

3 § Berättigade att få ursprungsgarantier är innehavaren av en produktionsanläggning där el produceras genom högeffektiv kraftvärme.

Som framgår av 1 § är det endast elproducenter som kan få ursprungsgarantier. I paragrafen ges närmare bestämmelser om vilka producenter som kan komma i fråga för detta, nämligen de producenter som producerar el genom högeffektiv kraftvärme.

4 § Innehavaren av en produktionsanläggning som vill få ursprungsgarantier för framtiden skall anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

I paragrafen slås fast att innehavare av sådana anläggningar som vill få ursprungsgarantier utfärdade skall göra en anmälan till tillsyns-

myndigheten att han eller hon för framtiden vill få ursprungsgarantier. När en anmälan görs bör tillsynsmyndigheten göra en summarisk kontroll av om anläggningen har förutsättningar att producera el genom högeffektiv kraftvärme. Det är emellertid först när rapportering till garantimyndigheten enligt 6 § börjar och garantier verkligen kan utfärdas som utförligare kontroller kan göras av tillsynsmyndigheten. Kontrollen avser då de uppgifter som rapporterats till garantimyndigheten och som därmed redovisats i utfärdade garantier.

5 § Om el har producerats i en sådan produktionsanläggning som avses i 3 § såväl med användande av högeffektiv kraftvärme som på annat sätt, får ursprungsgarantier utfärdas bara för den andel av elen som producerats med användande av högeffektiv kraftvärme.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om sådan beräkning och rapportering.

Paragrafen torde huvudsakligen vara tillämplig på vissa kraftvärmeverk där det finns en teknisk möjlighet, och där driftvillkoren för anläggningen tillåter, att elproduktionen genom kondensdrift eller fjärrvärmekylare under viss tidsperiod ökas på bekostnad av den värmeproduktion som tillvaratas. För dessa anläggningar gäller att el som produceras under sådana driftsförhållanden inte är att anse som högeffektiv kraftvärmeproduktion. Det kommer i dessa fall att bli tal om en rapportering direkt till garantimyndigheten av hur mycket el som är producerad genom högeffektiv kraftvärme. Med stöd av bemyndigandet i *andra stycket* föreslår utredaren att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om hur beräkning och rapportering av den producerade elen skall gå till i dessa fall.

6 § Ursprungsgarantier får utfärdas bara för sådan el som rapporterats till garantimyndigheten enligt de föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkning och rapportering.

Enligt *första stycket* får ursprungsgarantier bara utfärdas för sådan el som rapporterats till garantimyndigheten enligt de föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vad en rapport till Svenska kraftnät skall innehålla för uppgifter styrs av vad som sägs i 7 § andra stycket 1–5. Rapporteringen kommer enligt min mening att ske på två olika sätt, nämligen indirekt och direkt. Uppgifter om produktionsanläggningen, mängden el och dess fördelning över tiden kan Svenska kraftnät indirekt få tillgång till av nätkoncessionshavaren under förutsättning att en ändring i förordningen om mätning, beräkning och rapportering av överförd el (mättningsförordningen) görs.

Föreskrifterna i mättningsförordningen innebär i korthet att den inmatade mängden el skall mätas för varje timme och att mätningen skall utföras av den som har nätkoncession för det nät där inmatningen äger rum. Utöver mätningen skall nätkoncessionshavaren också rapportera mätresultaten till olika intressenter, bl.a. Svenska kraftnät. Mätresultaten avseende inmatningen på ett nät skall av nätkoncessionshavaren redovisas samlat för varje balansansvarig. En balansansvarig ansvarar ofta för inmatningen från flera produktionsanläggningar, varför mätresultaten från en enskild produktionsanläggning ofta inte kan utläsas ur rapporterna från nätkoncessionshavarna. En liknade ändring som gjorts i 9 § andra stycket 2 mättningsförordningen⁵⁵ bör därför vidtas.

De föreslagna ändringarna i mättningsförordningen kommer att innebära att när en anmälan enligt 4 § har kommit in till Energimyndigheten kommer ett meddelande att sändas till berörd nätkoncessionshavare att mätresultaten från anläggningen skall rapporteras separat till Svenska kraftnät. Rapporteringen av dessa uppgifter stämmer alltså överens med vad som gäller enligt lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el.

Enligt lagen om ursprungsgarantier för förnybar el gäller att i normalfallet behöver bara en anmälan till Energimyndigheten göras. Någon direkt rapportering till Svenska kraftnät krävs inte av innehavaren av produktionsanläggningen eftersom nätkoncessionshavaren rapporterar samtliga de uppgifter som krävs för en ursprungsgaranti. Endast innehavare av vissa produktionsanläggningar, t.ex. sådana som utnyttjar biobränsle, behöver göra en kompletterande rapportering av bränsleinhållet varje månad direkt till Svenska kraftnät.

Här kommer däremot i samtliga fall alla uppgifter som krävs för utfärdande av en ursprungsgaranti avseende el från högeffektiv kraftvärme inte att kunna rapporteras till Svenska kraftnät av nät-

⁵⁵ Se förarbetena till lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el, prop. 2002/03:85 s. 44.

koncessionshavaren. Sådana uppgifter som inte kommer att kunna rapporteras till Svenska kraftnät av nätkoncessionshavaren är bränslets effektiva värmevärde, hur värmen som producerats samtidigt med elen har använts och vilka bränslebesparingar som gjorts. Det kan även förekomma att el matas in på ett internt elnät, som inte omfattas av en eventuell ändring i mättningsförordningen. Bestämmelser om en direkt rapporteringsskyldighet för kraftvärmeverkets ägare avseende sådana uppgifter kommer därför att behövas. Hur ofta som rapportering av uppgifter skall ske styrs av hur ofta som ägaren av kraftvärmeverket vill ha ursprungsgarantier utfärdade. I föreskrifterna måste övervägas hur detaljerade uppgifter som skall lämnas och hur ofta, månadsvis- eller kvartalsvis, som rapportering skall ske. I 7 § andra stycket 4 föreslås avseende mängden el en tidsperiod på en eller flera kalendermånader. Om inte samtliga uppgifter kommer in till garantimyndigheten kan ursprungsgarantier inte utfärdas.

Garantimyndigheten bör vid utfärdandet av en garanti göra en viss översiktlig kontroll av uppgifterna. Myndighetens arbete får dock huvudsakligen anses vara att administrera utfärdandet av garantierna. Huvudansvaret för att kontrollera att de uppgifter som lämnas är riktiga har, som sagts vid 4 §, tillsynsmyndigheten.

I *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de närmare föreskrifter som behövs. Det kan anmärkas att nödvändiga ändringar i mättningsförordningen görs med stöd av bemyndiganden i ellagen.

7 § Garantimyndigheten skall på begäran av någon som är berättigad att få ursprungsgarantier utfärda en sådan garanti.

En ursprungsgaranti skall innehålla uppgifter om

- 1. bränslets effektiva värmevärde, när det gäller elproduktionen,*
- 2. ur den värme som framställts samtidigt som elen har använts,*
- 3. den produktionsanläggning där elen från den högeffektiva kraftvärmens har producerats,*
- 4. den mängd el från högeffektiv kraftvärme som har producerats och den tidsperiod under vilken produktionen har ägt rum, tidsperioden skall vara en eller flera kalendermånader, samt*
- 5. vilka bränslebesparingar som gjorts jämfört med separat produktion av el och värme enligt fastställda referensvärden.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas för fastställande av vilka uppgifter en ursprungsgaranti skall innehålla.

Av paragrafens första stycke framgår att ursprungsgarantier bara utfärdas på begäran av någon som är berättigad att få en sådan garanti. Garantimyndigheten, dvs. Svenska kraftnät, är utfärdande myndighet.

I andra stycket regleras vad en ursprungsgaranti skall innehålla för uppgifter. Enligt punkten 1 skall bränslets effektiva värmevärde anges, när det gäller elproduktion. Värdet beror på vilket bränsle som används och det effektiva (lägre enligt kraftvärmedirektivets svenska översättning) värdet innebär att den värme som krävs för att koka bort (förångna) det vatten som följer med bränslet som en barlast inkluderas vid beräkningen av bränslets effektiva värmevärde. Enligt andra punkten skall det redovisas hur den samtidigt producerade värmen använts. Vidare skall enligt punkten 3 produktionsanläggningen anges och enligt punkten 4 den mängd el som producerats och den tidsperiod under vilken produktionen har ägt rum. Beräkningen skall ske enligt vad som sägs i bilaga II till direktivet. I likhet med vad som gäller enligt lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el föreslås det i punkten 4 en begränsningsregel för att Svenska kraftnät inte skall behöva hantera mätresultat från alltför korta tidsperioder. Den angivna tidsperioden skall utgöras av en eller flera kalendermånader. Enligt sista punkten skall en ursprungsgaranti även innehålla uppgift om de bränslebesparingar (primärenergibesparingar) som gjorts jämfört med separat produktion av el och värme enligt fastställda referensvärden. Uppgiften skall alltså vara grundad på bilaga III i kraftvärmedirektivet och de nationella och senare harmoniserade referensvärden som antagits i enlighet med vad som sägs i motiveringen avseende 1 §. För att undvika att lagändringar krävs när kommissionens harmoniserade referensvärden träder i kraft är det lämpligt att den närmare utformningen av punkten delegeras till regeringen eller underlydande myndighet. Uppgifterna i punkterna 3 och 4 har Svenska kraftnät som huvudregel tillgång till på grund av den rapporteringsskyldighet som har beskrivits under 6 §. Övriga uppgifter måste förslagsvis redovisas månadsvis- eller kvartalsvis till Svenska kraftnät av den som anmäler en produktionsanläggning enligt 4 § och begär att ursprungsgarantier skall utfärdas.

Eftersom vissa av de uppräknade uppgifterna behöver kompletteras ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i *tredje stycket* rätt att meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas. Ytterligare föreskrifter kan bl.a. krävas avseende hur detaljerade som uppgifterna skall vara.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för utfärdandet av ursprungsgarantier och tillsyn enligt denna lag.

I paragrafen anges att regeringen får meddela föreskrifter om avgift för utfärdandet av ursprungsgarantier och tillsynen över lagen. Med stöd av bemyndigandet kan regeringen att fastställa en avgift som motsvarar garantimyndighetens kostnad för att utfärda en garanti. Avgiftens storlek påverkas av om ett manuellt eller datoriserat system kommer att inrättas. Jämfört med lagen om ursprungsgarantier avseende förnybar el kommer antalet uppgifter som rapporteras direkt från innehavaren av produktionsanläggningen till garantimyndigheten att bli flera. Behovet av tillsyn kommer därför att bli större. Paragrafen ger därför också en rätt för regeringen att fastställa en tillsynsavgift. Tillsynsavgiften skall avse sådana åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar avseende innehavare som enligt 4 § gjort en anmälan om att få ursprungsgarantier. Som sagts i kommentaren till 4 § är det i praktiken först när rapporter börjat komma in till garantimyndigheten som utförligare kontroller kan göras. Hur stora resurser som måste tas i anspråk för tillsynen beror på antalet utfärdade ursprungsgarantier. Som sagts i kapitel 12 anser jag det därför naturligt att tillsynsavgiften knyts till antalet utfärdade ursprungsgarantier.

9 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

I paragrafen slås fast att tillsynsmyndigheten har rätt till den information som behövs för tillsynen. Tillsyn kommer att bli aktuell avseende de uppgifter som en ägare av ett kraftvärmeverk skall rapportera direkt till Svenska kraftnät.

10 § En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän för-

valtningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

De överklagbara beslut som kan meddelas enligt lagen är främst garantimyndighetens beslut enligt 7 § om utfärdande av ursprungsgarantier, garantimyndighetens och tillsynsmyndighetens beslut enligt 8 § om uttagande av avgift och tillsynsmyndighetens beslut enligt 9 § om rätt för myndigheten att få upplysningar och ta del av handlingar. Dessa beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Edvard Sandberg

Utredningen har i den del som avser implementeringen av Kraftvärmedirektivet bl a haft i uppdrag att analysera den ekonomiska potentialen för kraftvärme i Sverige. Så har också skett men vissa fundamentala förutsättningar för kraftvärmens ekonomiska möjligheter framgår inte tillräckligt tydligt. Det är viktigt att klarlägga dessa fakta då läsaren av utredningen annars kan uppfatta angivna potentialsiffror som betydligt mer robusta än vad de är.

El produceras och säljs på en konkurrensmarknad. Det gäller även el från kraftvärmeverk. Det är då självklart att endast sådan kraftvärme som produceras till samma eller lägre kostnad än de konkurrerande alternativen har en chans på elmarknaden. Vad gäller kraftvärme är det endast fossilbränslebaserad produktion och speciellt naturgasbaserad produktion som utan ekonomiskt stöd kan konkurrera med vattenkraft, kärnkraft, kolkondenskraft och gas-kondenskraft, som är de stora kraftslagen på den europeiska elmarknaden. Biobränslebaserad kraftvärme kan normalt sett inte produceras till tillräckligt låga kostnader. Inom t ex skogsindustrin kan dock situationen vara annorlunda beroende på tillgång till interna bränslen.

Av detta följer att de ekonomiska potentialer utredningen nämner helt och hållet är en produkt av de ekonomiska styrmedel som antas gälla. Negativt för fossilbränslebaserad kraftvärme i Sverige är koldioxidskatt och dålig tilldelning av utsläppsrätter. Biobränslebaserad kraftvärme, som i grunden saknar tillräcklig konkurrenskraft, gynnas däremot genom elcertifikatssystemet och indirekt genom att inte belastas av koldioxidskatt.

Kraftvärmedirektivet liksom andra direktiv syftar till harmoniserade villkor inom EU. Om utvecklingen skulle gå mot harmoniserade energiskatter och andra styrmedel inom elproduktionsområdet är det viktigt att förstå att detta med all sannolikhet leder

till helt andra resultat vad gäller kraftvärmens ekonomiska potential i Sverige än vad som framgår av utredningen.

Det troligaste resultatet är att potentialen skulle öka kraftigt därför att naturgasbaserad kraftvärme skulle bli förstahandsvalet på alla orter där gasen blir tillgänglig. Ett annat men mindre sannolikt resultat är att potentialen påtagligt krymper därför att Sverige väljer att bygga mer kärnkraft och/eller vattenkraft och kraftvärmerna bara kan bibehålla sin lönsamhet i de större städerna där den redan är etablerad. Det är den situation vi haft i Sverige under lång tid och det är därför vi inte har så mycket kraftvärme relativt fjärrvärmeproduktionen. Sverige har helt enkelt haft tillgång till ändå mer konkurrenskraftig elproduktion i form av vattenkraft och kärnkraft. Det är därför inte egendomligt att vi i Sverige inte har så stor andel kraftvärme relativt fjärrvärmeproduktionen jämfört med andra länder.

En slutsats av detta är att om staten i likhet med Kraftvärmedirektivets målsättning vill öka produktionen av kraftvärme i Sverige så mycket om möjligt behöver energiskatter och andra styrmedel harmoniseras med övriga EU. Detta skulle skapa trovärdighet i statens energipolitik inom elproduktionssektorn. Åtminstone i det korta perspektivet skulle det leda till ökade investeringar i naturgasbaserad kraftvärme.

Särskilt yttrande av experterna Peter Dahl och Lars Andersson

Fjärrvärmeutredningens slutbetänkande sammanför förslag från tidigare delbetänkanden med bland annat förslag angående tredje-partstillträde i en fjärrvärmelag. Förslagen är till stora delar väl avvägda mot bakgrund av de olika intressen som utredaren har haft att beakta.

De invändningar mot vissa delar i förslaget som vi lämnade i särskilt yttrandet i utredningens andra delbetänkandet (SOU 2004:136) kvarstår i allt väsentligt. I tillägg till de tidigare invändningarna vill vi framför allt framföra följande:

Utredarens förslag om uppdelning av energiföretagen är inte bara kostsamma. Enligt vad vi erfarit är det också oklart huruvida en juridisk uppdelning av kommunala energiföretag innebär att lagen om offentlig upphandling blir tillämplig vid köp av varor och tjänster mellan enheterna i det uppdelade energiföretaget. En uppdelning av energiföretagen får inte omöjliggöra en effektiv drift av kommunala energiföretag.

Utredarens förslag om att lagfästa rätten för potentiella kunder att förhandla om anslutning till fjärrvärmenätet slår in öppna dörrar. Potentiella kunder har redan i dag en stark förhandlingsposition. Förslaget riskerar att byråkratisera och fördyra en process som redan fungerar.

Utredaren uttrycker att det är viktigt att finna former för att ge incitament till att bygga och driva kraftvärme. Det som i vissa fall förbises i utredningen är att fjärrvärmen är förutsättningen för att kraftvärme ska kunna etableras. Förändrar man förutsättningarna för fjärrvärmen förändrar man förutsättningarna för kraftvärmen.

Särskilt yttrande av experterna Anders Ydstedt och Birgitta Lindblad

Fjärrvärme är en bra uppvärmningsform. Den har bidragit till en bättre miljö i våra tätorter och den effektiviserar vår energianvändning genom att ta tillvara restenergi från industriella processer och elproduktion.

Sverige ligger väl framme när det gäller användning av fjärrvärme- och fjärrkyla. Mycket talar också för att fjärrvärme- och fjärrkyla kommer att få ökad betydelse i fler länder framöver. Kunskapsutredningen om distribution av värme och kyla kan bli en svensk exportframgång.

Den väg Sverige nu väljer när det gäller att förbättra konkurrensen, effektivisera verksamheterna och förstärka konsumenternas ställning inom fjärrvärmemarknaden kommer att ha stor betydelse för hur svensk fjärrvärmeindustri ska kunna ta tillvara sin goda position på en ökande marknad både i Sverige och på nya exportmarknader.

Erfarenheter från tidiga svenska avregleringar inom t ex el- och telekombranscherna visar att framsynta omregleringar gett förutsättningar för omfattande svenska exportindustrier.

Vår uppfattning är att fjärrvärmeutredningens uppdrag att förbättra för konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden aktivt kan bidra till en positiv utveckling även för fjärrvärmemarknadens producenter, distributörer och leverantörer.

Vi har i tidigare skrivelser och yttranden till fjärrvärmeutredningen påtalat att detta i första hand bör ske genom aktörernas egna agerande på marknaden. För fjärrvärmeföretagen gäller det att gentemot kunder och leverantörer agera som en attraktiv aktör på en marknad. I slutbetänkandet behandlas även möjligheterna för andra aktörer att agera via fjärrvärmeföretagens nät, s k tredjeparts-access (TPA). Utredningen påvisar skäl för att förbättra leverantörernas ställning men avvisar förslaget att införa TPA. TPA innebär att andra aktörer än fjärrvärmeföretagen ska kunna både lämna och leverera värme via näten.

Vi menar att utredningen på ett tidigare stadium borde ha belyst möjligheterna till standardisering inom fjärrvärmemarknaden. Dagens stora skillnader mellan olika nät är ett av flera tekniska och affärsmässiga hinder för TPA och för hopkoppling av existerande nät vilket är ett medel för bättre energiutnyttjande. Vägen till en avreglering av fjärrvärmemarknaden är därför fortsatt lång. En fortsatt översyn av fjärrvärmemarknaden bör dock behandla standardiseringsfrågor.

Från våra kontakter med industrin känner vi inte igen resultatet av den undersökning som gjorts på uppdrag av fjärrvärmeutredningen om industrins intresse för TPA. Företagen menar att det finns en potential till ökad användning av restenergi som inte tas tillvara idag. De företag vi haft kontakt med menar att TPA kan vara ett medel för att nå ökad konkurrens om utbudet av fjärrvärme och ökad användning av restenergi.

Utredningens förslag om att båda parter ska vara överens vid medling förbättrar inte dagens situation. Det måste räcka med att en part önskar medling för att fjärrvärmenämnden ska ta upp ärendet.

Vi menar därför att trots de invändningar som utredningen har rest borde ett införande av TPA övervägas som ett sista steg när leverantörer av restenergi och fjärrvärmeföretagen inte kommer överens. Detta förutsätter att nätägaren erhåller en marknadsmässig ersättning för upplåtelsen och intrånget i äganderätten.

Referenser

Litteratur

- Bengtsson, Bertil, En problematisk grundlagsändring, Svensk Juristtidning 1994.
- Bengtsson Bertil, m.fl., Miljöbalken – En kommentar, del I–II.
- Bergström, Sture, m.fl., Juridikens termer, Stockholm, 1998.
- Bergman, L. mfl., Europas nätverksindustrier, Telekommunikationer, Avregleringar i Europa, SNS förlag, 1999.
- Bergman, Mats, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, (Ds 2002:21). (Bergman, M. 2002).
- Bergman, Mats, Missbruk av dominerande ställning på avreglerade marknader, Särtryck ur Europarättslig tidskrift, nummer 1 2003 årgång 6. (Bergman, M. 2003).
- Bernitz, Ulf, Standardavtalsrätt, 6:e uppl., Marknadsrättsförlaget AB, Stockholm 1993.
- Call/Holahan, Microeconomics, 2nd edition, Wadsworth Inc., 1983.
- Copeland, Tom m.fl., Valuation – Measuring and Managing the Value of Companies, McKinsey & Company Inc., Second edition 1994.
- Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002.
- Didón, Lars-Uno, m.fl., Plan- och bygglagen, En laghandbok, Nordstedts Juridik AB, 1988.
- Fitger, Peter, Rättegångsbalken, En laghandbok, Norstedts Juridik AB, 1988.
- Folkesson, Enar, Företaget i ekonomisk kris, 4:e uppl., Thomson Fakta AB, Stockholm 2002.
- Frederiksen, Svend och Werner, Sven, Fjärrvärme: Teori, teknik och funktion, Studentlitteratur, Lund, 1993.

- Fredriksson, Östen, Kommunallagen – en handbok, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998.
- Heuman, Lars, Specialprocess – Utsökning och konkurs, 5:e uppl. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000.
- Hilborn, Ingegärd, m.fl., Kommunala samverksansformer, Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag, Stockholm 2000.
- Hilborn, Ingegärd, m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag, 2001.
- Holmberg, Carl, m.fl., Brottsbalken, del I, 6:e uppl., Norstedts, Stockholm, 1995.
- Jareborg, Nils, Brotten II, 2:a uppl., 1986.
- Kajser m.fl., Kommunallagarna I, 1980.
- Lehrberg, Bert, Avtalsrättens grundelement, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala 2004.
- Lindell, Bengt, Alternativ tvistlösning – särskild medling och skiljeförfarande, Iustus förlag, Uppsala 2000.
- Lindquist, Ulf, Kommunala befogenheter – en redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och praxis, 5:e upplagan, Norstedts Juridik AB 2000.
- Michanek, Gabriel, Energirätt – En undersökning från mark- och miljörettslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning, Iustus förlag, Uppsala 1990.
- Nergelius, Joakim, Konstitutionellt rättighetskydd, svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1995.
- Nordh, Roberth och Lindblom, Per Henrik, Kommentar till RB, häfte 2, kapitel 10–14, Iustus förlag, Uppsala 2003.
- Petrén, Gustaf, m.fl., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, 12:e uppl., Stockholm 1980.
- Ramberg Jan, Köplagen, 1995.
- Rudkevich, m.fl., Modeling electricity pricing in an deregulated generation industry, Energy Journal 19, 1998.
- Tuula, Marie, Galdenärens avtal – Vid företagskonstruktion och konkurs, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2003.
- Ullenhag, Erik, Kärnkraftsavvecklingen och Europakonventionen, Svensk Juristtidning 1998.
- Welamson, Lars och Mellqvist, Mikael, Konkurs, 10:e uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 2003.
- Wennberg, Susanne, Straffansvar, 2:a uppl., Juristförlaget, Stockholm 1987.

Offentligt tryck

Ds 2001:60, Effektivare energianvändning, Näringsdepartementet.
Ds 2001:65, Förslag till program för långsiktiga avtal med energintensiv industri.
Ds 2001:65, Förslag till program för långsiktiga avtal med energintensiv industri.

NJA II 1904 nr 6.

NJA II 1942 nr 2, Lag om ändring i vissa delar av strafflagen.

prop. 1977/78:86, Med förslag till lag om vissa rörledningar, m.m.
prop. 1980/81:90, Om riktlinjer för energipolitiken.
prop. 1983/84:92, Om avtalsvillkor mellan näringsidkare.
prop. 1985/86:1, Ny Plan- och bygglag.
prop. 1985/86:3, Lag om hushållning med naturresurser.
prop. 1985/86:62, Datorrelaterade brott och ocker.
prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag.
prop. 1985/86:90, Följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamvverkan.
prop. 1986/87:89, Om ett reformerat tingsrättsförfarande.
prop. 1986/87:90, Om ny konkurslag.
prop. 1992/93:141, Ändring i straffskalorna.
prop. 1993/94:162, Handel med el i konkurrens.
prop. 1994/95:17, Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäligen avtalsvillkor i konsumentförhållanden.
prop. 1994/95:222, Ny ellagstiftning.
prop. 1996/97:32, Redovisning i ekonomiska föreningar och handelsbolag m.m.
prop. 1996/97:136, Ny ellag.
prop. 1998/99:35, Ny lag om skiljeförfarande.
prop. 1999/2000:57, Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden.
prop. 1999/2000:72, Ny naturgaslag.
prop. 2001/02:56, Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn.
prop. 2002/03:1, Budgepropositionen för 2003, 33, Bilaga: UO 21, Energi.
prop. 2002/03:85, Vissa elmarknadsfrågor.
prop. 2003/04:1, Budgetpropositionen för 2004, 16, Bilaga: UO 21, Energi.

prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m.
prop. 2003/04:135, Särskild förvaltning av elnät.
prop. 2003/04:170, Program för energieffektivisering, m.m.
prop. 2004/05:13, Distans- och hemförsäljningslag m.m.
prop. 2004/05:62, Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

bet. NU 1977/78:47, Med anledning av propositionen 1977/78:86 med förslag till lag om vissa rörledningar, m.m. jämte motion.
bet. NU 1980/81:60, Över proposition 1980/81:90 om riktlinjer för energipolitiken jämte motioner.
bet. 1993/94:NU22, Handel med el i konkurrens.
bet. 1995:96:NU1, Ny ellagstiftning.
bet. 1997/98:NU3, Ny ellag.
bet. 2001/02:NU9, Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn.
bet. 2004/05:LU5, Distans- och hemförsäljningslag m.m.

rskr 1977/78:210
rskr. 1980/81:381
rskr. 1993/94:358
rskr. 1995/96:2
rskr. 1997/98:27
rskr. 2001/01:180
rskr. 2004/05:161

SOU 1972:58, Koncession för pipelines.
SOU 1996:49, Regler för handel med el.
SOU 1999:5, Effektiva värme- och miljölösningar.
SOU 1999:115, Värme – och gasmarknadsutredningens slutbetänkande.
SOU 2000:90, Elnätsföretag – regler och tillsyn.
SOU 2002:14, Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.
SOU 2002:50, Miljöbalkens under utveckling – Ett principbetänkande.
SOU 2002:54, En ny prisinformationslag.
SOU 2003:2, Fördelningseffekter av miljöpolitik, Bilaga 11 till LU 2003.

- SOU 2003:48, Införlivande av transparensdirektivet Bilaga 4, Konkurrensrådets rapport: Vilka företag omfattas av transparensdirektivet?
- SOU 2004:7, Ledningsrätt, Slutbetänkande av 2002 årsledningsrättsutredning.
- SOU 2004:38, Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation – principförslag för en framtida organisation.
- SOU 2004:40, Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation.
- SOU 2004:34, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler.
- SOU 2004:64, Allmänna vattentjänster. Betänkande från Va-lagsutredningen.
- SOU 2004:100, Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.
- SOU 2004:109, Energideklarering av byggnader.
- SOU 2004:115, Tryggare fjärrvärmekunder.
- SOU 2004:119, Hållbara laster, Konsumtion för en ljusare framtid, Delbetänkande av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen.
- SOU 2004:129, El- och naturgasmärnaderna, Energimåknader i utveckling, Slutbetänkande från El- och gasmärnadsutredningen.
- SOU 2004:136, Skäligt pris på fjärrvärme.
- SOU 2005:23, En BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns.

Ökonomi- och Erhvervsministeriet den 29. marts 2004, Danmark.
Aftale mellem regeringen (Venstre og det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne vedr. vindenergi och decentral kraftvärme m.m. (opfølgning 19 juni 2002 aftalen).

EG-direktiv, m.m.

- Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskälige villkor i konsumentavtal, Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L 095, 21.04.1993.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), Euro-

peiska gemenskapernas officiella tidning EGT L 108, 24.4.2002.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, Europeiska unionens officiella tidning (EUT) L 176, 15.7.2003.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG, EUT L 176, 15.7.2003.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG.

Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT C 372, 9.12.1997.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1945 s. 354.

NJA 1949 s. 35.

NJA 1952 s. 50.

NJA 1984 s. 512.

NJA 1987 s. 388.

Hovrätterna

SvJT 1947 s. 20

RH 1982:54

RH 1997:117

Marknadsdomstolen

MD 1985:12

MD 1987:13

MD 1989:8

MD 2002:11

MD 2002:23

MD 2004:22

Rapporter m.m.

- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Norm Models, AG2:V2 – Progress Report", för SUMICSID AB.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Economic and environmental efficiency of district heating plants", 2004 Elsevier Ltd.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Evolutionary Regulation: From CPI-X towards contestability", Sumicsid report, 2004.
- Agrell, Per och Bogetoft, Peter, "Ex-post Regulation", Sumicsid, preproject 2 – final 2 report, 2002.
- Andersen, Christian, Bendz, Anders och Westlund, Tobias, School of Economics and Management, "District Heating – Future Scenarios of 2015".
- Andersson, Sofie och Werner, Sven, "Fjärrvärme i Sverige 2001 – En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar", FVB Sverige AB, 2003.
- Andersson, Sofie och Werner, Sven, Chalmers Tekniska Högskola, "Svensk fjärrvärme – ägare, priser och lönsamhet", Göteborg 2001.
- Averch, H. And Johnson, L., "The Behavior of the Firm under Regulatory Constraint"; American Economic Review, December 1962.
- Avgiftsgruppen med representanter för Fastighetsägarna, HSB:s Riksförbund, Riksbyggen, SABO och Hyresgästernas Riksförbund, "Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige – En avgiftsstudie för år 1999",
...En avgiftsstudie för år 2000",
...En avgiftsstudie för år 2001",
...En avgiftsstudie för år 2002",
...En avgiftsstudie för år 2003",
...En avgiftsstudie för år 2004".
- Avgiftsgruppen (HSB, Riksbyggen, SABO, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna) "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", Rapport juli 2003.

- Avgiftsgruppen (HSB, Riksbyggen, SABO, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna) "Fjärrvärmeföretagen och ägandet", Rapport maj 2004.
- Davies, Howard och Lam, Pun-Lee, "Managerial Economics – An Analysis of Business Issues", FT Prentice Hall.
- Dreber Lundkvist & partners AB, "Kritisk granskning av de ekonomiska parametervärdena för kapitalkostnaderna i nät nytto-modellen, uppdrag för Energimyndigheten".
- ECON Analys AB i Sverige (ECON), "Vissa strukturfrågor i fjärrvärmesektorn", hösten 2003.
- Ek, Göran, STEM, "Priset på fjärrvärme – reglering av förändring och nivå", 2002-04-02.
- Ek, Göran, STEM, "Ekonomisk reglering av fjärrvärme i Norden", underlag till Fjärrvärmeutredningen.
- Ekvall, Tomas, m.fl., "Effects of planned expansion of waste incineration in the Swedish district heating systems", Energy Systems Division, Department of Energy Conversion, Chalmers University of Technology, Göteborg, 14 november 2003.
- Emanuelsson, S. och Gryte, T., "Fjärrvärme en prissättningsstudie" (00/01).
- Energitilsynet og Energiklagenævnet Danmark, "Prisbestemmelser og myndighetskompetencer", En redogørelse omhandlende energiforsyningslovene, Bent Ole Gram Mortensen, December 2001.
- Energistyrelsen, Köpenhamn, Danmark, "Effektivisering av fjernvarmesektorn", Idékatalog, Udkast juni 2004-06-24.
- Energistyrelsen, Köpenhamn, Danmark, Rammevillkår for fjernvarmesektorn, Baggrundsrapport till projektet "Effektivisering av fjernvarmesektorn".
- Euroheat & Power, "District Heat in Europe", Country by Country 2003 Survey.
- Elforsk, "El från nya anläggningar – 2003", rapport nr 03:14 juni 2003.
- FVB, Analysgruppen Borås, "Förstudie Regional fjärrvärme Halland", Varberg Energi AB, Falkenberg Energi AB och Energiverken i Halmstad AB (ej offentlig utredning).
- Fjärrvärmeföreningen, "50 år med fjärrvärme i Sverige", 1999.
- Gebremedhin, Alemayehu, "Regional and Industrial Co-operation in District Heating Systems, Division of Energy Systems, Department of Mechanical Engineering, Linköpings universitet.

- Grohnheit, Poul Erik, Bent Ole Gram Mortensen, "Competition in the market for space heating. District heating as the infrastructure for competition among fuels and technologies".
- Grohnheit, Poul Erik, Skytte Klaus, "En nordeuropeisk elbör", Afdelingen for Systemanalyse, Forskningscenter Risö, Roskilde September 1998.
- Gustafsson, Kristian, Effektivitetsstudier med "Data Envelopment Analysis. En teoretisk studie med empirisk tillämpning på svensk fjärrvärme", Magisteruppsats i Nationalekonomi, Ekonomiska institutionen, SLU Uppsala.
- Henriksson, Lars, "Fjärrvärmeföretagen – Utredning om behovet av förhandsreglering och priskontroll", 19 februari 2004.
- Höglund, Rune, "Econometri, 3 SV. Multipel Regression", Åbo Akademi 2004-03-09.
- Hackett, Steven, "The Economics of Antitrust and Regulation", chapter 12: Natural Monopoly Regulation, Humbolt State University, Econ 459.
- IVA 2002, "El och kraftvärme från kol, naturgas och biobränsle".
- Joskow, Paul L., "Electricity Sector Restructuring and Competition: lessons learned", Cuadernos de Economía, år 40, No 121, s. 548–558, december 2003.
- Joskow, Paul L., "The Determination of Allowed Rate of Return in a Formal Regulatory Hearing", Bell Journal of Economics, 1972, vol.3 issue 2, s. 632–644.
- Joskow, Paul L., "Regulation and deregulation after 25 years: lessons learned for research in industrial organization", MIT Cambridge MA.
- Knutsson, David, "Impact of electricity certificate and greenhouse gas emission permit trade on the Swedish district heating sector", Department of Energy Conversion, Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden 2004.
- Knutsson, David, "National Aggregation of Locally Described District Heating Systems", Department of Energy Conversion, Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden 2003.
- Knutsson, David, "Potential for natural gas based CHP generation in Swedish district heating systems", IAEE 25th International Conference Aberdeen, Scotland June 2002.
- Konkurrensverket, remissvar över betänkande från Va-lagsutredningen, "Allmänna vattentjänster" (SOU 2004:64).
- Konkurrensverket, rapport 2002:2, "Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?"

- Konkurrensverket, rapport 2003:22, "Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Telemarknaden".
- Konkurrensverket, rapport 2004:3, "Monopolmarknader i förändring".
- Munck, Robert och Dyrvold, Andreas, "Det svenska flygets avreglering", C-uppsats Mitthögskolan Östersund.
- Munksgaard, Jesper; Pade, Lise-Lotte och Fristrup, Peter, "Efficiency Gains in Danish District Heating – Is there anything to learn from benchmarking?" 20 augusti 2003-08-26.
- Naturvårdsverket, "Utvärdering av spillvärmeprojekt", Delrapport för utvärdering av de lokala investeringsprogrammen, Utvärdering av ÅF-Energi & Miljö, 2 april 2004.
- Nordleden, "Utveckling av fjärrvärmesystem i Norden, med fokus på potentialen för biobränsle- och naturgaskraftvärme" Slutrapport för etapp 2, oktober 2003.
- Nordleden Nyhetsblad, "Mycket stor kraftvärmepotential i Sverige – maximala potentialer för biobränsle respektive naturgas" mars 2003.
- OXERA, "The critical sales loss test in market definition" – Competing Ideas nov 2002.
- OXERA, "Informational Asymmetries – what's your number?", Competing Ideas Sept 2003.
- PBL-kommittén, Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.
- Profu, "Avfallsförbränning – utbyggnadsplaner, behov och brist", Uppdatering av nationell kapacitetsstudie.
- Profu, "Energibeskattning på avfallsförbränning – ett räkneexempel", 2004-02-01.
- Profu, "Förstudie om orsaker till att spillvärme från industrin inte utnyttjas för fjärrvärmeproduktion", 2004-06-16.
- Profu, "Konsekvensanalyser av olika framtida styrmedels och skattemodeller för det svenska energiskattesystemet – ett samarbetsprojekt med svensk Energi, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Bioenergiföreningen och Svenska Gasföreningen", mars 2003.
- "Quantitative Competition Analysis", The Utilities Journal, april 2000.
- RDT ESD 126, "Approaches to the economics of regulation".
- Rolfsman, Björn, "Interaction between Energy Systems of Buildings and Utilities in an ever-changing Environment", Depart-

- ment of Mechanical Engineering, Division of Energy Systems, Linköping University 2003.
- RVF, "Kapacitet för att ta hand om brännbart och organiskt avfall", RVF Utveckling, Rapport 00:13.
- RVF, "Kapacitet för att ta hand om brännbart och organiskt avfall", RVF Rapport 02:02.
- RVF, Svensk Avfallshantering 2003.
- Sandin, Rickard, "Avancerad ekonomisk analys i mål om tillämpning av konkurrenslagen i svensk domstol". Uppdragsforskning åt Konkurrensverket.
- Sheshinski, Eytan, "Regulation of Private Infrastructure Industries, Harvard Institute of International Development", Lecture delivered at the seminar organized by CIDE (Centro de Investigacion y Docencia Economicas), Mexico Citu, August 20-21, 1998.
- Statistiska Centralbyrån (SCB), "Kvalitativ studie – Djupintervjuer med fastighetsägare och kommuner" för Fjärrvärmeutredningen.
- Statistiska Centralbyrån (SCB), Statistiska Meddelande SM 16.
- Solid biofuels – Terminology, definitions and descriptions, CEN TC 335, TS 14588.
- Statens energimyndighet, "Förstudie av värmemarknaden", ER 23:1999.
- Statens energimyndighet, "Fjärrvärmerna på värmemarknaderna", ER 19:2000.
- Statens energimyndighet, Remissvar över rapport ER 19:2000.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige", ET 1:2002.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige 2002", ET 23:2002.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige år 2003", En uppföljning av värmemarknaderna.
- Statens energimyndighet, "Värme i Sverige 2004".
- Statens energimyndighet, "Översyn av elcertifikatsystemet, delrapport etapp 2. Bilaga 4: Potential för biobränslebaserad kraftvärme i fjärrvärmenäten. Bilaga 6: Potential industriellt mottryck", november 2004.
- Statens energimyndighet, Föreskrifter om statligt bidrag till investering för ombyggnad och anslutning av eluppvärmda byggnader till fjärrvärme.
- Statens energimyndighets författningssamling (STEMFS) 2001:2, 20 juni 2001.
- Statens energimyndighet, "Ekonomiska parametrar till Nätnyttomodellen", Energimyndigheten juni 2003.

- Statens energimyndighet, "Rapport Nätnyttomodellen, Kundenspecifika samt drift och underhållskostnader", januari 2003, Anders Ångström, SWECO Energuide, och Magnus Lindén, EME Analys.
- Statens energimyndighet, "Nätnyttomodellen – utveckling, Andra avstämning mot företagsdata", Energimyndigheten oktober 2002.
- Statens energimyndighet, "Nätnyttomodellen utveckling – fokus på ekonomiska parametrar i modellen", mars 2003.
- Statens energimyndighet, "Elnätföretagens kostnadseffektivitet och produktionsutveckling – jämförelser av nätföretagens distribution av el år 2002 samt utvecklingen 2000–2002", Rapport ER 10:2004.
- Statens energimyndighet och ÅF-Energi & Miljö AB, 2003-08-19, "Konsekvensbedömning av förändrade nedsättningsregler för fjärrvärmelieferanser till industrin".
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2002", ET 18:2002.
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2003", ET 20:2003, november 2003.
- Statens energimyndighet, "Energiläget i siffror", ET 21:2003, januari 2004.
- Statens energimyndighet, "Energiläget 2004", ET 17:2004, november 2004.
- Statens energimyndighet, "Energiindikatorer för uppföljning av Sveriges energipolitiska mål – temaområden fjärrvärmemarknaden och naturgasmarknaden".
- Statens energimyndighet, "Rapport angående systemgränser för byggnadsuppvärmning", oktober 2004.
- Statens energimyndighet, Uppskattning av marknaden för kyla, främst komfortkyla i Sverige, opublicerad arbets-PM, januari 2005.
- Statens Energimyndighet, "Effekten för kraftvärmen av att ta bort koldioxidskatten, En delrapport om utvecklingen på kraftvärmeområdet", februari 2005.
- Statoil, "Energi till bostäder och lokaler – många frågor, få svar", Energirapporten, juni 2004.
- Statskontoret, "Effektivare tillsyn över energimarknaderna", Statskontoret, 2003:27.
- STOSEB, "Kraftvärme syd. När och hur mycket. Vad säger ekonomin?".

- STOSEB "Fjärrvärmeintegrationen i Stor-Stockholm", Rapport november 1995.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärme som uppvärmningssystem – vad tycker kunden?", FVF 1998:3.
- Svensk Fjärrvärme, "Kalkylering i fjärrvärmeföretag", januari 2002.
- Svensk Fjärrvärme, "Industriell Spillvärme", juni 2002.
- Svensk Fjärrvärme; Svensk Energi och Svenska Kommunförbundet, "Tid för kraftvärme", november 2002.
- Svensk Fjärrvärme, "Svenska Värmenät", mars 2003.
- Svensk Fjärrvärme, Statistik 2002, november 2003.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden", Rapport februari 2004.
- Svensk Fjärrvärme, "Fjärrvärmen och miljön".
- Svensk Fjärrvärme, "Konkurrenssituationen för fjärrvärmemarknaden på värmemarknaden".
- Svahn, Peter, "Beslutsunderlag i svenska energiföretag – Kalkylpraxis, prissättning och strategier för ledningsbunden energi", Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet år 2000.
- Sycon Energikonsult AB Maria Nilsson, SwedPower AB Pernilla Strömberg, "Utvärdering av olika metoder för allokering i kraftvärmeproduktion".
- VanDoren, Peter, "Making sense of electricity regulation"; Regulation, vol. 23 No. 23.
- Vogelsang, Ingo; "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: a 20 year Perspective"; Journal of Regulatory Economics, 2002, vol 22. issue 1 s. 5–27.
- Werner, Sven, "The position of district heating in the world and the corresponding use of renewables", Chalmers Tekniska Högskola.
- Werner, Sven, "Avoided carbon dioxide emissions from the current global use of district heating and combined heat and power", Chalmers University of Technology, District Heating and Cooling, April 2003.
- Werner, Sven, "Fjärrvärme som underlag för framtida kraftvärme", FVB Borås 2002-05-08.
- Werner, Sven och Knutsson, David, "Potential for natural gas based CHP generation in Swedish district Heating Systems", Nordleden Project.
- Werner, Sven och Broden, Anders, "Prices in European District Heating Systems", Helsingfors 2004-08-30.

- Westin, Paul, "Öppna Fjärrvärmenät (TPA)", Sveriges Energiting 12–13 mars 2002.
- Westin, Paul, "Tredjepartstillträde till fjärrvärmenät", Arbetsrapport för Svenska Fjärrvärmeföreningen 14 december 2001.
- VMK/EKAN, "Vad kostar fjärrvärmen? Slutrapport med fokus på metodanvisningar".
- ÅF-Energi & Miljö AB, "Beskrivning av kraftvärmeanläggningar – Underlag till Fjärrvärmeutredningen", Anna-Karin Hjalmarsson och Maria Stenkvis.
- ÅF EnergiledarGruppen Nätverk Sverige, "Miljönyckeltal för energianvändning", David Ringmar, Camilla Sundlöf, 2003-03-31.
- ÅF-Energi & Miljö AB, "Tekniska förutsättningar för tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten", Rapport för Fjärrvärmeutredningen, Karin Byman och Hans Åkesson, 2004-01-09.
- ÅF-Installation AB, "Möjligheter att utnyttja fjärrvärme i kombination med lokalt producerad spetsvärme i fastigheter, 2004-11-19".
- Öhrlings PricewaterhouseCoopers, "Bedömning av potential för högeffektiv kraftvärme i Sverige m.m., Rapport för Fjärrvärmeutredningen", januari 2005.