

Kommittédirektiv



Utredning om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

**Dir.
2009:5**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 januari 2009

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska närmare analysera förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna. Syftet med att närmare utreda frågor om en lagstadgad sådan rätt är att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö. Utredaren ska belysa för- och nackdelar samt göra en bedömning av förutsättningarna för ett lagstadgat tredjepartstillträde, och lämna förslag till ett regelverk för tredjepartstillträde samt vid behov förslag till finansiering. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 30 april 2010.

Bakgrund

Fjärrvärme

Fjärrvärme består tekniskt sett av centraliserad produktion av värme som distribueras i ett rörledningssystem för uppvärmning av byggnader och för att tillgodose värmebehov inom industrin. Fjärrvärmen har byggts ut sedan i slutet av 1940-talet, framför allt av kommuner och kommunala energibolag och står i dag för cirka hälften av den totala uppvärmningen av bostäder och lokaler i Sverige. Under 2007 levererades ca 47 TWh fjärr-

värme. Fjärrvärmerna har en viktig roll i omställningen av energisystemet. Den har bidragit till ett kraftigt minskat oljeberoende, ett effektivare energiutnyttjande, en allt större användning av förnybara bränslen, förbättrad luftkvalitet i tätorter och minskade utsläpp av växthusgaser. En ökad användning av fjärrvärme är också en viktig förutsättning för utbyggnad av kraftvärme, dvs. samtidig produktion av el och värme.

Avreglerade energimarknader och tredjepartstillträde

I samband med avregleringen av elmarknaden 1996 avreglerades också prissättningen på fjärrvärme. Vid avregleringen infördes bl.a. en bestämmelse för kommunala företag som bedriver produktion och handel med el som innebär att sådana företag ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Syftet var att kommunala elföretag inte får tillämpa självkostnadsprincipen, vilket är huvudprincipen vid kommunal verksamhet. Om kommunala elföretag tillämpar denna princip skulle det snedvrیدا konkurrensen gentemot privata elföretag. Samtidigt infördes en motsvarande bestämmelse för kommunala företag som bedriver distribution av fjärrvärme. Syftet med den bestämmelsen är att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan el och fjärrvärme.

Numera står kommunala fjärrvärmeföretag för drygt 60 procent av mängden distribuerad fjärrvärme i landet medan de privata fjärrvärmeföretagen svarar för drygt 20 procent. Resterande del står de statliga fjärrvärmeföretagen för. Det finns omkring 200 fjärrvärmeföretag i landet som 2007 omsatte ca 29 miljarder kronor.

Avregleringarna på el- och gasmarknaderna har syftat till att möjliggöra konkurrens i produktionen och handeln med el och naturgas och därigenom skapa förutsättningar för mer effektiva energimarknader. Konsumenterna har fått möjlighet att fritt välja el- respektive naturgasleverantör. Genom avregleringarna har det införts regler om åtskillnad mellan distributionsverksamheter som utgör naturliga monopol och de konkurrensutsatta produktions- och handelsverksamheterna.

Nät- och överföringstariifferna för distribution av el och naturgas har reglerats och ska vara skäliga och omfattas av tillsyn av Energimarknadsinspektionen enligt el- respektive naturgaslagen.

När det gäller fjärrvärme utgör distributionen av hetvatten ett naturligt monopol, vilket innebär att det normalt saknas ekonomiska förutsättningar för att bygga parallella fjärrvärmenät. Fjärrvärmenäten kan i detta avseende likställas med näten för överföring av el och naturgas. De skiljer sig dock i andra avseenden, t.ex. genom att de är lokala och inte skyddas av några koncessioner eller liknande regleringar. Dagens regelverk innebär således att det inte finns någon rätt till tillträde, s.k. tredjepartstillträde, till ett fjärrvärmenät för någon annan än ägaren till fjärrvärmenätet. Det finns inte heller några regler med krav på åtskillnad av produktion och handel respektive distribution av fjärrvärme. I flera olika sammanhang har det emellertid framförts att ett liknande regelverk som gäller för el och naturgas, som bygger på tredjepartstillträde på icke-diskriminerande villkor, även borde införas för fjärrvärmeverksamhet.

Begreppet tredjepartstillträde för fjärrvärmeverksamhet innebär att en tredje part, utöver fjärrvärmeleverantören och kunden, får tillträde till fjärrvärmenätet på icke-diskriminerande villkor och på ett eller annat sätt får avsättning för sin värme. Ett införande av tredjepartstillträde i fjärrvärmenäten skulle t.ex. kunna innebära att spillvärmeleverantörer kan sälja värme direkt till konsumenten genom att få tillträde till nätet för själva distributionen. Det finns emellertid ett flertal olika former för tredjepartstillträde, t.ex. delvis öppna nät för tredje part eller en gradvis öppning av fjärrvärmenät.

Fjärrvärmeutredningen (N2003:03)

I december 2002 beslutade den tidigare regeringen att tillsätta en utredning för att se över fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna (dir. 2002:160). Fjärrvärmeutredningen (N2003:03) hade bl.a. i uppdrag att analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om

det bedömdes lämpligt, föreslå regler för detta. I uppdraget ingick också att analysera konsekvenser för samhälle, företag och miljö av möjlighet till tredjepartstillträde. Utredaren skulle även bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Fjärrvärmeutredningen redovisade i betänkandet *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden* (SOU 2005:33) bedömningen att ett lagstadgat tredjepartstillträde inte borde införas. Utredaren menade att varken konkurrensskäl, konsumentnytta eller miljöhänsyn talade för att införa en tvångsvis reglerad rätt till tredjepartstillträde. Däremot föreslogs regler där innehavaren av ett fjärrvärmenät skulle åläggas en skyldighet att förhandla med en potentiell leverantör av värme. Om de båda parterna skulle anse att de behövde hjälp för att enas föreslogs en möjlighet att ansöka om medling vid en nyinrättad Fjärrvärmenämnd.

Införande av krav på förhandlingskyldighet för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

I propositionen *Fjärrvärmelag m.m.* (prop. 2007/08:60) föreslogs till skillnad från utredningens förslag att det skulle räcka med att en av parterna skulle ansöka om medling vid Fjärrvärmenämnden. Propositionen godkändes av riksdagen (bet. 2007/08:NU11, rskr. 2007/08:184) och fjärrvärmelagen (2008:263) trädde i kraft den 1 juli 2008. Därmed infördes en skyldighet för fjärrvärmeföretag att förhandla med den som vill sälja värme till fjärrvärmeverksamheten. Om någon överenskommelse inte kan träffas om tillträde, ska fjärrvärmeföretaget ange skälen för att tillträde inte kan medges. Det finns också enligt fjärrvärmeförordningen (2008:526) en möjlighet att ansöka om medling vid Fjärrvärmenämnden vid Statens energimyndighet om någon överenskommelse om tillträde inte kan träffas.

Fjärrvärmelagen innehåller i övrigt bestämmelser som syftar till att stärka fjärrvärmekundernas ställning och öka insynen i fjärrvärmeverksamheterna. Energimarknadsinspektionen är ansvarig tillsynsmyndighet enligt fjärrvärmelagen och ska bl.a. svara för tillsyn över att bestämmelserna om förhandling till

tillträde för rörledningar för fjärrvärme efterlevs. Energimarknadsinspektionen ska även verka för att fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras samt följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaderna.

I fjärrvärmelagen görs också ett undantag med vissa begränsningar från den s.k. lokaliseringsprincipen, vilket innebär att ett kommunalt företag får bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Den ovan nämnda bestämmelsen om att kommunala företag ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund finns numera också i fjärrvärmelagen.

Behov av en fördjupad utredning om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

Regeringen aviserade i propositionen *Fjärrvärmelag m.m.* (prop. 2007/08:60) att man avser att närmare utreda frågan om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten och därefter överväga en reglering i syfte att stärka förutsättningarna för konkurrens på fjärrvärmemarknaderna. Syftet med att närmare utreda frågor om en lagstadgad rätt till tillträde är att ytterligare stärka fjärrvärmekundernas ställning samt att åstadkomma en effektivare värmemarknad med lägre fjärrvärmepriser och en förbättrad miljö. Bakgrunden var bl.a. att flera remissinstanser framfört kritik mot att Fjärrvärmeutredningens förslag om skyldighet för innehavare av fjärrvärmenät att förhandla med potentiella leverantörer av värme inte var tillräckligt långtgående. Dessa remissinstanser menade att en lagstadgad rätt till tredjepartstillträde borde införas. Även Konkurrensverket har i olika sammanhang påtalat behovet av att ytterligare utreda frågor om tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten, bl.a. i rapporten *Konkurrensen i Sverige 2007*. Vidare har den s.k. Värmemarknadskommittén, där det ingår representanter från Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, SABO, Villaägarnas Riksförbund och Svensk Fjärrvärme i

skrivelser till Näringsdepartementet föreslagit att regeringen bör ta initiativ till en fördjupad utredning om sådant tredjepartstillträde. Också industrisammanslutningen Återvunnen energi, som representerar företag som i sina produktionsprocesser får industriell restvärme, har i skrivelser till Näringsdepartementet begärt fördjupad utredning av dessa frågor.

Näringsutskottet uttalade i samband med behandlingen av propositionen att man är positiv till att regeringen avser att utreda frågan om tredjepartstillträde (bet. 2007/08:NU11). Utskottet underströk att det är viktigt att möjligheterna till ökad konkurrens på fjärrvärmemarknaden tas till vara. Fjärrvärmeföretagen har genom innehavet av rörledningarna en monopolliknande ställning. Det medför enligt utskottet att fjärrvärmekunderna står i en beroendeställning till fjärrvärmeföretagen. Genom att införa en möjlighet för fjärrvärmekunderna att välja mellan olika leverantörer av värme skulle kundernas förhandlingsposition stärkas och priserna kunna hållas nere. Utskottet framhöll även sin uppfattning om att det är angeläget att utredningen får en skyndsam hantering.

Uppdraget

Analys av förutsättningarna för lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

Utredaren ska med utgångspunkt i Fjärrvärmeutredningens arbete belysa för- och nackdelar samt närmare analysera och bedöma förutsättningarna för att införa ett lagstadgat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten. Syftet med att införa ett sådant tredjepartstillträde är att skapa förutsättningar för konkurrens på icke-diskriminerande villkor mellan olika värmeleverantörer på de lokala fjärrvärmemarknaderna. Olika perspektiv såsom konkurrensfördelar, konsumentnytta och miljöaspekter ska tas med i analysen. Utredaren ska utvärdera olika alternativa former och regleringar för ett sådant lagstadgat tredjepartstillträde på icke-diskriminerade villkor.

Förutsättningarna för tredjepartstillträde i små och stora fjärrvärmesystem ska också belysas. Utredaren ska särskilt undersöka vilka möjligheter spillvärmeleverantörer i dag har att få tillträde till fjärrvärmenäten i olika delar av landet. Utredaren ska även redovisa erfarenheter av den skyldighet för fjärrvärmeföretag att förhandla med den som vill sälja värme till fjärrvärmeverksamheten som gäller enligt fjärrvärmelagen (2008:263). Då beskattningen av värmeproduktion beror på om den produceras inom industri, fjärrvärmeverk eller kraftvärmeverk skall energiskattesystemets utformning också uppmärksammas vid analysen.

Utredaren ska även belysa erfarenheterna av tredjepartstillträde på marknaderna för el och gas och för andra infrastrukturer som en del av underlaget för att bedöma om det finns förutsättningar och är lämpligt att införa liknande regler för fjärrvärmenäten. Vidare ska utredaren undersöka hur andra länder reglerar fjärrvärmeverksamhet och redovisa erfarenheter av olika slag av sådana regleringar.

Reglering av tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten på icke-diskriminerande villkor

Utredaren ska lämna förslag till en reglering för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten på icke-diskriminerande villkor och nödvändiga författningsändringar. I uppdraget ingår att utreda om innehav av rörledningar för distribution av fjärrvärme juridiskt och funktionellt ska skiljas åt från produktion av fjärrvärme, dvs. att skilja monopolverksamhet från konkurrensutsatt verksamhet. Vidare ska utredaren lämna förslag till hur ansvaret för balans, system och effektreserver i fjärrvärmesystemen i sådant fall bör ordnas med beaktande av att fjärrvärmenäten utgör lokala och regionala infrastrukturer. Behoven av teknisk standardisering ska även redovisas. Behovet av särskilda marknadsplatser för handel med fjärrvärme och regelverk för sådana ska också analyseras.

För- och nackdelar med att införa tillståndsförfarande för att bedriva distribution av fjärrvärme och nätägarens skyldigheter att ansluta nya fjärrvärmekunder ska analyseras. I detta

sammanhang ska även förslag lämnas till utformning av en prisreglering av distributionen av fjärrvärme. Utredaren ska också utreda hur villkoren, administrationen och eventuell myndighetsorganisation för tredjepartstillträde närmare bör utformas. Utredaren ska även undersöka i vilken utsträckning befintliga regelverk kan behöva ändras för att underlätta tredjepartstillträde och vid behov lämna förslag till ändringar. Andra åtgärder som kan bidra till att öka konkurrensen på fjärrvärmemarknaderna ska också analyseras och om det bedöms lämpligt ska förslag till sådana åtgärder lämnas. Utredaren ska beakta behovet av ett enkelt regelverk som underlättar för nya aktörer.

Konsekvensanalys

Utredaren ska analysera hur ett reglerat tredjepartstillträde påverkar energi- och klimatpolitiska mål samt de långsiktiga förutsättningarna för investeringar i fjärrvärme och kraftvärme samt konsekvenserna för miljö, kunder, fjärrvärmeföretag, konkurrens och leveranssäkerhet. Utredaren ska analysera effekterna av att fjärrvärmenät ytterligare integreras mellan närbelägna tätorter när det gäller möjligheterna att utnyttja spillvärme eller öka värmeunderlaget för kraftvärmeproduktion. De ekonomiska konsekvenserna för kommuner och kommunala företag ska särskilt belysas. I detta sammanhang ska också de krav som följer av det s.k. kraftvärmedirektivet beaktas¹.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren ska beakta vad som har framkommit i Fjärrvärmeutredningens (N2003:03) arbete och betänkanden samt propositionen *Fjärrvärmelag m.m.* (prop. 2007/08:60). Utredaren ska även tillvarata Statens energimyndighets arbete

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EG (EUT L 52, 21.2.2004, s. 50, Celex 32004L0008).

inom området, exempelvis rapporten *Styrmedel för industriell spillvärme* (ER 2008:15). Utredaren ska även beakta pågående arbete med regelreformer som gäller el- och gasmarknaderna. Vidare ska Energieffektiviseringsutredningens arbete (SOU 2008:110) uppmärksammas. Utredaren ska också uppmärksamma eventuella EG-rättsliga krav och arbetet inom EU med relevanta lagstiftningsförslag inom i första hand energi- och klimatområdet.

Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering ska förslag till sådan lämnas. Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska även i sitt arbete beakta regeringens målsättning om regelförenkling och att minska företags administrativa kostnader för att följa olika regelverk. Utredarens uppdrag ska bedrivas utåttriktat och i kontakt med berörda intresseorganisationer, myndigheter, kommuner, näringslivet och övriga intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010.

(Näringsdepartementet)