DELBETÄNKANDE AV VÄRME- OCH GASMARKNADSUTREDNINGEN

Effektiva värme- och miljö-lösningar

SOU 1999:5

Ref KD
Occ SO

Statens offentliga utredningar
1999:5
Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar

Delbetänkande av Värme- och gasmarknadsutredningen
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-907-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 4 juni 1998 bemyndigade regeringen chefen för Nä-rings- och handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 9 juli 1998 f.d. riksdagsledamoten Birgitta Johansson som särskild utredare.

Den 21 september 1998 förordnades som sakkunniga kanslirådet Bengt Agartz, områdesansvarige Bo Diczfalusy, verkställande direktören Magnus Grill, departementsrådet Sten Kjellman, civilingenjören Harald Ljung, verkställande direktören Gustaf Malmberg, utredningssekreteraren Jan-Erik Moreau, ekonomen Veronica Nilsson och verkställande direktören Rolf Stålebrant.

Som experter förordnades den 21 september 1998 departementssekreteraren Lotta Bredhe, kammarrättsassessorn Niclas Falkendal, avdelningschefen Barbro Forsberg och avdelningsjuristen Göran Morén. Den 29 september 1998 förordnades avdelningsdirektören Lars Synnerholm som expert.

Revisionsdirektören Mats Johansson förordnades den 27 augusti 1998 till sekreterare och den 27 november 1998 till huvudsekreterare. Som sekreterare förordnades den 9 oktober 1998 kammarrättsassessorn Lena Sandnes.

Utredningen har antagit namnet Värme- och gasmarknadsutredningen.

Huvuduppgiften för utredningen är att lämna ett förslag till ny naturgaslagstiftning. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 1 november 1999.

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera vissa aspekter som rör fjärrvärmesektorn. Enligt direktiven skall denna del av utredningsuppdraget avrapporteras den 1 februari 1999. Vi får med anledning härav överlämna delbetänkandet (SOU 1999:5), Effektiva värme- och miljölösningar.

Särskilda yttranden har lämnats dels av sakkunniga Magnus Grill, Harald Ljung, Gustaf Malmberg och Rolf Stålebrant, dels av sakkunniga Jan-Erik Moreau och Veronica Nilsson.

Stockholm i januari 1999

Birgitta Johansson

/Mats Johansson
Lena Sandnes

Innehåll

Sammanfattning 7

Författningsförslag 11

1 Direktiv och disposition 13

1.1 Direktiven 13
1.2 Avgränsning 14
1.3 Arbetets uppläggning och inriktning 14
1.4 Betänkandets disposition 15

2 Fjärrvärme 17

2.1 Definition av fjärrvärme 17
2.2 Utvecklingen av fjärrvärme 19
2.3 Ägarförhållanden 19
2.4 Fjärrvärmens ställning 20
2.5 Prognoser 24

3 Kommunalrättsliga principer m.m. 25

3.1 Regler för kommunal verksamhet 25
3.2 Undantag från kommunalrättsliga principer 29
3.3 Kritik av undantagsregler 33
3.4 Sammanfattning 35

4 Energiföretagen och lokaliseringsprincipen 37

4.1 Rapportens inriktning och omfattning 37
4.2 Huvudresultat 38
4.3 Övriga resultat 39

5 Kommunal energiplanering **43**

5.1 Lagstiftningen 43
5.2 Uppföljningar 45

6 Överväganden och förslag **47**

6.1 Lokaliseringsprincipen 47
6.2 Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering 55

7 Författningskommentar **57**

7.1 Lag om ändring i ellagen (1997:857) 57

Referenser **59**

Särskilda yttranden **61**

Bilaga 1 Kommittédirektiv **63**

Bilaga 2 Lokaliseringsprincipen **73**

Sammanfattning

Lokaliseringsprincipen

Kommunernas befogenheter regleras genom ett antal grundläggande bestämmelser i kommunallagen. *Lokaliseringsprincipen* innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens egna område eller dess innevånare för att den skall anses som laglig. *Likställighetsprincipen* innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. *Självkostnadsprincipen* innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

I samband med reformeringen av elmarknaden infördes bestämmelser som innebar undantag från de grundläggande kommunalrättsliga principerna. Kommunal produktion och handel med el (i privaträttslig form) undantogs från lokaliseringsprincipen och skall också bedrivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. I huvudsak genomfördes förändringarna i regelverket för att kommunala elbolag skulle få samma konkurrensförutsättningar som övriga företag på marknaden och därmed minska risken för att slås ut.

Även kommunal distribution av fjärrvärme och naturgas (i privaträttslig form) undantogs (med vissa undantag) från självkostnads- och likställighetsprinciperna. Däremot så omfattas de senare företagen fortfarande av kommunallagens lokaliseringsprincip.

Undantaget från självkostnads- och likställighetsprinciperna genomfördes för att konkurrensneutraliteten mellan de olika energislagen skulle kunna upprätthållas och inte primärt för att öka konkurrensen mellan t.ex. olika värmeföretag. Det finns i dag begränsade tekniska möjligheter för handel med fjärrvärme inom en kommun eller inom ramen för ett ledningsnät. Det kan i och för sig inte uteslutas att införandet av konkurrens på fjärrvärmeområdet skulle kunna vara ändamålsenligt. Att analysera förutsättningarna för sådana system ligger

dock utanför ramen för utredningens uppdrag. Enligt utredningens bedömning kan det finnas anledning att se över denna fråga. Det gäller även hur kraftvärmen påverkas av de kommunalrättsliga principerna.

Utredningens huvuduppgift är att analysera om lokaliseringsprincipen förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner. Enligt vår bedömning är möjligheterna till överföring av fjärrvärme mellan kommuner starkt begränsade av lönsamhetsskäl. Fjärrvärme har störst konkurrenskraft i områden med tät bebyggelse. Det kan dock i stället, eller som ett komplement, bli fråga om att ett kommunalt energibolag köper upp bolag i en annan kommun. Orsaken kan t.ex. vara rationaliseringsvinster och kompetensförsörjning.

Det är dock nödvändigt att diskutera fjärrvärmens roll inom energipolitiken. Statsmakterna har sedan lång tid stött utbyggnaden av fjärrvärmen. Orsaken har främst varit miljöskäl. Riksdagen beslutade 1997 om ett nytt energipolitiskt program som bl.a. omfattar insatser för att stödja fjärrvärmen.

Det är väsentligt att lagstiftningen för den kommunala fjärrvärmeverksamheten inte strider mot intentionerna i energipolitiken eller försvårar uppfyllandet av dess mål. Utbyggnaden av fjärrvärme har förbättrat miljön och lett till en allt högre användning av förnybara bränslen. Det är viktigt att denna utveckling kan fortsätta så långt som det är ekonomiskt lönsamt. Detta talar för att restriktioner som förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem bör tas bort.

Enligt den underlagsrapport som genomförts på uppdrag av utredningen, och som baseras på ett begränsat antal företag, anser flertalet av de intervjuade representanterna för energiföretagen att kommunala fjärrvärmeföretag bör få undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip. Skälen är bl.a. skalfördelar och miljöskäl.

Ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip är naturligtvis inte invändningsfri. En principiell fråga är om kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet bör underlättas ytterligare. Det är uppenbart att ett sådant förfarande kan leda till ett antal mindre önskvärda konsekvenser.

Gällande lagstiftning innehåller ett antal restriktioner som påverkar eller reglerar kommunernas möjligheter att bedriva eller utöka sin näringsverksamhet. Vad gäller fjärrvärme finns det emellertid mycket som pekar på att ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen kan vara motiverat. En strikt tolkning av lokaliseringsprincipen skulle i vissa fall kunna motverka effektiva värme- och miljölösningar och därmed framför allt motverka intentionerna i energipolitiken. Vi föreslår därför

att kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från lokaliseringsprincipen.

En förutsättning för undantaget från lokaliseringsprincipen är dock att ett kommunalt fjärrvärmeföretags verksamhet utanför den egna kommunen bedrivs i geografisk närhet till dess verksamhet inom kommunen. Undantaget från lokaliseringsprincipen gäller endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Med fjärrvärmeverksamhet avses produktion av hetvatten och distribution av detta i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader. En naturlig följd av gällande lagstiftning är att ett kommunalt fjärrvärmeföretag skall bedriva fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen för att omfattas av ett undantag från lokaliseringsprincipen.

Undantaget från lokaliseringsprincipen bör gälla under förutsättning att verksamheten bedrivs i ett sådant företag – i praktiken vanligen ett aktiebolag – som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen. Motivet till dessa bestämmelser är bl.a. att en verksamhet som bedrivs på affärsmässig grund bör utnyttja en associationsform som är avsedd för sådan verksamhet. Likartade organisatoriska förutsättningar gäller då för verksamheten oavsett ägarskap.

Det är viktigt att möjligheten att frångå grundläggande kommunalrättsliga principer begränsas till sådan verksamhet som nu har nämnts. Det är också viktigt att verksamheten hålls klart åtskild från annan kommunal verksamhet så att konkurrenssnedvridande effekter undviks. Vi anser därför att verksamhet som bedrivs med undantag från lokaliseringsprincipen skall redovisas särskilt. Detta är enbart en anpassning till nu gällande lagstiftning. Kommunal fjärrvärmeverksamhet som bedrivs i privaträttslig form – och då med undantag från självkostnads- och likställighetsprinciperna – skall enligt nuvarande lagstiftning redovisas särskilt.

Ett eventuellt undantag från självkostnadsprincipen för kommunala naturgasföretag kommer att behandlas i vårt slutbetänkande. Detta gäller även de följdändringar i ellagen som kan bli en konsekvens av vårt ovan redovisade förslag.

Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering

Enligt direktiven bör utredningen se över kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter. Dessa avser främst lagen om kommunal energiplanering.

Lagen om kommunal energiplanering infördes 1977. Sedan dess har ett flertal beslut fattats som förändrat behoven och förutsättningarna för kommunal energiplanering. Bland annat har elmarknaden reformerats.

På en konkurrensutsatt marknad går det naturligtvis att ifrågasätta alltför vidlyftiga inslag av offentlig planering och vad syftet med en sådan skall vara.

Någon möjlighet att vidta sanktioner mot kommuner som inte iakttar lagen finns inte. En relativt stor del av kommunerna tar inte heller fram den energiplan som lagen kräver.

Utredningen har på grund av tidsskäl inte haft möjlighet att utveckla några ställningstaganden om lagen om kommunal energiplanering.

Enligt vår bedömning kan det finnas anledning att se över lagen. Detta inte minst mot bakgrund av vilken funktion lagen fyller i en alltmer konkurrensutsatt energimarknad och tillkomsten av Agenda 21.

RRV har också pekat på att lagen är ett svagt styrinstrument. En annan aspekt kan vara att det finns stora skillnader mellan kommunernas energiplaner. Det kan vidare diskuteras om kommunernas planering behöver lagfästas i detta sammanhang.

Författningsförslag

Lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

7 kap. 1 §

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

1. produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet, eller

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet	2. nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet, *eller*
	3. fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Med fjärrvärmeverksamhet avses produktion av hetvatten och distribution av detta i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader.

Denna lag träder i kraft den

1 Direktiv och disposition

1.1 Direktiven

Värme- och gasmarknadsutredningens huvuduppgift är att följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav. Utredningsförslaget skall redovisas senast den 1 november 1999.

Enligt direktiven skall utredningen också analysera vissa aspekter som rör fjärrvärmesektorn och avrapportera detta uppdrag den 1 februari 1999 (direktiven redovisas i bilaga 1).

Av direktiven framgår att fjärrvärmeföretagens konkurrenssituation påtagligt har påverkats av det nya regelverk för elsektorn som trädde i kraft den 1 januari 1996. Genom att elmarknaden öppnades för konkurrens infördes också bestämmelser som syftade till att anpassa konkurrensvillkoren för kommunala värmeföretag. En lagstiftning för naturgasmarknaden, som medger ökad konkurrens om kunderna, kan enligt direktiven beräknas att ytterligare påverka värmeföretagens situation.

Enligt direktiven finns det därför anledning att i samband med översynen av naturgaslagstiftningen också utreda om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme. Kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter bör ses över. Det bör vidare övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras.

I denna del av utredningen bör det särskilt övervägas om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen. Kommunallagens lokaliseringsprincip innebär att en kommun som bedriver värmeproduktion endast får leverera värme inom den egna kommunen.

Bakgrunden är att det i det nya regelverket för elmarknaden infördes särregler för kommunal elverksamhet. Innebörden är bl.a. att kommu-

nal produktion av och handel med el som drivs i privaträttslig form undantas från vissa av kommunallagens principer. För sådan verksamhet gäller exempelvis inte lokaliseringsprincipen. Vidare gäller att verksamheten skall drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen.

Bestämmelserna infördes för att göra konkurrensvillkoren för kommunala elföretag likvärdiga dem som gäller för övriga företag på elmarknaden. Även kommunal produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas som bedrivs i privaträttslig form undantogs från självkostnads- och likställighetsprinciperna. Undantaget gällde dock ej lokaliseringsprincipen. Enligt direktiven har det bl.a. framhållits att lokaliseringsprincipen, om den följs fullt ut, förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner. I översynen skall ingå att bedöma om principen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, att överväga förändringar i kommunallagen.

1.2 Avgränsning

Enligt utredningens bedömning har det varit nödvändigt att i vissa avseenden avgränsa utredningsuppdraget om fjärrvärmesektorn. Av direktiven framgår att kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter bör ses över. Den senare delen avser främst lagen (1977:439) om kommunal energiplanering som bl.a. föreskriver att det i varje kommun skall finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Det har inte varit möjligt att inom den tidsram som stått till förfogande se över denna lagstiftning. Delbetänkandet har mot bakgrund av detta i huvudsak avgränsats till att avse vad som bedömts vara huvuduppgiften, nämligen lokaliseringsprincipen. Utredningen föreslår emellertid i kapitel 6 en översyn av lagen om kommunal energiplanering.

1.3 Arbetets uppläggning och inriktning

Utredningen har som underlag för arbetet med delbetänkandet beställt en underlagsrapport, vilken publiceras som bilaga 2 till betänkandet. Syftet med rapporten har främst varit att få en beskrivning av gällande lagstiftning samt en analys av hur lokaliseringsprincipen uppfattas och tillämpas bland ett antal kommuner. Rapporten omfattar totalt nio kommuner, där företrädare för kommuner och kommunägda energiföretag intervjuats. Författaren ansvarar själv för innehållet i rapporten.

Utredaren och utredningens sekretariat har besökt tre kommuner för att analysera eventuella effekter av lokaliseringsprincipen. Intervjuer har därvidlag skett med företrädare för både kommunägda och privata energiföretag.

1.4 Betänkandets disposition

Delbetänkandet har disponerats enligt följande. Inledningsvis i kapitel 2 ges en kort översikt över fjärrvärmesektorn i Sverige. Tonvikten ligger på att beskriva olika grundläggande begrepp inom fjärrvärmeområdet. I kapitel 3 analyseras gällande lagstiftning för att bedriva kommunal affärsverksamhet. Kapitlet omfattar även en kort bakgrund till de senaste årens förändringar av regelverket för energimarknaden. Kapitel 4 innehåller en redovisning av huvudresultaten från underlagsrapporten. Den avser i huvudsak energiföretagens syn på lokaliseringsprincipen. I kapitel 5 analyseras lagen om kommunal energiplanering. Utredningens överväganden och förslag redovisas i kapitel 6. Avslutningsvis redovisas författningskommentarer i kapitel 7.

2 Fjärrvärme

I kapitlet görs en kort genomgång av några grundläggande begrepp inom fjärrvärmeområdet. Det gäller bl.a. definitioner, produktionsutveckling, ägarförhållanden, ställning inom energipolitiken och den framtida utvecklingen.

I avsnitt 2.1 redovisas kortfattat definitionen av fjärrvärme och hur begreppet fjärrvärme har förändrats. I avsnitt 2.2 redovisas utvecklingen av fjärrvärmeproduktionen. Avsnitt 2.3 innehåller en kort beskrivning av ägarförhållanden. I avsnitt 2.4 diskuteras energipolitik och skatter. Avsnitt 2.5 innehåller avslutningsvis en redovisning av några prognoser om den framtida fjärrvärmeutvecklingen.

2.1 Definition av fjärrvärme

Fjärrvärme definieras ofta som produktion av hetvatten och distribution av detta i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader (och med avtal mellan kunder och leverantör).

Värme produceras i och levereras från hetvattencentraler och kraftvärmeverk (i den senare formen produceras el och värme samtidigt). En del av fjärrvärmeföretagen levererar även s.k. fjärrkyla. Det finns också distributionssystem för värme som bara försörjer exempelvis ett bostadsområde. Dessa kallas blockcentraler, som oftast är mindre än fjärrvärmesystemen (Statens energimyndighet, 1998a).

Ett fjärrvärmenät är tekniskt sett relativt okomplicerat. Det består av två ledningar, en framledning och en returledning. Beroende på årstiden värms det utgående vattnet till mellan 70 och 120 grader. Varje ansluten fastighet har en central som automatiskt växlar ned temperaturen till lämplig nivå för elementen, som håller ca 50 grader, och vattnet går sedan tillbaka till fjärrvärmeverket och värms på nytt (Svenska Fjärrvärmeföreningen, 1998a).

Fjärrvärmen är flexibel när det gäller produktion och bränsleval. Det finns stor frihet i valet av energislag och många produktionsmöjligheter och reserver i varje nät. Fjärrvärmeproduktion kan dessutom kombineras med elproduktion (kraftvärme).

Historiskt beskrevs fjärrvärme i tekniska termer i form av vissa tryck- och temperaturnivåer.[1] Flertalet fjärrvärmesystem byggdes enligt dessa tekniska kravspecifikationer där kvalitet och säkerhet var fastställda. De tekniska specifikationerna byggde på att hetvatten distribuerades till flera fastigheter/kunder samt att trycket skulle vara högre än en viss nivå.

Dessa tekniska definitioner på fjärrvärme har lämnats då utvecklingen gått mot allt enklare tekniska system med olika tryck och olika temperaturnivåer inom samma system.

Vid utformning av ett nytt system för energibeskattning har begreppen kraftvärmeverk och fjärrvärmeverk använts. Ett problem med dessa begrepp är att det vid en tolkning redan i förväg måste fastslås vilken indelningsgrund som skall användas.

I statistiska sammanhang brukar värmeförsörjning klassificeras i näringsgrenen "El-, gas-, värme- och vattenförsörjning" (SNI 41).

Svenska Fjärrvärmeföreningen (FVF) har använt marknadsmässiga kriterier för att definiera fjärrvärme. Enligt dessa kriterier kännetecknas en fjärrvärmeanläggning av:

- ett kund/leverantörsförhållande,
- leverantören mäter och fakturerar värme,
- flera ägare av byggnader är kunder samt
- att värmen bjuds ut kommersiellt och alla (inom rimligt avstånd) som vill ansluta sig får göra detta.

Med den marknadsmässiga definitionen faller de allra minsta hetvattencentralerna och de individuella värmesystemen utanför.

Under de senaste åren har begreppet närvärme börjat användas. Med närvärme avses ofta ett litet värmesystem som t.ex. ägs av en ekoby.

En annan typ av värmeförsörjningssystem, utanför begreppet fjärrvärme, där också ett kund/leverantörssystem råder är affärsverksamhet med "färdig värme" som bygger på professionell pannskötsel som tjänst. Samägda pannor i ett gemensamt bolag förekommer också i dessa lösningar.

Sammanfattningsvis visar ovanstående beskrivning att den tekniska utvecklingen går mot större mångfald av system. Kombinationer av system inom samma företag blir också allt vanligare. Exempel på sådana system är kombinat med kraftvärmeverk, avfallsförbränningsan-

[1] Resterande del av avsnittet bygger på bilaga 2.

läggning och pelletstillverkning. Kombinationer av bränsleslag och leverantörs- och kundförhållanden blir också vanligare. Begreppet fjärrvärme har således blivit alltmer sammansatt.

2.2 Utvecklingen av fjärrvärme

Fjärrvärmeproduktionen har sedan 1970 ökat från ca 15 TWh till närmare 49 TWh 1997. Expansionen inträffade främst under perioden 1975–1985. Från ett mycket stort oljeberoende under 1970–talet är nu fördelningen på bränslen mer varierad. Biobränslen[2] är numera det dominerande energislaget.

Den abonnerade värmeeffekten var 1997 ca 22 GW och distributionsnätets längd drygt 9 900 kilometer. År 1997 levererades drygt 42 TWh fjärrvärme. Av de totala leveranserna gick 56 procent till bostadsuppvärmning, knappt 36 procent till uppvärmning av servicesektorns lokaler och drygt 8 procent till industrin. För denna värmeproduktion användes en total tillförsel av bränsle och el på närmare 49 TWh.

Fjärrvärme har störst konkurrenskraft i områden med tät bebyggelse. År 1997 levererades fjärrvärme till närmare 1,7 miljoner lägenheter i flerbostadshus och drygt 120 000 småhus, varav ca 70 000 med individuella abonnemang (Svenska Fjärrvärmeföreningen, 1998b). Höga fasta kostnader för investeringar i kulvertnät gör att fjärrvärmen har svårt att uppnå lönsamhetskraven i områden med småhus, där ledningslängden per levererad kWh ökar.

2.3 Ägarförhållanden

Fram till början av 1980-talet drevs de flesta fjärrvärmeverk som kommunala förvaltningar. Under 1980- och 1990-talen har merparten omvandlats till kommunala aktiebolag.

Det finns dock ingen statistik som exakt beskriver ägarförhållandena. Statistiken omfattar endast medlemmar i Svenska Fjärrvärmeföreningen som 1998 organiserade ca 165 av landets omkring 220 värmeproducerande företag. Av föreningens medlemmar var 76 procent helt eller delvis kommunägda, 9 procent kommunala förvaltningar, 12 procent privata och 3 procent statligt ägda (Fransson, bil. 2).

---

[2]Med biobränslen avses bränslen som kommer från växter, t.ex. träd och åkergrödor. Ibland räknas också hushållsavfall och torv som biobränslen (SOU 1995:139).

Närmare 75 procent av de kommunägda företagen var helägda. Ungefär 12 procent hade kommunen som ägare till mer än 50 procent. Spännvidden är stor när det gäller företagens storlek och koncept. Några vanliga företagstyper redovisas i bilaga 2.

Det finns vid sidan av Fjärrvärmeföreningens medlemmar värmerörelser på ca 50 orter i Sverige. De har dock en liten betydelse i energisammanhang och svarar enbart för ca en procent av den producerade värmemängden.

Det finns endast begränsade och osäkra uppgifter om dessa värmeproducenter. Befintliga uppgifter tyder dock på att ägande och associationsform avviker något i jämförelse med Fjärrvärmeföreningens medlemmar. En högre andel drivs som kommunalt verk. Det förefaller också vara mindre vanligt att kommunerna driver företag tillsammans med en privat eller statlig aktör (Fransson, bil. 2).

2.4 Fjärrvärmens ställning

Utbyggnaden av fjärrvärme har sedan lång tid stötts av statsmakterna. Under många år har det funnits olika former av statligt stöd. Det har t.ex. varit fråga om bidrag till utbyggnad av fjärrvärme och hopkoppling av fjärrvärmesystem. Andra former har gällt investeringsbidrag till kraftvärmeverk som eldas med biobränslen. Det har vidare funnits bidrag för att ansluta blockcentraler och småhus till befintliga fjärrvärmenät.

En orsak har varit att fjärrvärmeverkens värmepannor i allmänhet har högre verkningsgrad än individuella pannor, vilket gör att det går åt mindre bränsle. Stordriften gör det dessutom ekonomiskt möjligt att utrusta dem med effektiva reningsanläggningar.

Genom utbyggnaden av fjärrvärme har miljön förbättrats i främst tätbebyggda områden. Tidigare skedde uppvärmning i fossileldade värmepannor inom respektive hus eller i värmecentraler för en grupp av hus. Genom introduktion av fjärrvärme sker i dag förbränning i större anläggningar som ekonomiskt kan bära en högre grad av rening. Möjligheterna att utnyttja miljövänliga och förnybara bränslen har därigenom också ökat (SOU 1995:14).

Energipolitiken

I regeringens proposition om en uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) redovisas de nuvarande riktlinjerna för energipolitiken. Ett viktigt inslag är inrättandet av ett nytt energipolitiskt program för om-

ställningen av energisystemet. Som en del i detta program ingår åtgärder för att under de närmaste fem åren ersätta bortfallet av elproduktionen från Barsebäcksverket. Den senare delen berör fjärrvärmen i vissa avseenden.

Enligt propositionen är eluppvärmningen i bebyggelsen koncentrerad till småhusen. År 1995 användes 20 TWh el för uppvärmning i småhusen, ca 3 TWh i flerbostadshusen och ca 5 TWh i lokalerna. Omkring 235 000 småhus och 7 800 flerbostadshus värmdes med elpanna och ca 460 000 småhus och 7 500 flerbostadshus med direktel. Av propositionen framgår att utvecklingen av ny teknik skulle förbättra de ekonomiska förutsättningarna för anslutning av mindre befolkningstäta bostadsområden (främst småhus) till fjärrvärmenäten. Därigenom kan elanvändningen för fastighetsuppvärmning minskas.

Under de närmast följande åren är det enligt propositionen nödvändigt med ett statligt ekonomiskt stöd för att åstadkomma mer omfattande fjärrvärmeanslutningar. Målet är att under en femårsperiod minska den årliga elanvändningen med 1,5 TWh genom konvertering till fjärrvärme.

I propositionen föreslogs att den nya tekniken skulle provas genom ett par pilotprojekt. Erfarenheterna skulle ligga till grund för den närmare utformningen av bidragsreglerna för ökad fjärrvärmeanslutning. Landskrona och Enköping utsågs senare till pilotområden. De närmare bestämmelserna för stödet har senare konkretiserats i förordningen (1997:634) om statligt bidrag till ombyggnad och anslutning av eluppvärmda byggnader till fjärrvärme.

Förutom bidrag för anslutning av fastigheter till fjärrvärmen borde enligt propositionen även andra möjliga stöd- och stimulansåtgärder övervägas som kan bidra till ett ökat kraftvärmeutnyttjande, t.ex. stöd till sammankoppling av fjärrvärmenät. Av budgetpropositionen för 1999 framgår att en förordning om stöd för utbyggnad av fjärrvärmenätet har anmälts till Europeiska kommissionen för granskning av förordningens förenlighet med statsstödsreglerna.

Enligt propositionen borde även en kartläggning av kommunernas planer för fjärrvärmeanslutning genomföras. Kartläggningen skulle utgöra ett viktigt underlag för bedömningen av möjligheterna till fjärrvärmeanslutning på längre sikt.

Andra inslag var att stödet till nyinvesteringar i kraftvärmeproduktion och konvertering av hetvattenpannor till kraftvärme förlängdes under ytterligare fem års tid (med vissa modifieringar). En delegation tillkallades vidare med uppgift att utveckla el- och värmeförsörjningen i Sydsverige.

Skatter

Den energipolitiska styrningen har alltmer inriktats på att med skatter och avgifter styra mot ett energisystem som så lite som möjligt påverkar miljön. De allmänna energi- och miljöskatterna utgörs i princip av energiskatt, koldioxidskatt, svavelskatt och en miljöavgift för utsläpp av kväveoxider. Nedan ges en mycket översiktlig beskrivning av dessa skatter och avgifter.

Energi- och miljöskatterna skiljer sig åt mellan olika användare och olika energislag.[3] Fossila bränslen, som säljs eller används för uppvärmning, belastas med både energi- och koldioxidskatt. Bränslen som används för elproduktion är befriade från både energi- och koldioxidskatt. Den producerade elen beskattas i konsumentledet. För samtidig produktion av värme och el, s.k. kraftvärme, gäller särskilda regler. Biobränslen är obeskattade för alla användare. Torv belastas med svavelskatt.

Energiskatt utgår för el (differentierad beroende på vem som konsumerar elkraften och var i landet den konsumeras) och alla bränslen utom biobränslen och torv. Sedan 1993 betalar industrin ingen energiskatt. En produktionsskatt utgår på elkraft som produceras i kärnkraftverk.

Koldioxidskatt belastar alla bränslen utom biobränslen och torv. Bränslen för elproduktion belastas inte med koldioxidskatt. Industrin betalar 50 procent av den koldioxidskatt som betalas av övriga användare.

Svavelskatt tas ut vid både el- och värmeproduktion och utgår i princip för kol, torv och eldningsolja. Avdrag i bränsledeklarationen får göras för anläggningar som renar utsläppen.

En miljöavgift för utsläpp av *kväveoxider* utgår vid el- och värmeproduktion (pannor, gasturbiner och stationära förbränningsanläggningar). Avgiften är statsfinansiellt neutral eftersom pengar betalas i proportion till respektive anläggnings energiproduktion och utsläpp. De anläggningar som har lägst utsläpp får avgiften tillbaka medan de med de största utsläppen blir nettobetalare.

---

[3]Beskrivningen av skattesystemet baseras på Statens energimyndighet (1998a). Beskrivningen är översiktlig och utöver de komponenter som redovisas här finns ett antal undantag och speciella nedsättningsregler.

Tabell 2.1 Energi-, koldioxid- och svavelskatt från den 1 januari 1998 för icke-industriell förbrukning, öre per kWh (exklusive moms)

Bränsle	Energi-skatt	Koldiox-idskatt	Svavel-skatt[1]	Total skatt
Eldningsolja 1	7,5	10,7	-	18,2
Eldningsolja 5	6,8	9,8	1,0	17,6
Kol	4,2	12,1	2,0	18,3
Gasol	1,1	8,6	-	9,7
Naturgas	2,2	7,3	-	9,5
Torv	-	-	1,5	1,5
Biobränsle	-	-	-	0,0
El, norra Sverige	9,6	-	-	9,6
El, övriga	15,2	-	-	15,2
El, fjärrvärmeproducenter, norra Sverige	9,6	-	-	9,6
El, fjärrvärmeproducenter, övriga	12,9	-	-	12,9

[1]Svavelskatt uppgår till 30 kronor per kilogram svavelutsläpp på kol och torv samt 27 kronor per kubikmeter för varje tiondels viktprocent svavelinnehåll i olja. Beräkningarna i tabellen av skatt per kWh baseras på en schablon över utsläppen. Vissa värmeföretag har dock en effektivare rening så att svavelskatten kan uppgå till lägre nivåer än de som anges i tabellen.
Källor: Statens energimyndighet (1998a) och egna beräkningar.

Beskattningen har mycket stor betydelse för konkurrensförhållandena mellan bränslena. Fjärrvärmenäten har ofta flera värmeproduktionsanläggningar som kan utnyttja olika energislag. Systemet optimeras så att värme produceras i den anläggning som är billigast vid varje tidpunkt.

Förändringar av skattesystemet förklarar bl.a. den ovan nämnda övergången till andra energislag (främst biobränsle) inom fjärrvärmen. Skattesystemet har utformats i syfte att minska användningen av de fossila bränslena. En annan förklaring är den goda tillgången på el som funnits under flera år och som gett utrymme för värmepumpar och värmeproduktion i elpannor.

Ett (av många) kännetecken för skattesystemet kan sägas vara att det råder en skillnad mellan systemet för beskattning av värmesektorn respektive elsektorn. Inom värmesektorn ligger skatten i bränsleledet, medan huvuddelen av skatterna inom elsektorn ligger i förbrukningsledet. Beskattningen av värmeproduktion beror vidare på om den produceras i industri, fjärrvärmeverk eller kraftvärmeverk.

En översyn av energiskattesystemet påbörjades under 1997 i Regeringskansliet för att analysera och precisera den principskiss till ett reformerat skattesystem som presenterats i Skatteväxlingskommitténs betänkande (SOU 1997:11). Översynen skall beakta riktlinjerna för energibeskattningen i 1997 års energiöverenskommelse och behandla Alternativbränslekommitténs förslag (SOU 1996:184).

2.5 Prognoser

I en underbilaga till Energikommissionens huvudbetänkande SOU 1995:139 presenterades beräkningar av utbyggnadsmöjligheterna för fjärrvärme som baserades på hela landets bostadsbestånd (SOU 1995:140, underbilaga 10). Beräkningarna visade att det fanns (1993) ett ännu inte utnyttjat teoretiskt fjärrvärmeunderlag om maximalt 16 TWh. Kalkylen avsåg bostadshus och lokaler som dels hade utrustning och byggnadsförutsättningar så att de kunde anslutas till fjärrvärmen, dels var belägna så att fjärrvärmedistributionen var ekonomiskt rimlig. Från detta underlag måste dock räknas bort en okänd andel som av andra skäl, t.ex. topografiska orsaker eller för att de låg i områden med en minskande värmetäthet, inte bedömdes vara möjliga att ansluta.

Den troliga anslutningsgraden bedömdes vara mindre än 16 TWh. Enligt underbilagan visade beräkningar som utförts för Energikommissionens räkning att tillkommande fjärrvärmeanslutning kunde bli 0,7-2,5 TWh netto under extremt gynnsamma ekonomiska förhållanden (ingen anslutningsavgift, fjärrvärmepriset konstant och ökande el- och bränslepriser).

I bilagan redovisades även beräkningar av NUTEK som pekade på att de årliga fjärrvärmeleveranserna skulle öka med knappt tre TWh fram till år 2005.

I Fjärrvärmeföreningens prognos 99 (ännu ej publicerad), som baseras på uppgifter från medlemsföretagen, beräknas fjärrvärmeleveranserna öka med ca 5 TWh mellan 1997 och 2005.

3 Kommunalrättsliga principer m.m.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt överväga om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen. Det är mot denna bakgrund väsentligt att analysera vilka regler och principer som styr den kommunala verksamheten.

Kommunernas befogenheter regleras i huvudsak av de bestämmelser som finns i kommunallagen (1991:900).[4] På vissa områden är kommunernas verksamhet specialreglerad. Föreskrifter i andra lagar gäller då i stället för kommunallagens bestämmelser i den mån de avviker från dessa. I kapitlet görs en genomgång av vilka grundläggande principer som gäller för kommunal verksamhet.

Inledningsvis i avsnitt 3.1 redovisas de bestämmelser om en kommuns befogenheter som finns i kommunallagen. Avsnittet behandlar även vilka samarbetsformer som är tillämpliga. Avsnitt 3.2 innehåller en genomgång av vilka förändringar som skett av den kommunala kompetensen i samband med reformeringen av elmarknaden. I avsnitt 3.3 redovisas bl.a. viss kritik mot att kommunala fjärrvärmeföretag har undantagits från självkostnadsprincipen. Avslutningsvis sammanfattas kapitlet i avsnitt 3.4.

3.1 Regler för kommunal verksamhet

I den tidigare kommunallagen (1977:179) fanns en allmänt hållen kompetensregel som angav att kommuner "själva" fick "vårda sina angelägenheter". Anledningen till att regeln utformades på detta allmänna sätt var att de kommunala befogenheterna fortgående skulle kunna anpassas till samhällsutvecklingen. De närmare gränserna för kommunernas verksamhet skulle läggas fast genom rättstillämpningen. I rättspraxis utvecklades vissa grundprinciper som i många fall begränsade den kommunala kompetensen. Principerna gällde under mycket skiftande förhållanden och medgav därför inte någon långtgående exakthet i tillämpningen. De betraktades närmast som allmänna målsättningsprinci-

[4] Hänvisningar till lagrum avser kommunallagen om inget annat anges.

per. Genom den nu gällande kommunallagen har principerna blivit lagfästa.

Kommunalrättsliga principer

I 2 kap. 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om en kommuns befogenheter. Enligt bestämmelsen 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. Bestämmelsen ger bl. a. uttryck åt *lokaliseringsprincipen*. Denna princip innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. Principen är emellertid försedd med viktiga modifikationer, som 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 och eldistribution förutsatt att dessa anordningar 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 föranledd att t.ex. ge bidrag till en färjeförbindelse med utlandet.

Enligt 2 kap. 2 § skall kommuner behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Bestämmelsen ger uttryck åt *likställighetsprincipen*. Principen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund (RÅ 1975 Ab 313, 1979 Ab 404). Det skall vara fråga om "obehörig" särbehandling för att särbehandlingen skall strida mot likställighetsprincipen (RÅ 1977 ref. 55).

Likställighetsprincipen innebär inte ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen till godo. Grundprincipen är emellertid att kommunen senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter. Har kommunen en starkt decentraliserad organisation, t.ex. heltäckande kommundelsnämnder, är det ofrånkomligt att det kan uppstå variationer i fråga om servicenivå mellan olika kommundelar. Likställighetsprincipen kräver dock att alla kommunmedlemmar behandlas objektivt och rättvist när det gäller myndighetsutövande uppgifter. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar. För att principen skall vara tillämplig krävs att kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap.

Medlem av en kommun är enligt 1 kap. 4 § den som i kommunen är folkbokförd, äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt.

Enligt 2 kap. 3 § får en kommun inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det. Förbudet mot *retroaktivitet* innebär att en kommun inte har rätt att retroaktivt återkalla förmåner för medlemmarna eller att med retroaktiv verkan besluta om nya eller förhöjda pålagor för dessa. Det är främst i fråga om taxebeslut som principen har aktualitet. Möjligheten att göra undantag från förbudet mot retroaktivitet skall tillämpas med mycket stor försiktighet.

Kommuner får, enligt 2 kap. 7 §, driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Enligt 2 kap. 8 § får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Om det finns synnerliga skäl får kommunen lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§ ger uttryck för kommunernas kompetens i näringslivsfrågor. I 2 kap. 7 § har tagits in en bestämmelse som ger uttryck för förbudet mot att driva spekulativa företag. Förbudet innebär att en kommun inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen en ekonomisk vinst. Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna får bedriva enligt 2 kap. 7 § skall vara att betjäna de egna medlemmarna. Det finns emellertid inget som hindrar att exempelvis anläggningarna i praktiken också används av andra än kommunmedlemmar. Kommunerna kan även bilda egna interna företag som enbart betjänar kommunen t.ex. ett internt städbolag.

Någon klar skiljelinje mellan vad som brukar kallas den kommunala sektorn och det som i dagligt tal betecknas som näringslivet finns inte. Kommunerna har en oomtvistad rätt att engagera sig i en rad verksamheter som vanligen ses som en del av näringslivet, exempelvis verksamheter inom energiförsörjningen. Sådan verksamhet kallas ofta sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Samtidigt finns det ett stort område av näringslivet som av tradition är förbehållet den enskilda företagsamheten. Denna del av näringslivet brukar kallas det egentliga näringslivet. Inom denna del får kommunerna inte driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden. I princip får inom denna del (det egentliga näringslivet) kommunerna endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen. Tillhandahållande av mark eller teknisk service till företagen är exempel på allmänt näringsfrämjande åtgärder.

Enligt 8 kap. 3 b § får kommuner inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. *självkostnads-*

principen som är en av de kommunalrättsliga grundprinciperna. 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. Om det däremot finns särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet gäller de reglerna i stället för den allmänna självkostnadsprincipen. I speciallagstiftningen finns i flera fall bestämmelser som begränsar avgiftsuttaget till just självkostnaden t.ex. i fråga om byggglovsavgifter.

Som huvudregel gäller självkostnadsprincipen oberoende av om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom anlitande av utomstående entreprenörer. Om kommunen utför en uppgift genom egna företag eller låter en utomstående entreprenör göra det behöver tillämpningen av självkostnadsprincipen i det enskilda fallet regleras i bolagsordning, avtal eller dyl. Självkostnadsprincipen är tillämplig såväl mot kommunmedlemmar som mot icke-kommunmedlemmar.

Kommunala företag

Förutsättningarna för att lämna över kommunala angelägenheter till företag och enskild individ anges i 3 kap. 16 §. 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. Innefattar den kommunala angelägenheten myndighetsutövning måste kommunen ha stöd i lag för att ett överlämnande skall vara möjligt (3 kap. 16 § andra stycket KomL och 11 kap. 6 § regeringsformen (RF)). Inte heller kan ansvaret för att uppgifterna fullgörs läggas på en privaträttslig juridisk person om det är föreskrivet att angelägenheten skall handhas i "särskild ordning." För att åstadkomma ett överlämnande krävs i regel två rättsliga moment. Fullmäktige skall fatta beslut om överlämnande - varje enskilt bolag behöver inte godkännas utan fullmäktige bör kunna fatta ett övergripande beslut om en nämnds möjligheter att lägga ut sin verksamhet på entreprenad. Nämnden har därefter att genomföra överlämnandet och att ange de närmare villkoren för detta.

3 kap. 17 § reglerar 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 med verksamheten och utsett samtliga styrelseleda-

möter och minst en revisor. Är det fråga om ett aktiebolag skall fullmäktige fr.o.m. den 1 januari 1999 även utse minst en lekmannarevisor. Fullmäktige skall även se till att det får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

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 som avses i 3 kap. 17 §, skall se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Kommunalförbund

Av olika skäl kan ibland kommuner behöva gå samman för att lösa en förvaltningsuppgift. En möjlighet kommunerna har är att bilda ett kommunalförbund enligt reglerna i 3 kap. 20 - 28 §§ och lämna över vården av kommunala angelägenheter till detta. Kommunalförbunden har i stort sett samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun.

3.2 Undantag från kommunalrättsliga principer

Ellagstiftningsutredningen

Energiförsörjning betraktas som s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet och är i regel av allmännyttig karaktär. I princip skall en sådan verksamhet regleras av de bestämmelser som diskuterats ovan.

I samband med reformeringen av elmarknaden infördes emellertid bestämmelser som innebar undantag från de grundläggande kommunalrättsliga principer som redovisats i avsnitt 3.1. Målet för reformeringen av den svenska elmarknaden var att genom ökad konkurrens nå ett än mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser.

Regeringen tillkallade i mars 1992 en särskild utredare för att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet. Ellagstiftningsutredningen redovisade i juni 1993 den första etappen av sitt arbete i delbetänkandet Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68). Utredningen föreslog omfattande förändringar av lagstiftningen på elområdet. Ett inslag var nya kommunalrättsliga regler för framför allt kommunala elföretag. Syftet var att kommunala elföretag, under vissa förutsättningar, skulle ges likvärdiga konkurrensvillkor som de som gällde för övriga företag på marknaden.

Utredningen föreslog att kommunal elverksamhet skulle kunna bedrivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprinciperna. Motivet var att kommunala företag som dittills haft monopol på leveranser till kunder inom koncessionsområdet skulle komma att utsättas för konkurrens genom förslaget till reformering av elmarknaden. Om de kommunala företagen skulle kunna hävda sig på den marknaden måste de kunna agera på samma villkor som andra aktörer.

Kommunal produktion och handel med el föreslogs vidare undantas från lokaliseringsprincipen (även nätverksamhet undantogs, men skulle enligt förslaget bedrivas i geografisk anslutning till företagets nätverksamhet inom kommunen). Utredningen anförde flera motiv till att avskaffa lokaliseringsprincipen. Den ökade konkurrensen kunde leda till överskottskapacitet som det var väsentligt att kunna utnyttja för försäljning utanför den egna kommunens område. Bortfallet av tidigare efterfrågan kunde vidare bli bestående. En mer reguljär försäljning inom andra kommuner kunde därför vara nödvändig för att ett kommunalt elföretags verksamhet skulle bli ekonomiskt bärkraftig. Utredningen pekade också på att elproduktionen i landet dominerades av ett par stora företag och att det från allmän konkurrenssynpunkt var viktigt att den kommunala elverksamheten även fortsättningsvis kunde hävda sig vid sidan av de statliga och privata elföretagen.

Undantagen från de kommunalrättsliga principerna begränsades inte enbart till kommunal elverksamhet. Utredningen anförde att kommunala energiföretag även bedrev annan verksamhet inom energiområdet än produktion av och handel med el. Som exempel nämndes produktion och försäljning av fjärrvärme, där fjärrvärmeproduktion ofta sker tillsammans med elproduktion i kraftvärmeverk. Andra exempel var konsulttjänster rörande energihushållning m.m. och entreprenadverksamhet i anslutning till energiproduktionen. Utgångspunkten var att ett sådant företag skulle få bedriva produktion av och handel med el i fri konkurrens med andra företag. För att konkurrensen skulle ske på lika villkor var det enligt utredningen nödvändigt att företaget även utanför den egna kommunen fick bedriva annan verksamhet som hade ett naturligt

samband med elverksamheten (undantaget gällde även likställighets- och självkostnadsprinciperna).

Utredningens förslag avsåg endast kommunal elverksamhet som bedrevs eller avsågs att bedrivas i privaträttslig form. Verksamheten skulle vidare särredovisas från annan verksamhet. Kommuner skulle dock även fortsättningsvis kunna bedriva produktion av och handel med el i förvaltningsform. I ett sådant fall skulle dock lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna gälla.

Senare behandling

Regeringens proposition om handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162) anslöt sig i huvudsak till Ellagstiftningsutredningens förslag om särregler för kommunal elverksamhet. Vad gäller Ellagstiftningsutredningens förslag om undantag från de kommunalrättsliga principerna för t.ex. produktion och distribution av fjärrvärme som bedrevs som *sidoverksamhet* till elverksamhet gjordes emellertid en annan bedömning.

Utgångspunkten var bl.a. att ledningsnäten öppnades för konkurrens och att det tidigare skyddet för fjärrvärme och naturgas minskades i samband med detta. Enligt tidigare bestämmelser fanns det ingen leveransskyldighet av el för värmeförsörjning inom ett område där fjärrvärme eller naturgas distribuerades eller avsågs att bli distribuerad. Genom denna regel skyddades fjärrvärme- och naturgasverksamheter eftersom dessa och elverksamheten oftast hade samma huvudman[5] (normalt kommunen). Enligt förslaget till nya regler var en leveranskoncessionär även fortsättningsvis inte skyldig att leverera el för uppvärmning inom ett område där fjärrvärme eller naturgas distribuerades eller avsågs att bli distribuerad. Kunden fick dock i detta fall möjlighet att vända sig till en annan elleverantör för att köpa el för uppvärmningsändamål.

Genom att ledningsnäten ändå öppnades för konkurrens innebar det enligt propositionen att kunderna, i förekommande fall, kunde välja en annan elleverantör än kommunen, varigenom de fick frihet att välja mellan el, fjärrvärme och naturgas. Eftersom försäljning av el skulle komma att ske på affärsmässig grund borde motsvarande förutsättningar gälla för fjärrvärme och naturgas om konkurrensneutraliteten mellan

[5]Vid införandet av inskränkningen av leveransplikten var huvudmotivet att förhindra en irrationell utbyggnad av distributionsnäten (SOU 1995:14). Fjärrvärmesystem under t.ex. utbyggnad skulle också kunna få lönsamhetsproblem.

energislagen skulle kunna upprätthållas. Kommunerna borde därför undantas från självkostnads- och likställighetsprinciperna vid produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas, vilket innebar att även sådan verksamhet skulle ske på affärsmässig grund. Regeringens förslag innebar att all produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas skulle omfattas av samma regelverk, oavsett om den bedrevs inom samma bolag eller av samma huvudman som elverksamheten. Verksamheten skulle dock drivas i privaträttslig form och särredovisas från annan verksamhet. Något undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärme- och naturgasföretag diskuterades dock inte i propositionen.

Vad gäller kommunernas möjligheter att bedriva nätverksamhet med undantag från lokaliseringsprincipen gjordes en smärre förändring. Enligt lagrådsremissens lagförslag var kravet på geografisk närhet uttryckt som ett villkor att verksamheten kunde bedrivas i "omedelbar geografisk anslutning" till nätverksamheten i den egna kommunen (enligt regeringens uppfattning var det inte en nödvändig förutsättning för en rationell nätverksamhet att kommunerna kunde bedriva nätverksamhet i skilda delar av landet). En remissinstans pekade dock på att bestämmelsen kunde försvåra bildandet av regionala nätbolag och därigenom hindra en rationell nätverksamhet. Lagförslaget ändrades därför till att verksamheten skulle bedrivas i "geografisk närhet" till nätverksamheten i den egna kommunen.

Riksdagen beslöt våren 1994 i enlighet med regeringens förslag och det nya regelverket skulle träda i kraft den 1 januari 1995 (bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358).

I december 1994 beslöt emellertid riksdagen att skjuta upp elmarknadsreformens ikraftträdande för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna för elmarknaden (prop. 1994/95:84, bet. 1994/95: NU10, rskr. 1994/95:141).

Energikommissionen redovisade i februari 1995 sina överväganden och förslag avseende elmarknadsreformen i delbetänkandet Ny elmarknad (SOU 1995:14). Kommissionen diskuterade inte explicit kommunalrättsliga principer, men konstaterade att det för viss fjärrvärme- och naturgasverksamhet skulle kunna bli svårt att möta den nya konkurrensen som elmarknadsreformen skulle ge upphov till. Energikommissionen avsåg därför att återkomma med förslag som kunde ge ett skydd för sådana verksamheter.

I en skrivelse till regeringen redovisade kommissionen sitt förslag till skydd för vissa fjärrvärme- och naturgasverksamheter på den nya elmarknaden. Kommissionen föreslog att regler skulle införas som innebar ett ökat skydd för fjärrvärme- och naturgasverksamhet under en

övergångsperiod. Förslaget innebar mer konkret att innehavare av nätkoncession under en övergångsperiod på tre år efter anmälan från kommunen skulle förbjudas att medge ett nätabonnemang som möjliggjorde en övergång från fjärrvärme eller uppvärmning med naturgas till elvärme. Kommunala fjärrvärme- och naturgasföretag som erhöll detta skydd skulle vara hänvisade till att bedriva sin verksamhet med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprinciperna (under övergångstiden).

I regeringens proposition om ny ellagstiftning (prop. 1994/95:222) delades kommissionens bedömning och bestämmelser av den karaktären föreslogs införas i den vilande ellagstiftningen.[6,7] Av propositionen framgår att några remissinstanser hade framfört att även kommunal fjärrvärmeverksamhet borde kunna bedrivas med undantag från lokaliseringsprincipen. Som skäl angavs att det skulle vara betydelsefullt för kommunerna att få möjlighet till försäljning av fjärrvärme till fastigheter belägna nära det egna fjärrvärmenätet, men utanför kommungränsen. Enligt propositionen krävde dock frågan ytterligare beredning.

Lokaliseringsprincipen har kortfattat behandlats vid ett par senare tillfällen. I regeringens proposition om en uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) nämndes att regeringen avsåg att se över kommunallagens bestämmelser. I översynen skulle ingå att bedöma om lokaliseringsprincipen utgjorde ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad. På ett liknande sätt berördes lokaliseringsprincipen i regeringens proposition om ny ellag (1996/97:136).

3.3 Kritik av undantagsregler

Viss kritik har framförts mot att kommunala fjärrvärmeföretag har undantagits från självkostnadsprincipen. Konkurrensverket (1998) har t.ex. pekat på att distribution av fjärrvärme är ett s.k. naturligt monopol och att det råder enighet om att ett monopol måste omfattas av en prisreglering för att skydda konsumenterna från att drabbas av oskäligt höga priser. Konkurrensen med andra uppvärmningssystem är dessutom låg. Ett byte till ett annat värmesystem är normalt förenat med mycket

[6]Riksdagen beslutade hösten 1995 om att de på våren 1994 beslutade lagändringarna skulle träda i kraft med vissa ändringar den 1 januari 1996 (bet.1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2).

[7]Med stöd av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem är det också möjligt att få ett fjärrvärme- eller naturgasområde allmänförklarat och därmed helt skyddat från konkurrens från elvärme. Företag som begär att få en anläggning allmänförklarad måste dock underkasta sig prisreglering och annan kontroll.

höga kostnader. Verket har vid några tillfällen framfört till regeringen att priskontrollen bör återinföras för fjärrvärme.

Konkurrensverket har även pekat på att det oftast är samma företag i kommunen som svarar för försäljning och distribution av både fjärrvärme och el, vilket ökar risken för en samordnad prisstrategi för bostadsuppvärmning. Priset på fjärrvärme har också kommit att utgöra en del av ett energiföretags konkurrensstrategi, t.ex. att elkunden får rabatt på fjärrvärmepriset under förutsättning att kunden accepterar ett givet elpris. Effekten kan enligt verket bli en "inlåsning" av elkunder och minskad konkurrens på elmarknaden.

Enligt Konkurrensverket finns det för närvarande ett stort utrymme för att genomföra prishöjningar på fjärrvärme som överstiger kostnadsändringarna på området. Det ökar möjligheterna för ett energibolag att använda ekonomiska överskott inom fjärrvärmen för att subventionera elpriset, s.k. korssubventionering. Ett annat exempel på en sådan subvention är, enligt Konkurrensverket, att bolaget ger en inte kostnadsmotiverad rabatt på fjärrvärmepriset om kunden accepterar ett givet elpris.

Statens energimyndighet (1998b) bedömer i sin analys av utvecklingen på elmarknaden att konkurrensen mellan elvärme och fjärrvärme fortfarande är svag, eftersom det är förenat med höga kostnader att byta uppvärmningssystem. Omregleringen har snarare medfört utrymme för fjärrvärmeföretagen att höja sina priser då elpriserna under reformens första år (1996) var höga. Enligt myndigheten kan det finnas anledning att följa prisutvecklingen på fjärrvärme då många fjärrvärmeföretag ingår i en koncern tillsammans med ett elhandelsföretag. Elhandelsbolaget i koncernen kan potentiellt subventioneras av fjärrvärmen, då det finns betydligt större möjligheter att ta ut högre priser inom fjärrvärmeverksamheten, eftersom överföringen av fjärrvärme är ett naturligt monopol på samma sätt som nättjänsten.

Nätmyndigheten (1997) delade i en tidigare rapport om utvecklingen på elmarknaden Konkurrensverkets uppfattning att det fanns ett utrymme och en risk för avgiftshöjningar i fjärrvärmeverksamhet på grund av bristande konkurrens. Myndigheten pekade också på att det förelåg risker för att fjärrvärmeverksamheten tillåts subventionera annan verksamhet inom den koncern där den bedrivs. Mot den bakgrunden, men också från allmän konsumentsynpunkt, ansåg myndigheten det som anmärkningsvärt att det helt saknas regler om prissättningen i fjärrvärmeverksamhet. Nätmyndigheten ansåg däremot att självkostnadsprincipen var ett dåligt verktyg för att motverka överpriser i fjärrvärmeverksamhet, men fann att det fanns ett behov att närmare utreda frågan om fjärrvärmens konkurrenskraft i förhållande till andra energislag.

3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är kommunal produktion och handel med el som bedrivs i privaträttslig form undantagen från lokaliseringsprincipen och skall bedrivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Även kommunal distribution av fjärrvärme och naturgas som drivs i privaträttslig form är undantagen från självkostnads- och likställighetsprinciperna.[8] Däremot så omfattas de senare företagen av kommunallagens lokaliseringsprincip. Innebörden är att verksamheten i princip måste begränsas till den egna kommunen.[9]

Lokaliseringsprincipen innebär emellertid inget hinder mot samarbete mellan olika kommuner. En kommun kan utan hinder av lokaliseringsprincipen samarbeta med andra kommuner i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Detta kan ske bl.a. genom avtal, kommunalförbund och gemensamma bolag.

[8]Detta gäller dock ej kommunala företag som omfattas av det tillfälliga skyddet för vissa fjärrvärme- och naturgasverksamheter.

[9]Väljer en kommun att bedriva energiverksamheten i förvaltningsform gäller dock fortfarande kommunallagens regelsystem.

4 Energiföretagen och lokaliseringsprincipen

Kommunala fjärrvärmeföretag omfattas som framgått av kapitel 3 av lokaliseringsprincipen. Innebörden är att verksamheten i princip måste begränsas till den egna kommunen. De mer praktiska konsekvenserna av denna princip är dock relativt okända. Det är därför väsentligt att analysera hur lokaliseringsprincipen uppfattas och tillämpas av kommunerna. Utredningen har som underlag för denna analys beställt en rapport, vilken publiceras som bilaga 2 till delbetänkandet. Resultaten av rapporten sammanfattas i detta kapitel.

4.1 Rapportens inriktning och omfattning

Syftet med rapporten har varit att analysera om lokaliseringsprincipen utgör ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och om den nu gällande principen påverkar fjärrvärmens konkurrenskraft.

Rapporten har främst baserats på intervjuer med företrädare för kommuner och helt eller delvis kommunägda energiföretag. Totalt omfattas nio kommuner (ägarförhållanden etc. redovisas mer i detalj i bilaga 2).

Intervjuerna genomfördes under senare hälften av oktober och under november 1998. I huvudsak berördes hur fjärrvärmen är organiserad, utvecklingsstrategier, förutsättningar för konkurrens, skatter och avgifter, behov av förändringar i kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter samt skäl att undanta kommunala värmeföretag från lokaliseringsprincipen.

4.2 Huvudresultat

Undantag från lokaliseringsprincipen

Enligt rapporten ansåg flertalet intervjuade att kommunerna borde få undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för fjärrvärmen. De huvudsakliga argumenten för att all energiverksamhet skulle ges generellt undantag från lokaliseringsprincipen var följande.

- Många fjärrvärmeföretagen är små. Större enheter ger skalfördelar. 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 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. 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 "påtvingade" utförsäljningar av värmeföretag. Det förekommer att värmeföretag säljs ut på grund av den begränsning som lokaliseringsprincipen utgör vid utveckling av företaget.

Dessutom förekom argument som handlar om risker, roller och lika behandling av företag (se bilaga 2).

De intervjuade ansåg att alla värmelösningar måste ges undantag från lokaliseringsprincipen. Exempelvis producerar vissa kommunala energiföretag också pellets som till viss del säljs till övriga delar av landet.

Det fanns också intervjupersoner som förordade ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen. De pekade bl.a. på att en utvidgning

av distributionsområdet måste ha ett tydligt syfte för kommunens innevånare. Vidare framhölls att vinstsyftet inte är det primära för kommunal bolagsverksamhet. Förbudet mot spekulativ verksamhet i kommunallagen var ännu ett argument. Företrädarna för ett begränsat undantag ansåg att kommunerna borde ges ett undantag för värmeverksamhet som liknar det som finns för elnäten, dvs. "i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet".

De intervjuade diskuterade vidare skäl till att fortsättningsvis följa kommunallagen och lokaliseringsprincipen inom värmeområdet. Några starka argument anfördes dock inte.

Riskerna för spekulation diskuterades också i detta sammanhang. Att kommunägda företag skulle göra förvärv utan att göra en korrekt riskbedömning ansågs dock som mindre troligt. Man framhöll också att riskerna t.ex. vid utbyggnad av stora anläggningar kunde vara lika stora inom en kommun som ett eventuellt förvärv utanför.

4.3 Övriga resultat

I studien utvecklas några av argumenten inom ett antal specifika områden. Det gäller bl.a. skalfördelar och miljö samt konkurrens vid förvärv eller utbyggnad.

Skalfördelar och miljö

Fjärrvärme och effektiva värmerörelser

Flertalet intervjuade har kommenterat att den tekniska utvecklingen gått dithän att tidigare fjärrvärmebegrepp brutits upp. Idag förekommer hetvattencentraler i bostadsföretagens ägo som har flera tusen kunder medan de minsta kommunägda kraftvärmeverken bara har ett par hundra kunder. "Multifunktionella" system och "kombinat" blir också allt vanligare där el- och värmeproduktion används till produktion av briketter eller pellets som i sin tur används till kraftvärmeproduktionen. Den ekonomiska basen för dessa system är att utnyttja spillvärmen under de varma årstiderna.

Mot denna bakgrund använder flertalet begreppet värme respektive värmerörelser.

Effektiva värmelösningar kan således bestå av såväl rörbunden värme som kombinationer av andra lösningar. Enligt studien sammanfaller en effektiv värmelösning mer sällan med kommungränsen.

När kommunernas engagemang i energiverksamhet diskuteras är det enligt studien viktigt att se hela kedjan från samordning av avfallshantering till värme hos slutkund. När olika tekniska lösningar är under uppbyggnad får analysen inte begränsas till rörbunden energi utan kombinationer av tekniska lösningar bör tillåtas där alla värmeslag ingår.

Att organisera fjärrvärmen på liknande sätt som elverksamheten dvs. skilja hantering av nät från värmeproduktion antyds som en utvecklingsväg. Kommunernas uppgift skulle i sådana system vara att äga och driva infrastrukturen, dvs. rören, medan produktionen öppnas för konkurrens. Modellen ifrågasätts emellertid då ett sådant förfarande (dvs. att skilja mellan nät och produktion) reducerar den ekonomiska lönsamheten i kraftvärmen. Detta anses mindre önskvärt eftersom det ur miljösynpunkt är angeläget att utveckla kraftvärmen. Förhållandena är också avsevärt olika dem som gäller på elsidan, eftersom fjärrvärmenäten är lokala, medan elnäten är hopbyggda nationellt och även internationellt.

Att skilja mellan nät och produktion skulle enligt rapporten minska investeringsbenägenheten i fjärrvärmeproduktionen avsevärt. Detta skulle få till följd att projekt med större riskprofil t.ex. miljörelaterade åtgärder, kraftvärmetillämpningar, biobränsle- och avfallsvärmeverk, sannolikt försvåras eller förhindras. Med de långa avskrivningstider som dessa infrastrukturprojekt har, krävs att avsättningen för värmeproduktionen till stor del är tryggad.

Ekonomin i fjärrvärmenäten bygger dessutom på storskalighet och centralisering av produktionen. Det är därför enligt studien svårt att se att någon grad av konkurrens skulle uppnås på produktionssidan, utom i de allra största näten i Sverige.

Stora och små företag

Om energiföretagen fick utveckla systemen oberoende av lagstiftningen, skulle det enligt studien vara lönsamt att knyta samman värmenäten i våra större städer till stora sammanhängande nät. Även värmerörelser som täcker hela län lyfts fram som modell.

Värmeföretagen får alltmer inslag av "high-tech"i produktionen. IT, kunddebiteringssystem m.m. främjar effektiviteten, men kräver också hög kompetens hos de anställda. För att finansiera utvecklingen krävs att kostnaden fördelas på många kunder.

De mindre värmeverken riskerar enligt studien att komma efter i fråga om kompetensuppbyggnad och personalutveckling. För att skapa effektiva system krävs "en kritisk massa" dvs. ett antal ingenjörer eller

ekonomer som arbetar tillsammans och löser problem. Sådana miljöer uppges inte gå att skapa i de minsta värmeföretagen där det kanske bara finns behov av en ingenjör.

Effektiviseringsvinster uppges även vara möjliga att uppnå om flera mindre värmerörelser inom ett större område drivs av ett företag. Även här ligger effektiviseringsvinsterna inom områdena personal, finansiella tjänster, kundtjänst, IT, jour- och beredskap m.m. Effektiviseringsvinsterna ligger också i att företag med högre omsättning kan bära "spetskompetens", framförallt inom områdena teknik och IT.

Stora integrerade system kan dock enligt rapporten vara förenade med stora investeringar och innebära risk för låsning till storskalig teknik. En pådrivande faktor för de integrationsprojekt som för närvarande pågår inom Stockholmsregionen är i allt väsentligt planering utifrån de olikheter som finns i beskattningen av bränslen för fjärrvärmeproduktionen.

Enligt rapporten finns det risk för att stora system som drivs av ett företag minskar förutsättningarna för att skapa konkurrens och mångfald på den lokala värmemarknaden.

Riskerna för att de mindre företagen skall komma efter i utvecklingen är enligt rapporten inte entydiga. Bland annat uppges mindre företag i större utsträckning anlita extern spetskompetens för sin utveckling.

Utveckla eller sälja

I undersökningen ingår ett par kommuner som överlåtit eller står i begrepp att överlåta sitt energiföretag och som inte har egen värmerörelse (en eller flera hetvattencentraler finns i bostadsföretagets eller den tekniska förvaltningens regi). Motivet till försäljning av värmeunderlaget uppges vara att kommunen saknar kompetens att utveckla en värmerörelse. Bristande finansiella resurser anges också som skäl till att verksamheten överlåtits.

Konkurrens vid förvärv eller utbyggnad

Växa genom förvärv

Flertalet intervjuade var av den uppfattningen att värmerörelser måste få "växa genom förvärv". Finansiella och andra risker ansågs möjliga att begränsa. Det framhölls också att risker i förekommande fall kan vara lika stora vid en utbyggnad i "hemkommunen" som vid förvärv av en anläggning.

Konkurrensen inom värmeområdet uppges vara för svag. Bristen på konkurrens blir påtaglig när en kommun som saknar fjärrvärme skall bygga upp ett fjärrvärmeföretag, eller vidareutveckla en eller flera hetvattencentraler till en värmerörelse (med eller utan kraftvärme). I sådana situationer finns bara en handfull företag som kan konkurrera om köp eller samverkan.

Kommunägda företag har enligt nuvarande regler inte rätt att delta. De företag som kan förvärva eller samarbeta med kommunen i fråga, är i huvudsak de större kraftproducenterna.

Enligt rapporten kan detta leda till mindre önskvärda konsekvenser. Det framhålls att om inte kommunerna får undantag från lokaliseringsprincipen för värmerörelsen kan konkurrensen på elsidan inskränkas högst påtagligt. Orsaken är att energiföretag som bjuds ut till försäljning vanligen har såväl el som värmerörelse som verksamhetsgrenar.

En metod att stärka konkurrensen som diskuteras är att förbjuda företag som har leveranskoncession för el i ett område att också vara värmeleverantör i samma område.

De intervjupersoner som hade en annan uppfattning om förvärv menar att de energibolag som helt eller delvis har kommunala ägare inte bör förvärva andra av det skälet att det inte är förenligt med det kommunala ändamålet för verksamheten. Förvärvet har inget tydligt syfte för kommunens innevånare och vinstsyftet är inte primärt för kommunal bolagsverksamhet. De risker som tas inom den egna kommunen är motiverade av det kommunala ändamål som företaget skall uppnå.

Kommunalförbund och andra samverkansformer

Flertalet intervjuade menar att kommunalförbund som samverkansform inte är allmänt känd. Den blir därmed "svårstyrd" och medborgarna har svårt att utöva demokratisk kontroll. Ekonomisk verksamhet med vinstsyfte som drivs i kommunalförbund måste dessutom ges ett regelsystem som liknar aktiebolagens.

5 Kommunal energiplanering

Enligt direktiven bör utredningen se över kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter. Det bör övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, *samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras*.

I avsnitt 5.1 ges en kort beskrivning av lagstiftningen inom området. Några uppföljningar av lagen redovisas i avsnitt 5.2.

5.1 Lagstiftningen

De planerings- och föreskriftsmöjligheter som avses i direktiven är kommunernas möjligheter att agera enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Nedan redovisas huvuddragen i lagstiftningen.

Enligt 1 § har kommunen en allmän skyldighet att i sin planering främja hushållningen med energi och verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Planeringsansvaret innebär först och främst att kommunen i all planering som är av betydelse för energiförbrukningen skall överväga att ta till vara möjligheterna att främja hushållningen med energi. Lösningar som främjar energihushållningen skall alltså eftersträvas. Exempel på planeringsområden där kommunens beslut påverkar behovet av energi och därmed förbrukningen är bebyggelse- och trafikplanering.

Med energihushållning avses att sådana åtgärder vidtas som syftar till att åstadkomma effektivare energianvändning till rimliga kostnader utan att nödvändiga eller önskvärda behov åsidosätts. Exempel på åtgärder är användande av anläggningar med högre verkningsgrad och bättre isolering av byggnader.

Kommunen ansvarar även för att i planeringen verka för att energibehoven tillgodoses genom en säker och tillräcklig energitillförsel. Kommunens skyldigheter enligt 1 § begränsas av de befogenheter och resurser som står dem till buds.

I sin planering måste kommunen väga intresset av en god energihushållning och en säker och tillräcklig energitillförsel mot andra sam-

hällsintressen som exempelvis sysselsättning, miljövård och hushållning med mark och vatten. Även ekonomiska faktorer måste beaktas. Det ligger i sakens natur att kommunen i sin planering syftar till att åstadkomma en nödvändig och önskvärd energitillförsel till lägsta kostnad.

Skyldigheten att planera omfattar kommunens hela område och är inte beroende av om kommunen är huvudman för produktion eller distribution av energi.

Vid sin planering skall kommunen, enligt 2 §, undersöka om det finns förutsättningar för samverkan med annan kommun eller med andra betydande intressenter på energiområdet för att möjliggöra en gemensam lösning på frågor som har betydelse för hushållningen med energi eller för energitillförseln. Om det finns förutsättningar för en gemensam lösning skall den tas till vara.

I varje kommun skall, enligt 3 §, finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. I planen skall finnas en analys av vilken inverkan den i planen upptagna verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Energiplanen beslutas av kommunfullmäktige.

Eftersom planerna skall anpassas till varje kommuns förutsättningar i olika avseenden kommer den att ha olika utformning och innehåll. Energiplanens huvudsyfte är att tjäna som underlag för insatserna inom energiområdet liksom inom andra områden av betydelse för energiförsörjningen i varje kommun. Ett annat syfte med planen är att den skall utgöra underlag för beslut på nationell nivå.

Planen måste innehålla vissa mål som kommunen vill uppnå på energiområdet. Utgångspunkten för planen är de övergripande nationella målen för energipolitiken. Det är viktigt att konkreta mål ställs upp inom olika sektorer för att ge möjligheter till en effektiv inriktning av åtgärder av olika slag och till resultatprövning senare.

Den analys som skall finnas i planen bör bl.a. belysa hur lokala miljöförhållanden påverkas genom lokal produktion av värme och kraft och genom val av uppvärmningsformer - t.ex. fjärrvärmeanslutning och alternativ vid ersättning av elvärme. I detta sammanhang bör även elåtgången i större värmeåtervinningsanläggningar och gruppbebyggelse analyseras. Också hur alternativa åtgärder påverkar utsläppen av ämnen som ger upphov till regionala och globala miljöstörningar bör redovisas.

Den som i sin verksamhet använder större mängd energi eller den som yrkesmässigt producerar eller distribuerar energi skall, enligt 4 §, på begäran lämna kommunen de uppgifter som behövs för planering inom energiområdet. Skyldigheten att lämna uppgifter motsvaras av en rätt för den uppgiftsskyldige att överlägga med kommunen om ener-

gifrågor som har väsentlig betydelse för honom eller henne. Genom uttrycket större mängd energi undantas mindre företag från skyldigheten att lämna upplysningar. Fullgörs inte uppgiftsskyldigheten enligt 4 § kan länsstyrelsen vid vite kalla den uppgiftsskyldige till överläggning med kommunen.

Kommunen är enligt 7 § skyldig att lämna uppgifter om fullgörandet av kommunens skyldighet enligt 1-3 §§ till Statens energimyndighet. Enligt förordningen (1977:440) om kommunal energiplanering skall uppgifterna vara av väsentlig betydelse för statlig central eller regional planering och avse *dels* rådande förhållanden av väsentlig betydelse för energiförbrukningen, energitillförseln och energihushållningen, *dels* kommunens bedömning av utvecklingen på energiområdet, *och dels* de åtgärder som kommunen avser att vidta och som i väsentlig mån påverkar energiförbrukningen, energitillförseln eller energihushållningen.

5.2 Uppföljningar

Det är svårt att bedöma hur lagen om kommunal energiplanering fungerar och tillämpas i praktiken. Det har dock genomförts ett par uppföljningar av lagen.

På uppdrag av NUTEK genomfördes 1996 en begränsad analys av kommunernas energiplanering. Resultaten visade att 40 procent av kommunerna i undersökningen[10] hade tagit fram en energiplan. Ungefär 30 procent av kommunerna höll på eller hade beslutat sig för att ta fram en energiplan. Flertalet av kommunerna hade en positiv syn på den kommunala energiplaneringen. De kommuner som var kritiska ansåg att kommunerna fått allt mer begränsade möjligheter att påverka sin energisituation. Vissa hävdade t.ex. att omregleringen av elmarknaden inskränkt kommunens makt över sin energiförsörjning. Enligt undersökningen upptog mål, nulägesanalyser och framtida prognoser för energianvändningen/energitekniker en väsentlig del av energiplanerna. En betydande del ägnades också åt strategier och scenarier, vilket inte förekom så ofta förr.

Riksrevisionsverket genomförde 1990 en analys av lagen om kommunal energiplanering (RRV, 1990). Syftet med granskningen var att bedöma lagens möjligheter att påverka den kommunala verksamheten genom dess krav på planering. RRV pekade bl.a. på att lagen gav stort utrymme för lokala variationer när det gällde inriktning och utformning av energiplanering och energiplaner. Kommunernas energiplaner skulle

[10]Totalt svarade drygt två tredjedelar av rikets kommuner på en förfrågan från NUTEK.

inte heller utgöra underlag för planering på central eller regional nivå. Lagen innebar inte att en tidigare statlig uppgift fördes över på kommunerna eftersom dessa i varierande utsträckning redan ägnade sig åt energiplanering. Enligt RRV lämnades aldrig statsbidrag till kommunerna för deras energiplanering.

RRV ansåg att lagen var ett svagt styrinstrument när det gällde att åstadkomma en kommunal energiplanering. Svagheterna sammanhängde med lagstiftningens allmänna utformning samt frånvaron av incitament för kommunerna, såväl normativa som ekonomiska, att följa lagen. Enligt RRV hade lagen en begränsad eller obetydlig effekt för kommunernas energibeslut. Mot bakgrund av lagens svaga styreffekt föreslog RRV att lagen borde omprövas. RRV ifrågasatte inte behovet av en kommunal energiplanering, men däremot behovet av lagstiftning.

6 Överväganden och förslag

6.1 Lokaliseringsprincipen

Begreppet fjärrvärme

Begreppet fjärrvärme har som framgått av kapitel 2 blivit alltmer sammansatt. Vissa kommunägda värmeföretag tillverkar t.ex. pellets och briketter som till viss del säljs till andra delar av landet.

Enligt vår bedömning bör ett eventuellt undantag från lokaliseringsprincipen endast diskuteras i termer av vad som traditionellt definieras som fjärrvärme och inte sidoverksamheter som t.ex. bränsleförsäljning. Riskerna för snedvridning av konkurrensen blir annars uppenbara. Den nuvarande regleringen av kommunerna bygger i huvudsak på att kommunerna inte skall etablera sig på en konkurrensutsatt marknad.

I kapitel 2 definierade vi fjärrvärmeverksamhet som produktion av hetvatten och distribution av detta i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader. De förslag som redovisas nedan avser endast verksamhet som faller inom ramen för denna definition.

Undantag från lokaliseringspricipen

Utgångspunkter

Reformeringen av elmarknaden innebar avsteg från vissa grundläggande bestämmelser i det kommunalrättsliga regelverket. I huvudsak genomfördes förändringarna i regelverket för att kommunala elbolag skulle få samma konkurrensförutsättningar som övriga företag på marknaden. Detta ansågs viktigt för att minska risken för att de kommunala elhandelsföretagen skulle slås ut på den konkurrensutsatta marknaden. Kommunerna fick därmed en möjlighet att bedriva pro-

duktion av och handel med el mer rationellt än tidigare. Det blev t.ex. möjligt att sälja överskott på kraft utanför den egna kommunens område.

Enligt Statens energimyndighet (1998b) har antalet elhandelsföretag varit relativt konstant sedan avregleringen. Detta betyder emellertid inte att marknaden har varit fri från strukturförändringar. Det är framför allt de kommunalt ägda elhandelsföretagen som har bytt ägare. Vid överlåtelserna har det ofta angetts att det inte är en kommunal angelägenhet att bedriva elhandel eftersom elhandel efter avregleringen är en konkurrensutsatt tjänst. På nätsidan motiveras däremot ett kommunalt ägande av att elnäten utgör en typisk infrastruktur som andra ledningsbundna tjänster och därtill utgör ett naturligt monopol.

Även kommunal distribution av fjärrvärme och naturgas undantogs (med vissa undantag) i samband med reformeringen av elmarknaden från självkostnads- och likställighetsprinciperna och verksamheten skulle därmed drivas på affärsmässig grund. De senare företagen omfattas emellertid av kommunallagens lokaliseringsprincip. Verksamheten måste således i princip begränsas till den egna kommunen.

Inom elsidan fanns naturliga förutsättningar för en avreglering. Det fanns ett väl utbyggt och driftsäkert kraftledningsnät som i hög grad var integrerat. Detta möjliggjorde handel med el mellan alla köpare och säljare.

Inom fjärrvärmesektorn var och är bilden påtagligt annorlunda. Undantaget från självkostnads- och likställighetsprinciperna genomfördes för att konkurrensneutraliteten mellan de olika energislagen skulle kunna upprätthållas och inte primärt för att öka konkurrensen mellan t.ex. olika värmeföretag. Även om en fjärrvärmeledning, i likhet med nätverksamhet inom elområdet, kan betraktas som ett s.k. naturligt monopol finns det i dag begränsade tekniska möjligheter för handel med fjärrvärme inom en kommun eller inom ramen för ett ledningsnät. Det kan inte uteslutas att införandet av konkurrens på fjärrvärmeområdet skulle kunna vara ändamålsenligt. Att analysera förutsättningarna för sådana system ligger dock utanför ramen för utredningens uppdrag. Enligt utredningens bedömning kan det finnas anledning att se över denna fråga. Det gäller även hur kraftvärmen påverkas av de kommunalrättsliga principerna.

Det primära för utredningen är att avgöra om lokaliseringsprincipen förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner.

För att få en bredare uppfattning är det enligt vår mening nödvändigt att diskutera fjärrvärmens roll inom energipolitiken. Statsmakterna har sedan lång tid stött utbyggnaden av fjärrvärme, t.ex. genom olika former av statligt stöd. Motivet har främst varit miljöskäl, men även

möjligheten till en effektiv energianvändning har varit betydelsefull. Det har också införts regelsystem för att skydda fjärrvärmen från konkurrens från andra energislag. Med stöd av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem är det möjligt att få ett fjärrvärme- eller naturgasområde allmänförklarat och därmed helt skyddat från konkurrens från elvärme. Tidigare kunde också en innehavare av nätkoncession under en övergångsperiod på tre år förbjudas att medge ett nätabonnemang som möjliggjorde en övergång från fjärrvärme eller uppvärmning med naturgas till elvärme. Möjligheterna att söka dessa former av skydd har dock utnyttjats i mycket begränsad omfattning.

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Som ett led i detta beslutade riksdagen 1997 om ett nytt energipolitiskt program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem. Programmet omfattar åtgärder som syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt minska användningen av el för uppvärmning, utnyttja det befintliga elsystemet effektivare och öka tillförseln av el och värme från förnybara energikällor. Som framgår av kapitel 2 ingår åtgärder som t.ex. bidrag för konvertering till fjärrvärme, stöd till sammankoppling av fjärrvärmenät (behandlas för närvarande av Europeiska kommissionen) och bidrag till investeringar i biobränslebaserad kraftvärme. Ett inslag är också att genom utveckling av ny teknik kraftigt öka el- och värmeproduktionen från förnybara energikällor under de närmaste tio till femton åren.

Fjärrvärmen har en stark ställning inom energipolitiken. Enligt vår bedömning är det väsentligt att lagstiftningen för den kommunala fjärrvärmeverksamheten inte strider mot intentionerna i energipolitiken eller försvårar uppfyllandet av dess mål. Utbyggnaden av fjärrvärme har som nämnts främst motiverats av miljöskäl. Genom introduktionen av fjärrvärme sker förbränning i större anläggningar som ekonomiskt kan bära en högre grad av rening. Möjligheterna att utnyttja miljövänliga och förnybara bränslen ökar också. Användningen av biobränslen, torv m.m. har ökat från nära noll 1980 till ca 25 TWh 1997. Utbyggnaden av kraftvärmeverken har ökat effektiviteten ytterligare och lett till bättre miljö. Det är viktigt att denna utveckling kan fortsätta så långt som det är ekonomiskt möjligt. Detta talar för att restriktioner som förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem bör tas bort.

Den undersökning som presenterats i kapitel 4 visar också att flertalet av de intervjuade representanterna för energiföretagen anser att kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip. Av kapitlet framgår vidare att lokaliseringsprincipen i vissa fall inte heller efterlevs i praktiken. Detta är naturligtvis inget skäl för att avskaffa den, men tyder likväl på att principen i vissa fall inte är ändamålsenlig. De argument som framförs för ett undantag är av något annorlunda karaktär än det som diskuterats ovan.

Ett skäl för ett undantag är, enligt underlagsrapporten i bilaga 2, att många fjärrvärmeföretag är små. Större enheter ger skalfördelar. Möjligheterna att fördela kostnader för utveckling av IT, kundregister, debiteringssystem och tekniska produktionssystem ökar. Större enheter ger också en fördel vid bränsleupphandling. De mindre värmeverken riskerar vidare att komma efter i fråga om kompetensuppbyggnad och personalutveckling. Av rapporten framgår att ett par kommuner sålt sitt värmeunderlag med motiveringen att de saknar kompetens att utveckla en värmerörelse.

Ett annat argument är enligt underlagsrapporten att konkurrensen om kunden (ägare till flerbostadshus eller till ett småhus) är relativt svag. När t.ex. nya områden byggs ut inom en kommun kan endast det lokala kommunala fjärrvärmeföretaget samt statliga och privata företag konkurrera om uppdraget.

Underlagsrapporten pekar också på att konkurrensen när det gäller etablering eller utveckling inom fjärrvärmeområdet kan vara för svag. Om en kommun skall införa fjärrvärme kan inte andra kommuner konkurrera om uppgiften att genomföra denna uppbyggnad. Ett liknande förhållande råder när en kommun skall utveckla fjärrvärme eller andra värmesystem som t.ex. närvärme.

Det finns vidare enligt rapporten en risk för att konkurrensen på elsidan inskränks om lokaliseringsprincipen behålls för fjärrvärmen. Orsaken är att de energiföretag som bjuds ut till försäljning har både el och värmerörelse som verksamhetsgrenar. I ett sådant läge kan kommunerna inte vara med och konkurrera om köp, utan det är endast ett fåtal större kraftproducenter som kan delta.

Enligt vår bedömning är ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip inte invändningsfri. Flertalet av de kommunalrättsliga principer som diskuterats tidigare har tillkommit för att reglera verksamheter som är s.k. naturliga monopol. Från samhällets sida har det setts som eftersträvansvärt att stordriftsfördelarna i produktionen utnyttjas och verksamheten har därför tillåtits och skyddats för konkurrens. Samtidigt har det varit nödvändigt att skydda de enskilda kunderna för företagens möjligheter att sätta oskäliga priser eller andra leveransvillkor. Detta säkerställs genom t.ex. likställighets- och självkost-

nadsprinciperna. Kommunala fjärrvärmeföretag är dock redan undantagna från självkostnads- och likställighetsprinciperna och det har således bedömts att skyddet för konsumenterna är tillräckligt. Undantaget motiverades som tidigare framgått med att konkurrensneutraliteten mellan el och fjärrvärme skulle kunna upprätthållas.

En principiell fråga är enligt vår bedömning om kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet bör underlättas ytterligare. Det är uppenbart att ett sådant förfarande kan leda till ett antal mindre önskvärda konsekvenser.

En nackdel är att kommunal näringsverksamhet som bedrivs utanför kommunens gränser och som inte primärt syftar till att förse de egna medlemmarna med service kan öka risktagandet. Det kan t.ex. röra sig om att ett kommunalt fjärrvärmeföretag köper ett liknande företag i en annan kommun och att verksamheten på sikt går med betydande underskott. Ett sådant ägande skulle också kunna innebära att medlemmarna i den ena kommunen subventionerar fjärrvärmeverksamheten i den andra kommunen.

En ytterligare nackdel hänger samman med att fjärrvärmen i praktiken är ett monopol. För en fastighet som redan är ansluten till fjärrvärmenätet är det – på samma sätt som gäller för värmepumpar och andra kapitalkrävande lösningar – i ett kortare tidsperspektiv av kostnadsskäl knappast möjligt att välja ett annat uppvärmningsalternativ. Om kommunala fjärrvärmeföretag tillåts expandera över kommungränserna kan den typen av lokala monopol förstärkas och göra utvecklingen av andra alternativ mindre attraktiv. I och för sig kan liknande förhållanden uppstå om privata och statliga företag expanderar sin verksamhet.

Enligt underlagsrapporten råder det i några fall delade meningar om lokaliseringsprincipen och dess effekter. Uppbyggnaden av stora integrerade projekt kan t.ex. i vissa fall styras av beskattningsskäl i stället för av effektivitetsskäl. Andra faktorer som t.ex. energibeskattning kan således vara viktiga när det gäller uppbyggandet av infrastruktur. Det pekas också på att mindre företag i större utsträckning anlitar spetskompetens för sin utveckling. Vissa är vidare av den uppfattningen att förvärv av andra bolag inte är förenligt med det kommunala ändamålet för verksamheten och bestämmelsen i kommunallagen om att kommunerna inte får bedriva spekulativ verksamhet.

Gällande lagstiftning innehåller ett antal restriktioner som påverkar eller reglerar kommunernas möjligheter att bedriva eller utöka sin näringsverksamhet. Vad gäller fjärrvärme finns det emellertid mycket som pekar på att ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen kan vara motiverat. En strikt tolkning av lokaliseringsprincipen skulle i vissa fall kunna motverka effektiva värme- och miljölösningar och därmed framför allt motverka intentionerna i energipolitiken. Vi föreslår därför

att kommunala fjärrvärmeföretag skall kunna undantas från lokaliseringsprincipen. Sådana företag är (med vissa undantag) redan i dag undantagna från kommunallagens likställighets- och självkostnadsprinciper och verksamheten skall därmed drivas på affärsmässig grund. Ett undantag också från lokaliseringsprincipen bör kunna underlätta en mer rationell verksamhet än i dag. Kommunala fjärrvärmeföretag får därmed samma möjligheter att driva sin verksamhet som övriga företag på marknaden.

Geografisk närhet

Det finns dock anledning att diskutera om kommunala fjärrvärmeföretag bör ges ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen eller inte. En viktig fråga i detta sammanhang är var i landet en kommun etablerar fjärrvärmeverksamhet. Enligt vår uppfattning är det i princip två olika former av verksamheter som kan bli aktuella vid ett undantag från lokaliseringsprincipen.

För det första kan det 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. Omfattningen av t.ex. sammanknytning av rörledningssystem skulle dock sannolikt begränsas av lönsamhetsskäl och av denna anledning bedrivas i nära anslutning till kommungränsen. Det finns i och för sig redan i dag möjligheter att samarbeta med andra kommuner i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Det kan bl.a. ske genom exempelvis entreprenadavtal, kommunalförbund och gemensamma bolag.

I det andra fallet kan det bli fråga om köp eller bildande av bolag i andra kommuner. Sådana verksamheter torde främst motiveras av företagsekonomiska skäl, t.ex. olika former av skalfördelar som diskuterats ovan. Det kan dock vara tveksamt om dessa skalfördelar leder till mer effektiva värmeförsörjningssystem än i dag. Verksamheten riskerar också att komma i konflikt med förbudet i kommunallagen mot spekulativa företag (se kapitel 3), även om fjärrvärmeföretag enligt ellagen numera skall bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Det är således tveksamt om det är en nödvändig förutsättning att ett kommunalt fjärrvärmeföretag bedriver verksamhet i skilda delar av landet för att få till stånd en effektiv fjärrvärmeverksamhet.

I samband med reformeringen av elmarknaden infördes en bestämmelse om att kommunala företag fick bedriva nätverksamhet utanför den egna kommunen. Vidare angavs att denna verksamhet skulle ske i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen. Enligt

Ellagstiftningsutredningen (SOU 1993:68) var syftet med detta undantag att bildandet av mer rationella företagsenheter skulle underlättas. Företagets nätverksamhet utanför den egna kommunen skulle därför ha geografisk anslutning till dess nätverksamhet inom kommunen. Enligt utredningen innebar inte detta att de ifrågavarande områdena under alla omständigheter måste gränsa direkt till varandra. Ett kommunalt nätföretag skulle emellertid inte kunna etablera nätverksamhet i skilda delar av landet. Regeringen uttalade också i propositionen om handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162) att det inte var en förutsättning för en rationell nätverksamhet att kommunerna kunde bedriva nätverksamhet i skilda delar av landet.

Enligt vår bedömning bör samma regler gälla även för kommunala fjärrvärmeföretag. Lokaliseringsprincipen utgör knappast det största hindret för uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner, utan orsaken är i stället ofta bristande lönsamhet. Stora geografiska avstånd skulle innebära att distributionskostnaderna ökar kraftigt och som framgått av kapitel 2 beräknas den tillkommande fjärrvärmeanslutningen bli begränsad. Det är främst i få relativt tätbebyggda områden som en sådan utbyggnad är aktuell och skulle kunna innebära en mer rationell verksamhet än i dag. I sådana fall kan lokaliseringsprincipen försvåra en effektiv fjärrvärmeutbyggnad, t.ex. när det gäller sammanknytning av rörledningsnät. Däremot finns det enligt vår uppfattning inga grundläggande energipolitiska motiv för att ett kommunalt fjärrvärmeföretag skall bedriva verksamhet eller äga företag i skilda delar av landet. Ett kommunalt fjärrvärmeföretags verksamhet utanför den egna kommunen bör därför bedrivas i geografisk närhet till dess verksamhet inom kommunen.

Undantaget från lokaliseringsprincipen gäller endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Med fjärrvärmeverksamhet avses som tidigare nämnts produktion av hetvatten och distribution av detta i ett rörledningssystem för kollektiv uppvärmning av byggnader. En naturlig följd av gällande lagstiftning är att ett kommunalt fjärrvärmeföretag skall bedriva fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen för att omfattas av ett undantag från lokaliseringsprincipen.

Omfattning

Verksamheten i en fjärrvärmerörelse torde normalt dimensioneras efter det beräknade fjärrvärmebehovet i kommunen. Det är en annan sak om företaget köper upp flera värmeföretag i andra kommuner. I vissa fall kan en sådan expansion motiveras av rationaliseringsvinster och t.ex. kompetensförsörjning. I andra fall kan den dock knappast motiveras av

andra skäl än att verksamheten beräknas bli vinstgivande för kommunen. Den skulle i det sistnämnda fallet strida mot förbudet i kommunallagen mot spekulativa företag, dvs. att en kommun inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen ekonomisk vinst. Detta är en grundläggande kompetensregel vad gäller kommunal näringsverksamhet.

Även andra typer av begränsningar i undantagets omfattning är principiellt möjliga, men det finns alltid en risk att de blir alltför snäva och förhindrar en rationell värmeutbyggnad. Bortsett från begreppet geografisk närhet föreslår vi därför ingen begränsning av den tillåtna värmeverksamheten utanför den egna kommunen. Det är främst en uppgift för de kommunala huvudmännen att tillse att verksamheten utanför den egna kommunen inte blir så omfattande att den strider mot kommunens intressen.

Organisationsform och redovisning

Undantaget från likställighets- och självkostnadsprinciperna för kommunala fjärrvärmeföretag gäller (med vissa undantag) under förutsättning att verksamheten bedrivs i ett sådant företag – i praktiken vanligen ett aktiebolag – som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen. Motivet till dessa bestämmelser är bl.a. att en verksamhet som bedrivs på affärsmässig grund bör utnyttja en associationsform som är avsedd för sådan verksamhet. Likartade organisatoriska förutsättningar gäller då för verksamheten oavsett ägarskap.

Enligt vår bedömning bör ovan nämnda regelsystem även gälla för ett undantag från lokaliseringsprincipen. Vårt förslag innebär således i praktiken enbart en anpassning till nu gällande regelsystem för kommunala fjärrvärmeföretag som redan är undantagna från vissa grundläggande kommunalrättsliga principer.

Det är viktigt att möjligheten att frångå grundläggande kommunalrättsliga principer begränsas till sådan verksamhet som nu har nämnts. Det skall inte vara möjligt att i t.ex. fjärrvärmeverksamhet inräkna verksamheter inom andra områden och på så sätt få undantag från de kommunalrättsliga principerna. Det är också viktigt att verksamheten hålls klart åtskild från annan kommunal verksamhet så att konkurrenssnedvridande effekter undviks. Det skall inte vara möjligt att finansiera verksamheten med bidrag från annan kommunal verksamhet.

Vi anser att verksamhet som bedrivs med undantag från lokaliseringsprincipen skall redovisas särskilt. Detta är enbart en anpassning till nu gällande lagstiftning. Kommunal fjärrvärmeverksamhet som bedrivs i privaträttslig form – och då med undantag från självkostnads- och

likställighetsprinciperna – skall enligt nuvarande lagstiftning redovisas särskilt.

Lagstiftning

Av direktiven framgår att utredningen skall överväga ändringar i kommunallagen vad gäller lokaliseringsprincipen. Undantagen för kommunala fjärrvärmeföretag från likställighets- och självkostnadsprinciperna regleras dock i ellagen (1997:857) och inte i kommunallagen. Bestämmelserna framgår av 7 kap. 2 § ellagen. Enligt vår bedömning bör därför undantaget från lokaliseringsprincipen anges i ellagen. Ett förslag till ändrad lagstiftning redovisas i kapitlet om författningsförslag. De följdändringar i ellagen som kan bli en konsekvens av vårt ovan redovisade förslag återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

Naturgas

Enligt direktiven skall utredningen särskilt överväga om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från lokaliseringsprincipen. Det kan emellertid diskuteras om inte ett sådant undantag också bör gälla kommunala naturgasföretag. Utredningens huvuduppgift är att lämna ett förslag till ny naturgaslagstiftning senast den 1 november 1999. Denna fråga kommer att behandlas i vårt slutbetänkande.

6.2 Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering

Enligt direktiven bör utredningen se över kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter. Det bör övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, *samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras*. Bestämmelserna avser främst lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Direktiven tar t.ex. inte upp plan- och bygglagen.

Utredningen har på grund av tidsskäl inte haft möjlighet att utveckla några ställningstaganden om lagen om kommunal energiplanering.

Lagen om kommunal energiplanering infördes 1977. Sedan dess har ett flertal beslut fattats som förändrat behoven och förutsättningarna för kommunal energiplanering. Bland annat har elmarknaden reformerats. Syftet med reformen var att öka konkurrensen på elmarknaden och öka

valfriheten för konsumenterna, dvs. att få en bättre fungerande marknad. På en konkurrensutsatt marknad går det naturligtvis att ifrågasätta alltför vidlyftiga inslag av offentlig planering och vad syftet med en sådan skall vara.

Någon möjlighet att vidta sanktioner mot kommuner som inte iakttar lagen finns inte. En relativt stor del av kommunerna tar inte heller fram den energiplan som lagen kräver.

Enligt vår bedömning kan det finnas anledning att se över lagen om kommunal energiplanering. Detta inte minst mot bakgrund av vilken funktion lagen fyller i en alltmer konkurrensutsatt energimarknad och tillkomsten av Agenda 21. Det senare är ett handlingsprogram för miljö och utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.

RRV har också pekat på att lagen är ett svagt styrinstrument när det gäller att åstadkomma en kommunal energiplanering. Svagheterna sammanhänger med lagstiftningens allmänna utformning samt frånvaron av incitament för kommunerna att följa lagen.

En annan aspekt kan vara att det finns stora skillnader mellan kommunernas energiplaner. Det kan vidare diskuteras om kommunernas planering behöver lagfästas i detta sammanhang. Det torde ligga i kommunernas intresse att analysera utvecklingen oberoende av om det finns någon lag eller ej.

7 Författningskommentar

7.1 Lag om ändring i ellagen (1997:857)

Bakgrunden till förslaget har utvecklats i kap. 6. Förslaget innebär 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 lokaliseringsprincipen 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 ifrågavarande 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.

Referenser

Fransson, B. (1998), *Lokaliseringsprincipen*, bilaga 2 till delbetänkandet.

Konkurrensverket (1998), *Prisreglering av monopol skyddar konsumenterna mot oskäligt höga priser*, Anförande vid Svenska Fjärrvärmeföreningens årsmöte av generaldirektör Jörgen Holgersson.

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU40, *Lokal demokrati*.

NUTEK (1996), *Kommunernas syn på den förnyade energiplaneringen*.

Näringsutskottets betänkande 1993/94:Nu22, *Handel med el i konkurrens*.

Näringsutskottets betänkande 1994/95:NU10, *Vissa ändringar i ellagen, m.m.*

Näringsutskottets betänkande 1995/96:NU1, *Ny ellagstiftning*.

Nätmyndigheten (1997), *Utvecklingen på elmarknaden 1997*.

Regeringens proposition 1976/77:129, *Förslag till lag om kommunal energiplanering m.m.*

Regeringens proposition 1984/85:5, *Utvecklad kommunal energiplanering m.m.*

Regeringens proposition 1990/91:90, *En god livsmiljö*.

Regeringens proposition 1990/91:117, *En ny kommunallag*.

Regeringens proposition1993/94:162, *Handel med el i konkurrens*.

Regeringens proposition 1993/94:188, *Lokal demokrati.*

Regeringens proposition 1994/95:84, *Vissa ändringar i ellagen, m.m.*

Regeringens proposition 1994/95:222, *Ny ellagstiftning.*

Regeringens proposition 1996/97:84, *En uthållig energiförsörjning.*

Regeringens proposition 1996/97:136, *Ny ellag.*

Regeringens proposition 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Regeringens proposition 1997/98:99, *Aktiebolagets organisation.*

Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Utgiftsområde 21.

SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol*, delbetänkande av Ellagstiftningsutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1995:14, *Ny elmarknad*, delbetänkande av Energikommissionen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:139, *Omställning av energisystemet*, slutbetänkande av Energikommissionen. Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:140, *Uppvärmning av bebyggelsen i Sverige*, underlagsbilaga 10 till Energikommissionens slutbetänkande, Fritzes, Stockholm.

Statens energimyndighet (1998a), *Energiläget 1998.*

Statens energimyndighet (1998b), *Utvecklingen på elmarknaden 1998.*

Svenska Fjärrvärmeföreningen (1998a), *Svenska Fjärrvärmeföreningens hemsida.*

Svenska Fjärrvärmeföreningen (1998b), *Statistik 1997.*

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Magnus Grill, Harald Ljung, Gustaf Malmberg och Rolf Stålebrant

Utredningen har i denna etapp behandlat förutsättningar och konkurrensvillkor för kommunal fjärrvärmeförsörjning. Vi ställer oss bakom utredningens analys och slutsats i stort och delar uppfattningen att det finns anledning att undanta fjärrvärmeverksamhet från kommunallagens lokaliseringsprincip. Vi har dock kommit till en annan slutsats vad det gäller undantagets begränsning till geografisk närhet.

Kravet på geografisk närhet gäller endast de kommunala fjärrvärmeföretagen. Begränsning av möjligheten att ta tillvara skalfördelar kan på sikt innebära att kommunerna måste avyttra fjärrvärmeföretagen till statliga eller privata aktörer.

Företagens storlek är av väsentlig betydelse för att verksamheten skall bli ekonomiskt bärkraftig och för att ge kunderna låga och konkurrenskraftiga fjärrvärmekostnader. Genom att i lag geografiskt begränsa de kommunala företagens utvecklingsmöjligheter begränsas samtidigt konkurrensen inom sektorn. Från allmän konkurrenssynpunkt är det viktigt att de kommunala fjärrvärmeföretagen kan verka på samma premisser som de privata och statliga företagen.

Genom den föreslagna geografiska begränsningen skulle kommunala energiföretag inte kunna övergå i annan kommuns ägo utom möjligen grannkommuns. Därmed skulle enbart privata och statliga företag komma att delta i den fortsatta strukturrationaliseringen på energiområdet.

Den svenska energimarknaden har hittills bestått och utvecklats av en blandning av statliga, privata och kommunala aktörer. Vi tror att en sådan blandning innefattande också kommunal energiverksamhet även fortsättningsvis kommer att vara till gagn för el- och fjärrvärmekunderna. Ytterst gäller frågan om de kommunala fjärrvärmeföretagen i fort-

sättningen skall finnas kvar på en konkurrensutsatt marknad. Vi anser att så bör vara fallet och att de kommunala fjärrvärmeföretagen därför bör ges samma affärsmässiga förutsättningar som statliga och privata företag.

De kommunala fjärrvärmeföretagen bör följaktligen undantas från lokaliseringsprincipens krav utan geografiska inskränkningar.

Särskilt yttrande av sakkunniga Jan-Erik Moreau och Veronica Nilsson

Utredningen har haft i uppdrag att analysera vissa aspekter som rör fjärrvärmesektorn. I utredningens direktiv nämns särskilt att utredningen bör överväga om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen.

Utredningen gör en gedigen genomgång av hur förutsättningarna är att bedriva kommunal fjärrvärmeverksamhet. Utredningens förslag innebär emellertid ett alltför begränsat undantag från lokaliseringsprincipen, genom förslaget om att ett kommunalt fjärrvärmeföretag enbart skall kunna bedriva fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till den egna kommunen. Utredaren har dock inte funnit tillräckliga skäl för att, inom den legala ram som ges av den kommunala lagstiftningen, motivera ett fullständigt undantag från lokaliseringsprincipen.

Vi anser dock att det finns tillräckliga skäl för att fullständigt undanta fjärrvärmeverksamheten från lokaliseringsprincipen. Det viktigaste skälet är att kommunalägd fjärrvärmeverksamhet skall kunna bedrivas på likvärdiga ekonomiska villkor som privata och statliga aktörer har. En geografisk begränsning av föreslagen karaktär blir alltför godtycklig och kan komma att hämma ett samhällsekonomiskt optimalt utnyttjande av fjärrvärmen.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Lagstiftningen för handel och distribution av naturgas och annan rörbunden energi

Dir. 1998:41

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall beaktas.

Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning som blir en följd av att en särskild naturgaslagstiftning införs. Regelverken för fjärrvärmesektorn bör därvid speciellt uppmärksammas. Utredaren skall i sammanhanget överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

Bakgrund

Gällande lagstiftning

Det finns i Sverige ingen särskild lagstiftning som reglerar handel och transport av naturgas. Den som avser att uppföra en anläggning för att använda naturgas måste ta hänsyn till flera lagar vars bestämmelser inte avser enbart anläggningar för användning av naturgas. Sådana bestämmelser finns i bl.a. lagen om hushållning med naturresurser, m.m. (NRL), naturvårdslagen, väglagen, kulturminneslagen och hälsoskyddslagen. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för flytande och gasformiga energibärare, bl.a. naturgas, finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen).

Rörledningslagen

Framdragande och begagnande av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle regleras i rörledningslagen. Rörledningar för sådana ämnen i vätske- eller gasform får inte framdragas eller användas utan särskilt tillstånd (koncession).

Koncession krävs inte för ledning med en sammanlagd längd av högst 20 km, som huvudsakligen används för att tillgodose enskilda hushålls behov eller som uteslutande utnyttjas inom hamn- eller industriområde.

Ansökan om koncession skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer (Statens energimyndighet). Regeringen beslutar om koncession. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden anses vara lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen. Koncession skall avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och gälla viss tid, längst 30 år. Koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid koncessionsprövningen skall lagen om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) tillämpas.

Om den verksamhet för vilken en koncession har meddelats enligt rörledningslagen visar sig förorsaka betydande olägenheter som inte kunde förutses när koncessionen meddelades, får regeringen eller myndigheten föreskriva ytterligare villkor för att förebygga eller minska olägenheterna.

Koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Fråga om sådan skyldighet prövas av myndigheten.

Rörledningslagen innehåller vidare särskilda regler för rörledningar som ligger inom väg- eller trafikledsområde, samt regler angående överlåtelse och upphörande av koncession.

Naturgasmarknadsdirektivet

Ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas antogs den 11 maj 1998 av EU:s energiministrar. Direktivet bygger på samma principer som ligger till grund för elmarknadsdirektivet (tillgång till nätet, ömsesidighet, subsidiaritet och gradvis öppnande av marknaden), men beaktar samtidigt de särskilda villkoren för naturgasmarknaden. I direktivet finns gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt drift av systemen. Vidare preciseras vilka kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Medlemsstat skall ange vilka kunder inom respektive land som skall kunna få tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller att köpa naturgas. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppningsnivå av marknaden som är lika med minst 20 % av den årliga naturgasanvändningen på den nationella marknaden. Denna andel skall sedan ökas till 28 % efter fem år och till minst 33 % efter tio år. Länderna får

dock själva begränsa marknadsöppningen så att den blir högst 10 procentenheter över miniminivåerna.

Från början blir bara elproducenter samt större kunder av annat slag berättigade att utnyttja gasnäten för att kunna köpa naturgas på marknaden. Elproducenter är berättigade kunder oavsett storlek, medan kravet för övriga kunder är en användning som uppgår till mer än $25m^3$ naturgas per år. Naturgasmarknadsdirektivet medger, liksom elmarknadsdirektivet, olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet mellan vilka medlemsstaterna kan välja (förhandlat eller reglerat nättillträde). Dessa skall genomföras i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Leveransavtal om naturgas med en berättigad kund inom en annan medlemsstat skall inte kunna hindras om kunden anses berättigad i båda de berörda systemen.

Medlemsstaterna skall kunna pålägga företagen vissa allmännyttiga skyldigheter. Dessa skyldigheter skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Alla integrerade naturgasföretag skall ekonomiskt redovisa överförings-, distributions- och lagringsaktiviteter separat för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen.

Ett naturgasföretag kan tillfälligt medges undantag från krav om tillträde till nätet om detta skulle kunna medföra allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av s.k. take-or-pay-åtaganden som godkänts i något eller flera avtal om köp av naturgas.

De medlemsstater som inte är direkt anknutna till det europeiska naturgasnätet och endast har en huvudleverantör av naturgas skall kunna ställa sig utanför en rad av direktivets regler. Likaså skall vissa medlemsstater som kan anses vara framväxande marknader få göra undantag från flera artiklar i direktivet. Om genomförandet av direktivet kan orsaka allvarliga problem inom ett visst geografiskt område skall också undantag medges.

Direktivet innehåller, förutom de här angivna huvudpunkterna, ett omfattande och detaljerat regelverk.

Direktivet skall genomföras i medlemsstaterna inom två år efter det att det har trätt i kraft, vilket sker den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Förutsättningar för en ny naturgaslagstiftning

I Sverige levereras naturgas för närvarande kring en ledning i sydligaste Sverige och Västkusten. Ledningen angör Sverige vid Klagshamn i Skåne. Via det danska nätet är Sverige knutet till det kontinentala naturgasnätet. De gemensamma reglerna för den inre marknaden för naturgas kommer således, med en utformning i huvudsak enligt rådets gemensamma ståndpunkt, att behöva genomföras i svensk lagstiftning.

Den svenska lagstiftningen som gäller överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas bör därför ses över och kompletteras. Detta bör ske på ett sådant sätt att det förslag till ny lagstiftning som utarbetas tillgodoser det nya direktivets krav. Samtidigt bör arbetet med den nya lagstiftningen syfta till att regelverket skall vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Ett förslag om svensk lagstiftning på området kan därför mycket väl gå längre än vad det kommande EU-direktivet kräver i det fall så bedöms vara ändamålsenligt (exempelvis avseende marknadsöppning och tillträde till näten för naturgasleverantörer). Det bör dock samtidigt beaktas att den svenska naturgasmarknaden är mindre utvecklad än i flertalet andra europeiska länder och att en bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna bör undvikas.

Naturgasmarknadsdirektivet kan beräknas att liksom elmarknadsdirektivet medge olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet. Den svenska ellagen föreskriver ett reglerat nättillträde. Rörledningslagens bestämmelse om koncessionshavarens skyldighet att mot ersättning ombesörja transport åt annan är en form av förhandlat nättillträde. Utgångspunkten för den nya naturgaslagstiftningen bör vara ett reglerat nättillträde.

Ett ledningsnät för naturgas kan beskrivas som ett naturligt monopol på samma sätt som exempelvis ledningsnätet för el.

Förekomsten av naturliga monopol har att göra med, och kan i vissa fall accepteras med hänsyn till stordriftsfördelar. Det finns dock risk för att monopolmakten kan missbrukas och kontroll från statens sida är därför nödvändig. En ökad naturgasutbredning ger upphov till frågor om hur problem till följd av ett dominerande marknadsinflytande för en ledningsägare skall kunna undvikas. Samtidigt måste det beaktas att antalet leverantörer till den svenska marknaden aldrig kan beräknas att bli särskilt stort, och att någon eller några aktörer måste kunna ta den risk som är förknippad med de stora investeringar som krävs för ett utbyggt ledningsnät. En lagstiftning för naturgasmarknaden måste därför med nödvändighet beakta de särskilda villkor som gäller för naturgassektorn.

Enligt rörledningslagen är en ledningsägare skyldig att mot ersättning, och om ledig kapacitet finns, ombesörja transport genom ledningen åt annan part. Trots denna möjlighet och förekomsten av ett särskilt transiteringsdirektiv avseende naturgasen, har frågan om utnyttjande av nät aldrig prövats i Sverige. Den lagstiftning som utarbetas bör vara utformad så att en kostnadssänkande konkurrens kan säkras.

Införandet av gasmarknadsdirektivet i svensk lagstiftning bör ske på ett sådant sätt att förutsättningarna för utbyggnaden av ett integrerat naturgasnät inte försvåras. Möjligheterna enligt direktivet att få ett tidsbegränsat undantag från tillträde till nätet inom ett begränsat geografiskt område bör därvid beaktas.

En utbyggnad av naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet har aktualiserats under senare år. I ett gemensamt uttalande i Bergen den 26 juni 1997 underströk de nordiska statsministrarna betydelsen av utvecklingen av ett integrerat naturgasnät i Östersjöområdet. Under år 1998 kommer Nordic Gas Grid-studien, som utförs av danska, finska och svenska gasföretag och stöds av EU, att avrapporteras. I studien undersöks marknadsförutsättningarna för och alternativa utformningar av ett utvidgat nordiskt naturgasnät. De nordiska energiministrarna har tillsatt en särskild arbetsgrupp för att följa upp Bergendeklarationen vad gäller utbyggnaden av naturgasnätet och studera

underlaget för större gasprojekt. Under år 1998 skall också, enligt det protokoll med Ryssland som undertecknades den 3 december 1997, en rysk-svensk expertgrupp studera förutsättningarna för en utbyggnad av naturgasnäten och ta fram underlag för vidare åtgärder.

Fjärrvärmesektorn

Rörledningslagen reglerar även dragning och utnyttjande av fjärrvärmerör.

Fjärrvärmeföretagens konkurrenssituation har påtagligt påverkats av det nya regelverk för elsektorn som trädde i kraft den 1 januari 1996. Genom att elmarknaden öppnades för konkurrens infördes också bestämmelser som syftade till att anpassa konkurrensvillkoren för kommunala värmeföretag. En lagstiftning för naturgasmarknaden, som medger ökad konkurrens om kunderna, kan beräknas att ytterligare påverka värmeföretagens situation.

Det finns därför anledning att i samband med översynen av naturgaslagstiftningen också utreda om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme. Kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter bör ses över. Det bör vidare övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras.

I denna del av utredningen bör det särskilt övervägas om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen.

I det nya regelverket för elmarknaden infördes särregler för kommunal elverksamhet innebärande bl.a. att kommunal produktion av och handel med el som drivs i privaträttslig form undantas från vissa av kommunallagens principer. För sådan verksamhet gäller ej lokaliseringsprincipen. Vidare gäller att verksamheten skall drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighets-

principen. Bestämmelserna infördes för att göra konkurrensvillkoren för kommunala elföretag likvärdiga dem som gäller för övriga företag på elmarknaden. Också kommunal produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas som bedrivs i privaträttslig form undantogs från självkostnads- och likställighetsprinciperna, men ej från lokaliseringsprincipen.

Kommunallagens lokaliseringsprincip innebär att en kommun som bedriver värmeproduktion endast får leverera värme inom den egna kommunen. Det har bl.a. framhållits att denna bestämmelse, om den följs fullt ut, förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner.

Regeringen har i prop. 1996/97:84 om en uthållig energiförsörjning informerat riksdagen om sin avsikt att låta se över kommunallagens bestämmelser i detta avseende. I översynen skall ingå att bedöma om lokaliseringsprincipen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, att överväga förändringar i kommunallagen.

Uppdraget

En särskild utredare skall se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som kan bedömas tillgodose det nya direktivets krav, och som i övrigt kan vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv svensk naturgasmarknad. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall också beaktas.

Utredaren skall också lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning till följd av förslaget om särskild naturgaslagstiftning. Utredaren skall särskilt överväga om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värme-

företagens leveranser och försäljning av värme och, om så är fallet, lämna nödvändiga förslag. Därvid skall även effekter på konkurrenssituationen bedömas och beaktas.

Utredaren skall i sammanhanget särskilt överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

Övrigt

Utredaren skall senast den 1 november 1999 redovisa sina överväganden och lämna förslag till ny lagstiftning. Utredaren skall dock redan den 1 februari 1999 avrapportera sitt uppdrag i den del som avser fjärrvärmesektorn.

Utredaren skall beakta vad som sägs i direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och redovisa effekter för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Närings- och handelsdepartementet)

Bilaga 2

Lokaliseringsprincipen

Rapport till Värme- och gasmarknadsutredningen

av

Barbro Fransson

Innehåll

1 Sammanfattning **77**

2 Värme- och gasmarknadsutredningens direktiv **81**

3 Lokaliseringsprincipen och kommunallagen **83**

3.1 Elmarknadsreformen 83
3.2 Lokaliseringsprincipen före reformeringen av elmarknaden 84
3.3 Lokaliseringsprincipen efter reformeringen av elmarknaden 85
3.4 Skydd för naturgas och fjärrvärme 86
3.5 Avtal, kommunalförbund och gemensamma bolag 87

4 Kommunägda företag **89**

4.1 Organisation av kommunägda energiföretag 89
4.2 Fjärrvärme och annan värmeförsörjning 91
4.3 Ägande och associationsform 93
4.4 Produktion och miljö 95
4.5 Stöd till omställning av energisystemet 97

5 Studien **99**

5.1 Syfte, avgränsning och datainsamling 99
5.2 Intervjutemata 100

6 Resultat av intervjuundersökningen **101**

6.1 Beskrivning av företagen och deras verksamhet 101
6.2 Huvudargumenten – för och emot 103
6.3 Skalfördelar och miljö 106
6.4 Konkurrens vid förvärv eller utbyggnad 108
6.5 Konkurrens om fastighetsägarna 110
6.6 Behov av tillsyn 110

7 Slutsatser **113**

1 Sammanfattning

När elmarknaden reformerades gavs kommunägda elhandels- och elnätsföretag undantag från lokaliseringsprincipen vilken innebär att kommuner endast får ha hand om sådana angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. För de kommunägda elnätsföretagen begränsades undantaget till nätverksamhet i geografisk närhet till kommunen. Värmeföretagen fick inte detta undantag. Deras konkurrenssituation har påverkats av det regelverk för elsektorn som trädde i kraft den 1 januari 1996.

Värme- och gasmarknadsutredningen skall enligt direktiven implementera EU:s gasmarknadsdirektiv i svensk lagstiftning. I samband därmed skall utredas om det krävs förändringar i de bestämmelser som reglerar värmeföretagen. Värme- och gasmarknadsutredningen har vidare att bedöma om lokaliseringsprinicpen är ett hinder för effektiva värmeförsörjningslösningar och, om så bedöms vara fallet, överväga förändringar i kommunallagen.

Kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter skall enligt direktiven ses över. Utredningen skall vidare överväga om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras.

Studien

I denna studie har företrädare för nio kommunägda eller tidigare kommunägda företag intervjuats. I samtliga företag har verkställande direktören intervjuats. I flertalet företag har även ordföranden/kommunalrådet eller vice ordföranden intervjuats.

Medverkande i studien har varit:

- *Energiföretag som helt eller delvis ägs av kommuner och med verksamhet i andra kommuner eller med ägaren i annan kommun.* I denna grupp ingår Stockholm Energi AB, Avesta Energi AB, Bromölla Energi AB, Ekerö Energi AB och Skellefteå Kraft AB.

- *Kommunägda energiföretag som samverkar med energiföretag i andra kommuner.* Från denna grupp ingår Trollhättan Energi AB och Uddevalla Energi AB.
- *Kommunägda företag med integrerad kommunalteknik, s.k. "superutilities".* Till företag av denna typ hör Eskilstuna Energi och Miljö AB.
- *Tidigare kommunalförbund.* Norrenergi AB.

Företrädare för samtliga företag anser att fjärrvärmen bör ges undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip. När det gäller utformningen av detta undantag förespråkar flertalet att det bör omfatta all energiverksamhet, dvs. att även ett generellt undantag bör ges för elnäten.

De som anser att kommunala energiföretag bör få ett begränsat undantag framhåller att detta bör ges likartad utformning som undantaget för elnäten, dvs. "i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet".

Flertalet intervjuade pekar på att fjärrvärmen är ett monopol. Under senare år har företag med fjärrvärmeverksamhet sålts till privata företag. Det förekommer också att privata entreprenörer bygger och driver värmerörelser. Mot bakgrund av monopolinslagen och på grund av de barriärer som finns mot att byta bränsleslag anser flertalet intervjuade att Energimyndigheten bör svara för tillsyn. De intervjuade framför två alternativa modeller för denna tillsyn.

Modell 1. Tillsyn av Energimyndigheten

Energimyndigheten bör ges i uppdrag svara för tillsyn av alla typer av energiföretag oavsett vilket energislag som används. Energimyndigheten bör vidare producera och publicera årliga prisjämförelser där alla energiföretag och energislag ingår.

Modell 2. Tillsyn av Energimyndigheten samt konsumentråd och "öppna hearings"

Även i denna modell bör Energimyndigheten ges uppdrag att svara för tillsyn av alla typer av energiföretag oavsett vilket energislag som används. Energimyndigheten bör vidare producera och publicera årliga prisjämförelser där alla energiföretag och energislag ingår.

Energimyndigheten bör kompletteras med ett lokalt konsumentråd i alla kommuner med värmeföretag, i vilket fastighetsägarförening, villaägarorganisationer, hyresgäströrelser m.fl. kan ingå.

Energiföretagen föreslås åläggas att ordna öppna "hearings" i varje kommun i samband med att Energimyndigheten publicerar taxejämförelser där råden, press och allmänhet inbjuds delta.

Slutsatser

Det har inte framkommit några faktorer som är så tungt vägande att de skulle förhindra ett undantag från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmen.

För ett undantag talar de skäl som framkommit i intervjuundersökningen.

Vid sidan av dessa skäl bör det framhållas att undantagen från lokaliseringsprincipen i ellagen eljest får begränsad betydelse, då de flesta energiföretag som bjuds ut till försäljning innefattar såväl elnät som värmeverksamhet.

Det är angeläget att frågan om tillsyn över fjärrvärmen prövas.

2 Värme- och gasmarknadsutredningens direktiv

När elmarknaden reformerades infördes särregler för kommunal elverksamhet som innebär att kommunal produktion och handel med el som drivs i privaträttslig form ges undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. Undantaget omfattar också elnätsverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen.

Fjärrvärme och naturgas omfattas inte av detta undantag. Fjärrvärmeföretagens konkurrenssituation påverkas därför av de nya reglerna. Värme- och gasmarknadsutredningen skall enligt direktiven bedöma om lokaliseringsprincipen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, överväga förändringar i kommunallagen. Utredaren skall särskilt överväga om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme och, om så är fallet, lämna förslag till åtgärder. Även effekter på konkurrenssituationen skall bedömas och beaktas. Utredaren skall särskilt bedöma om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

3 Lokaliseringsprincipen och kommunallagen

3.1 Elmarknadsreformen

Reformeringen av elmarknaden inleddes i oktober 1990 med en skrivelse till riksdagen med förslag att göra om vattenfallsverket till ett aktiebolag. Med denna skrivelse inleddes ett decennium med förändringar av den svenska energibranschen. De kommunägda energiföretagen kom tidigt med i förändringsarbetet. I ett första förslag till reform (Elkonkurrens med nätmonopol, SOU 1993:68) medgavs kommunerna att driva sina energiföretag på samma villkor som branschen i övrigt. Elmarknadsutredningen föreslog att kommunerna skulle få undantag från lokaliseringsprincipen för alla fyra verksamhetsgrenarna: elhandel, elnät, fjärrvärme och naturgas.

Regeringen lade i februari 1993 fram ett förslag om ny ellag (prop. 1993/94:162). I detta förslag gavs kommunerna undantag från lokaliseringsprincipen för elhandel och elnätsverksamhet "i omedelbar geografisk anslutning till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet". Det generella undantaget från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmen kvarstod.

Ellagen antogs av riksdagen våren 1994. Efter regeringsskiftet föreslog regeringen i proposition att ellagen skulle få vila tills vissa frågor utretts ytterligare. Ellagen behandlades senare av energikommissionen (Ny elmarknad, SOU 1995:14). I maj 1995 lade regeringen fram proposition om ny ellag (prop. 1994/95:222) i vilken konstateras att frågan om undantag från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmeföretagen kräver "ytterligare beredning". I propositionen fanns också ett förslag om att begränsa användning av elvärme i distributionsområden för fjärrvärme och naturgas med svag konkurrenskraft.

Frågan om lokaliseringsprincipen behandlades i proposition på energikommissionens betänkande (prop. 1996/97:84) varvid konstaterades att effektiva värmeförsörjningslösningar i områden nära kommungränsen förhindras och att regeringen mot den bakgrunden skall låta se över kommunallagens bestämmelser i detta avseende. I översynen skall ingå att bedöma om lokaliseringsprincipen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, att överväga förändringar i kommunallagen.

3.2 Lokaliseringsprincipen före reformeringen av elmarknaden

Huvudregeln för kommunal verksamhet är att kommunen måste följa kommunallagen (1991:900). Denna regel gäller oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller i bolagsform.

I tidigare kommunallag (1977:179) fanns en allmänt hållen bestämmelse om att kommunerna fick "själva vårda sina angelägenheter". Utifrån denna bestämmelse har vissa grundprinciper för kommunal verksamhet utvecklats i rättspraxis. Dessa principer innebär en begränsning av den kommunala kompetensen. Principerna är likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen.

Lokaliseringsprincipen lagfästes i kommunallagens (1991:900) bestämmelser om kommunens befogenheter (2 kap. 1 §) som reglerar att kommunen endast får ha hand om sådana angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.

Syftet med reformeringen av elmarknaden var att skapa en effektiv energimarknad för att därigenom ge förutsättningar för ett lägre elpris. Före reformeringen av elmarknaden innebar lokaliseringsprincipen att en kommun bara kunde leverera el och värme inom den egna kommunen. Lagen begränsade därmed kommunernas möjligheter till en förutsättningslös optimering av produktion av värme och el.

Utbyggnaden av kraftvärmen försvårades också före reformeringen av elmarknaden då kommunerna inte hade möjlighet att sälja överskott på kraft eller köpa vid underskott på grund av lokaliseringsprincipen och tillträdesbestämmelserna till stamnätet. Efter reformeringen av elmarknaden ändrades dessa förhållanden till en del men möjligheterna att bygga ut kraftvärmen försvåras fortfarande då kommunerna inte har tillgång till värmeunderlaget i närområdet.

De kommunala aktiebolagen skall också följa aktiebolagslagen. Andra områden i kommunerna är specialreglerade t.ex. genom skol-

lagen eller plan- och bygglagen. När elmarknaden reformerades skapades en generell lagstiftning (ellagen) som till en del avviker från kommunallagen och då kompletterar denna.

3.3 Lokaliseringsprincipen efter reformeringen av elmarknaden

Vid reformeringen av elmarknaden gavs kommunerna genom kommunala företag rätt att producera och sälja el på samma villkor som övriga företag i branschen. För att skapa lika konkurrensvillkor fick kommunerna undantag från lokaliseringsprincipen i ellagen (SFS 1997:857, 7 kap. 1 §). Undantaget innebär att ett kommunalt företag (som aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse) får, utan hinder för lokaliseringsprincipen, bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet. De kommunala företagen fick också undantag från lokaliseringsprincipen för nätverksamhet "i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen". Syftet måste vara att uppnå "en ändamålsenlig nätverksamhet".

Sammanfattningsvis har kommunerna två huvudlinjer att följa vid val av associationsform för energiverksamheten. Den ena linjen är förvaltningsform varvid kommunen måste följa kommunallagens principer m.m och den andra är kommunalt bolag varvid kommunen enligt ellagen medges undantag från vissa principer.

Ett viktigt inslag för att öka effektiviteten vid reformeringen av elmarknaden, var att skapa konkurrens mellan olika energislag och mellan olika aktörer. I ellagen lagfästs därför att kommunala energiföretag skall drivas affärsmässigt och särredovisas.

Om ett kommunalt företag (som aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse) bedriver elhandel eller elnätsverksamhet eller distribution av fjärrvärme eller naturgas skall därför verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Begreppet affärsmässig grund innebär att det kommunala företaget har undantag från självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Vinstpåslag skall göras i prissättningen. Verksamheten får inte heller långsiktigt subventioneras med skattemedel (Elkonkurrens med nätmonopol, SOU 1993:68, s. 220). Att redovisa särskilt innebär att bokföringen skall kunna avslutas med separata balans- och resultaträkningar.

Nätverksamheten är ett s.k. naturligt monopol. Den regleras därför speciellt. All nätverksamhet som inte sköts i kommunalt verk måste därför enligt reglerna i ellagen drivas som särskild juridisk person. Bestämmelsen innebär att nätverksamhet som sköts i kommunalt företag skall drivas som ett separat bolag.

3.4 Skydd för naturgas och fjärrvärme

När riksdagen skulle anta ellagen sköts beslutet upp för att vissa frågor skulle få utredas ytterligare. Ellagen blev därmed vilande tills en ny proposition tagits fram. Denna proposition (prop. 1994/95:222) behandlar bl.a. frågan om skydd för naturgas och fjärrvärme.

För att skapa långsiktiga förutsättningar att bedriva fjärrvärme- och naturgasdistribution gav statsmakterna dessa verksamheter ett speciellt skydd. Skälen till detta skydd var att fjärrvärme- och naturgasföretag skulle komma att verka i konkurrens med elhandelsföretag på den nya elmarknaden. Skyddet konstruerades som en övergångsbestämmelse i ellagen under tre år. Med stöd av denna bestämmelse kunde nätmyndigheten meddela förbud att ansluta fjärrvärme- och naturgaskunder till ledningsnätet för eluppvärmning. Förbudet upphör vid utgången av år 1998. Tre kommuner har åtnjutit undantaget, Ljusnarsberg, Falköping och Åre genom Årehus AB.

För de företag som nätmyndigheten meddelat ett sådant förbud gäller inte kravet på affärsmässighet och särredovisning "enl punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1994:617) om ändring i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar i deras lydelse enligt lagen (1994:1801) om ändringar i nämnda lag". Likställighets- och självkostnadsprinciperna skall dock iakttas liksom lokaliseringsprinicpen. Om elhandel bedrivs i samma företag som skyddad fjärrvärme- eller naturgasverksamhet gäller huvudregeln för elhandelsverksamheten. Den verksamheten skall alltså drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Undantaget innebär att om en kommun bedriver distribution av fjärrvärme eller naturgas i aktiebolag eller liknande form, behöver inte verksamheten drivas affärsmässigt. Eftersom självkostnadsprincipen måste iakttas innebär det att i praktiken kan kommunen täcka underskott med skattemedel under t.ex. en uppbyggnadsperiod. Inom ramen för självkostnadsprincipen har en avkastning på det egna kapitalet som inte överstiger den långa räntan ansetts acceptabel. Kommunen får inte lokalisera sådan verksamhet utanför kommunen

och man måste särredovisa verksamheten. Likställighetsprincipen måste dessutom följas.

3.5 Avtal, kommunalförbund och gemensamma bolag

Om kommunal energiverksamhet drivs i verksform måste kommunen följa kommunallagens principer. För att underlätta för kommunerna att driva verksamhet effektivt kan en kommun utan hinder av lokaliseringsprincipen samarbeta med andra kommuner i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Formen för detta samarbete kan vara genom avtal, kommunalförbund eller gemensamma bolag.

Avtalen kan omfatta alla verksamheter och gälla två eller flera kommuner. Avtal regleras med civilrättslig lagstiftning. Avtal kan gälla samverkan kring utbildning, utnyttjande av anläggningar m.m.

Kommunalförbund regleras i kommunallagen (kap. 3 § 20–28). 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 offentligrättsliga principer. I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen. För kommunalförbundet skall en särskild förbundsordning finnas. I kommunallagen finns också bestämmelser som reglerar utträde, uppsägningstid, ordning för styrning och insyn, revision m.m.

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 brandförsvar, VA-försörjning och kollektivtrafik. I dag finns inget kommunalförbund där elhandel, elnät, fjärrvärme eller naturgas ingår. Tidigare kommunalförbund har omvandlats till aktiebolag.

Gemensamma bolag regleras i aktiebolagslagen och i kommunallagen (kap. 3 § 16–19). Bolagen utgör i dag den vanligaste samverkansformen.

4 Kommunägda företag

4.1 Organisation av kommunägda energiföretag

Under de senaste två åren har många kommunägda energiföretag utvecklats från kommunala verk till affärsmässiga koncerner. Spännvidden är stor när det gäller företagens storlek och koncept. Det kommunala ägandet kan också variera från helägda koncerner till en ägarandel på några procentenheter. Värmeföretag, i den mån sådana förekommer, kan ha olika plats i företagens struktur. De vanligaste organisationsmodellerna är följande:

”Basorganisationen”

I ”basorganisationen” för kommunägda energikoncerner ingår minst tre företag, *AB Elnät, AB Kraft och AB Värme*. Elhandeln ligger i vissa fall i ett fjärde företag, i andra i värme- eller kraftdelen. Basmodellen finns representerad i några av våra större kommuner, t.ex. Umeå.

Energi AB med delägande i AB Elhandel

I Energi AB ingår vanligen två kärnverksamheter, *AB Elnät och AB Värme*. För att i någon mån begränsa riskerna har elhandeln överlåtits till ett kommungemensamt *elhandelsföretag*. Andra motiv till överlåtelsen är möjligheterna att skaffa spetskompetens på marknadssidan. Fyrstad Kraft AB är ett sådant elhandelsföretag som ägs av tre kommuner (Trollhättan, Uddevalla och Lysekil) med 33,33 % vardera. Andra exempel är DalaKraft AB (som ägs av kommunerna Gagnef, Leksand, Malung, Orsa/Mora och Älvdalen), Gestrikekraft AB (ägs av

kommunerna Gävle, Hofors och Sandviken) samt Småländsk Energi AB (ägs av kommunerna Kalmar, Nybro och Emmaboda).

AB Kommunalteknik eller "Superutilities"

I vissa kommuner har koncerner bildats för huvuddelen av den kommunaltekniska verksamheten. I en "superutility" kan ingå *AB Elnät, AB Elhandel, AB Värme, AB VA och AB Renhållning*. Motiven till koncernbildningen har varit att slå ut kostnaderna för fakturering, IT, jour- och övervakning, beredskap m.m. på de kommunaltekniska verksamheterna. Även möjligheten att anställa spetskompetens inom teknik och ekonomi som kan utnyttjas av hela koncernen har påverkat. Exempel på företag är Borlänge Energi AB, Eskilstuna Energi & Miljö AB, Norrköping Miljö och Energi AB, Tekniska Verken i Linköping AB samt Västerås Energi och Vatten AB.

AB Elnät och AB Elåterförsäljning

Kärnverksamheten i denna typ av företag är elnäten. Elhandeln finns kvar i kommunal ägo men fungerar på återförsäljningsbasis. Exempel på denna typ av företag är Ekerö Energi AB. Fjärrvärme, i den mån sådan förekommer, består av hetvattencentraler som ligger utanför energikoncernen, t.ex. hos bostadsföretagen.

AB Elnät

Affärsidén i dessa företag är att arbeta med elnät. I vissa fall finns också ett mindre fjärrvärmebolag. Elhandeln har överlåtits eller släppts. Värmedelen kan vara kommunägd eller bestå av ett antal hetvattencentraler som drivs av bostadsföretagen. Exempel på denna typ av företag är det rekonstruerade C4 Energi AB (som består av ett nätföretag och ett värmeföretag) och Bromölla Energi AB (som består av ett elnätsföretag vilket tillsammans med Stockholm Energi AB håller på att bygga upp ett fjärrvärmeföretag, Bromölla Fjärrvärme AB).

AB Stora Värmeföretaget och Lilla Värmeverket

Ett antal kommuner producerar enbart värme i sitt företag eller verk. Elrörelsen kan ha sålts tidigare eller ligga skild från företaget. Motiven till satsning i värmedelen har ofta varit att skapa en rationell värmeförsörjning och ett reducerat oljeberoende.

AB Stora Värmeföretaget finns bl.a. i Storstockholm. Exempel på företag är Norrenergi AB och Söderenergi AB.

Lilla värmeverket drivs vanligen i formen kommunalt verk men även aktiebolag förekommer. Tungt vägande orsaker till satsningarna i värmeverket är sysselsättningsskäl. Exempel på denna typ av företag finns i glesbygdskommunerna.

4.2 Fjärrvärme och annan värmeförsörjning

De flesta fastigheter har någon typ av värmeförsörjningssystem där fjärrvärme är ett av de vanligare. Fjärrvärme är inte något entydigt begrepp.

Historiskt beskrevs fjärrvärme i tekniska termer i form av vissa tryck- och temperaturnivåer. Flertalet fjärrvärmesystem är byggda enligt dessa tekniska kravspecifikationer där kvalitet och säkerhet är fastställda. De tekniska specifikationerna byggde på att hetvatten distribuerades till flera fastigheter/kunder samt att trycket skulle vara högre än en viss nivå. De tekniska definitionerna av fjärrvärme har lämnats då utvecklingen gått mot allt enklare tekniska system med olika tryck och olika temperaturnivåer inom samma system.

Vid utformning av ett nytt system för energibeskattning har begreppen kraftvärmeverk och fjärrvärmeverk använts. Problemet med dessa begrepp är att vid tolkning måste man redan i förväg fastslå vilken indelningsgrund som skall användas. Teknikutvecklingen på bl.a. gassidan innebär att kraftvärmeverk kan bli nästan hur små som helst.

I statistiska sammanhang brukar värmeförsörjning klassificeras i näringsgren "El-, gas-, värme- och vattenförsörjning", (SNI 41).

Branschorganet Fjärrvärmeföreningen (FVF) har använt marknadsmässiga kriterier för att definiera fjärrvärme. Enligt dessa kriterier kännetecknas en fjärrvärmeanläggning av:

- ett kund/leverantörsförhållande,

- leverantören mäter och fakturerar värme,
- flera ägare av byggnader är anslutna. I fastigheten eller industrin finns flera kunder samt
- värmen bjuds ut kommersiellt och alla (inom rimligt avstånd) som vill ansluta sig får göra detta.

Med den marknadsmässiga definitionen faller de allra minsta hetvattencentralerna och de individuella värmesystemen utanför. Denna definition beaktar inte andelsägda system av dansk modell.

Under de senaste åren har begreppet närvärme börjat användas. Med närvärme avses vanligen ett litet värmesystem som t.ex. ägs av en ekoby. Ett närvärmesystem brukar beskrivas som ett system med en sammanlagd produktionskapacitet på högst 15 MW och högst 500 kunder. Vanligen används förnybara bränsleslag, t.ex. biobränsle och/eller solvärme. Ett närvärmesystem kan emellertid vara större än många av dagens fjärrvärmesystem. För att ytterligare komplicera bilden gäller att om ekobyn i ovanstående exempel utökar sitt system med nytillkommande bostadsområden i närheten då byter systemet klassificering från när- till fjärrvärme.

En annan typ av värmeförsörjningssystem, utanför begreppet fjärrvärme, där också ett kund/leverantörssystem råder är affärsverksamhet med "färdig värme" som bygger på professionell pannskötsel som tjänst. Samägda pannor i gemensamt bolag förekommer också i dessa lösningar.

Många värmeförsörjningssystem som utvecklats under senare år "saknar nät", t.ex. system för pellets- eller briketteldning. Systemen kan vara vatten- eller luftburna med ackumulatortank. Bränsleleverantören erbjuder olika servicegrad alltifrån att kunden själv hämtar pelletsen i stora säckar till att den kommer levererad i bulkbil där kunden sluter avtal och köper "färdig värme". Denna typ av verksamhet handhas ibland av kommunägda värmeföretag där framställningen av pellets görs under sommarmånaderna när värmen i kraftvärmeverket annars skulle spillas. Exempel finns också på andra företagstyper som engagerat sig i verksamhet av detta slag, t.ex. bilfrakts- och skogsföretag.

Sammanfattningsvis visar ovanstående beskrivning att den tekniska utvecklingen går mot större mångfald av system. Kombinationer av system inom samma företag blir också allt vanligare. Exempel på sådana system är kombinat med kraftvärmeverk, avfallsförbränningsanläggning och pelletstillverkning. Kombinationer av bränsleslag och leverantörs-/kundförhållanden blir också vanligare. Detta talar för att begreppet fjärrvärme blivit så sammansatt att det i dag svårligen låter sig definieras entydigt.

Från samhällets sida finns det anledning att bejaka och stimulera teknikutvecklingen. När lokaliseringsprincipen diskuteras finns det därför skäl att inte begränsa lönsamhet och teknisk utveckling genom alltför snäva definitioner.

I denna studie kommer vi att utgå ifrån FVF:s marknadsmässiga definition när vi använder begreppet fjärrvärme. Fjärrvärme är emellertid bara en del i begreppet effektiv värmeförsörjning där såväl fjärrvärme som andra värmeförsörjningslösningar ingår. Dessa värmeförsörjningslösningar är inte alltid rörbundna.

4.3 Ägande och associationsform

Fjärrvärmeföreningens medlemmar

De statistiska uppgifter som finns om fjärrvärmeföretagen är i första hand Fjärrvärmeföreningens (FVF) uppgifter. Enligt deras statistik hade föreningen år 1998 totalt 163 medlemmar uppdelade på följande kategorier

Privatägda företag (100 procent privat ägare)	18
Statliga företag (100 procent statlig ägare)	5
Företag som är helt eller delvis ägda av kommunerna (1–100 procent kommunal ägare) och kommunala verk	140

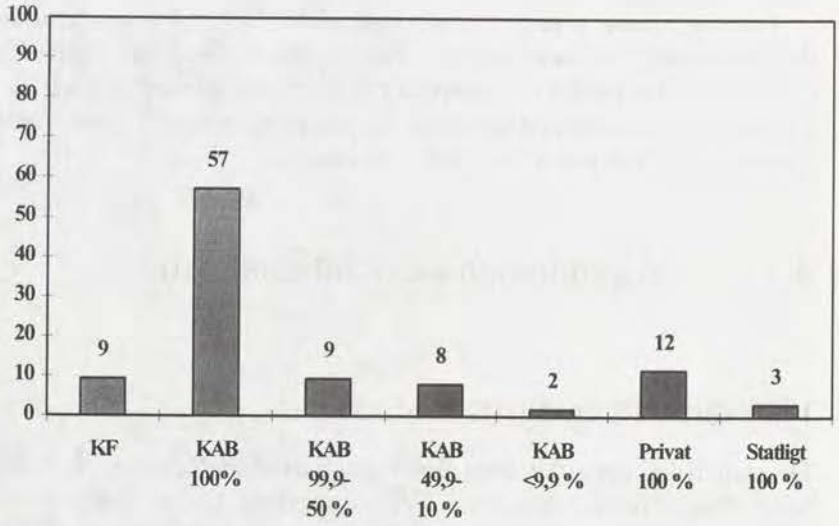
Antalet kommunala verk uppgick till 15 och kommunala aktiebolag var 125.

Det är således ett fåtal bland FVF:s medlemsföretag som drivs i förvaltningsform (9 procent). Huvuddelen (57 procent) av de kommunägda företagen är helägda aktiebolag (100 procent) eller har kommunen som ägare till 50 procent och däröver (9 procent). Andelen företag där den kommunala ägarandelen är mellan 49,99 och 10 procent är 8 procent. Mindre än 10 procent i kommunalt ägande hade 2 procent av företagen.

Ägarandelen behöver inte sammanfalla med rösträtt i bolaget. Uppgifter saknas om rösträttsbegränsningar.

Andelen företag som är helt privat eller helt statligt ägda är relativt begränsad (12 respektive 3 procent).

Diagram 1. FVF:s medlemmar – ägare år 1997



FVF:s medlemmar svarade år 1997 för leverans av 41 180 GWh värme till 1 655 200 lägenheter och 123 300 småhus.

Värmeföretag som inte är medlemmar i FVF

Vid sidan av FVF:s medlemmar finns det värmeanläggningar i ett 90-tal orter. Uppgifter om dessa anläggningar är knapphändiga och för 20 saknas uppgifter helt.

Av de uppgifter som finns förefaller dock ägande och associationsform i dessa verksamheter att skilja sig från FVF:s medlemmar. En högre andel (26 procent) drivs i förvaltningsform (jfr FVF 9 procent).

Det förefaller också vara mindre vanligt att kommunerna driver företagen tillsammans med en privat eller statlig aktör. Blandade ägandeformer (statlig/kommunal eller privat/kommunal) hade drygt 10 procent av företagen (jfr FVF 19 procent).

En annan iakttagelse är att den private ägaren i många fall är lokala investerare, skogsägare eller spillvärmeleverantörer. De privatägda företagen som är medlemmar i FVF är i huvudsak de stora privata kraftproducenterna. Helägda (100 procent) kommunala aktiebolag är 22 procent (jfr FVF 57 procent).

Värmeföretagen kan spela en stor roll i det lokala näringslivet då de ofta ligger i glesbygdskommuner och deras bidrag till sysselsättningen kan vara påtagligt. I energisammanhang har de emellertid liten betydelse. Av en total levererad värmemängd år 1997 på närmare 42 000 GWh svarade dessa värmeanläggningar för drygt 1 procent.

Än en gång bör dock betonas att uppgifterna om företagen är osäkra. Till detta kommer att under det gångna året har många värmeprojekt (fjärrvärme, närvärme, hetvattencentraler m.m.) påbörjats.

4.4 Produktion och miljö

Motiven till att kommunerna engagerar sig i produktion av fjärrvärme är omsorgen om miljön. I dag pågår en omställning av produktionen från fossila bränslen till förnybara. Denna utveckling har varit påtaglig under de senaste 10–15 åren. Som fossila bränslen brukar förutom olja och kol även naturgas klassificeras. Till förnybara räknas biobränsle, avfall, industriell spillvärme och värmepumpar.

År 1993 svarade energislag som kan karaktäriseras som förnybara för närmare 60 procent av bränslet i fjärrvärmeanläggningarna. År 1997 hade detta bränsleslag ökat med 16 procentenheter (se figur).

När det gäller kraftvärmeproduktionen har också en påtaglig minskning av fossila bränslen som olja och kol vidtagits mellan åren 1993 och 1995. År 1993 uppgick förnybara bränslen till 3 procent. Fem år senare hade inslaget ökat med 14 procentenheter.

Till denna utveckling har statsmakternas stöd till utbyggnad av biobränsleeldad kraftvärme bidragit. Under år 1997 fattade riksdagen beslut om omställning av energisystemet vilket kommer att påverka denna utvecklingstendens ytterligare.

Diagram 2. Använt bränsle i fjärrvärmeproduktionen, procent FVF:s medlemmar, år 1993 och 1997

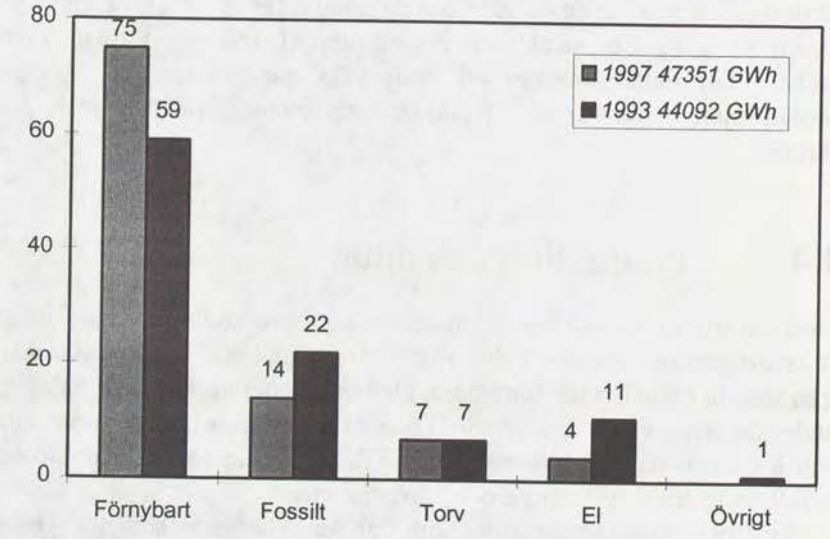
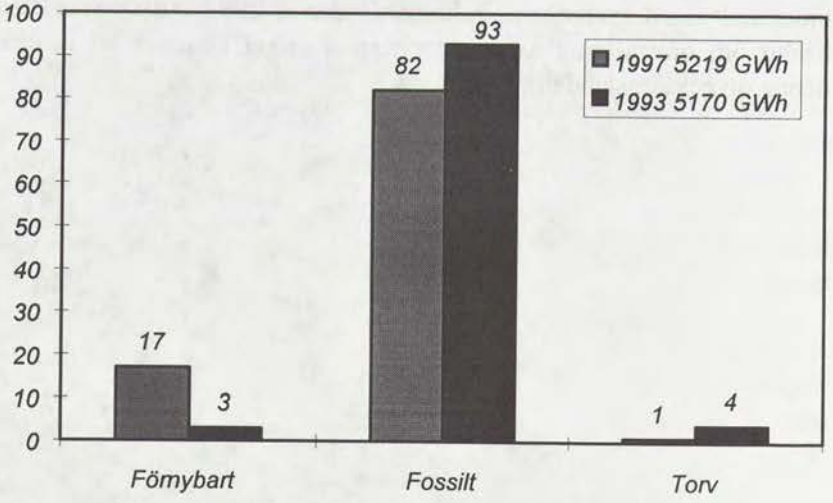


Diagram 3. Bränsle i kraftvärmeverk, år 1993 och 1997, procent



4.5 Stöd till omställning av energisystemet

Riksdagen fattade år 1997 beslut om stöd till omställning av energisystemet. I detta beslut ingår ett bidrag till investering i biobränslebaserad kraftvärme. Stödet ges (enligt prop.) med 3 000 kronor per installerad kW elproduktionskapacitet. Bidraget får dock enligt propositionen uppgå till högst 25 procent av investeringen. Det totala bidraget uppgår till 450 miljoner kronor under fem år. Enligt Energimyndigheten (EM) har hittills fattats beslut om bidrag till kraftvärmeproduktion i följande företag:

- Eskilstuna Energi och Miljö AB
- Sala-Heby Energi AB
- Lycksele Energi AB (ägs av Skellefteå Kraft AB)
- Härnösand Energi och Miljö AB

5 Studien

5.1 Syfte, avgränsning och datainsamling

Intervjuundersökningen syftar till att belysa hur kommunägda energiföretag påverkas av lokaliseringsprincipen. I undersökningen har ett antal kommunägda eller tidigare kommunägda företag med värmerörelse valts ut för djupintervju. Fyra kategorier energiföretag har ingått i studien. Intervjuerna genomfördes under senare hälften av oktober och under november månad 1998. I samtliga företag har verkställande direktören intervjuats. Dessutom har ordförande/kommunalråd eller vice ordförande i energiföretaget intervjuats. Intervjuerna har avidentifierats. De intervjuade har beretts tillfälle att ge synpunkter på intervjuresultaten. De förhållanden som beskrivs är de som gällde under intervjumånaderna.

Följande företag har ingått i undersökningen:

1. **Energiföretag som är helägda eller delvis ägda av kommuner och med verksamhet i andra kommuner eller med ägaren i annan kommun**
   I denna grupp ingår Stockholm Energi AB, Avesta Energi AB, Bromölla Energi AB, Ekerö Energi AB och Skellefteå Kraft AB.
2. **Kommunägda energiföretag som samverkar med energiföretag i andra kommuner**
   Med i studien från denna grupp är Trollhättan Energi AB och Uddevalla Energi AB.
3. **Kommunägda företag med integrerad kommunalteknik, s.k. "superutilities"**
   Till företag av denna typ hör Eskilstuna Energi och Miljö AB.
4. **Tidigare kommunalförbund**
   I dag finns inte något kommunalförbund inom värmeområdet. Norrenergi AB ombildades från kommunalförbund till aktiebolag

för ett antal år sedan. Norrenergi AB ingår som representant för tidigare kommunalförbund i studien.

Intervjuerna har kompletterats med uppgifter ur företagens årsredovisningar, hemsidor och annan dokumentation.

De kommunägda företagen är föremål för strukturförändringar. Under tiden studien genomfördes har Ekerö kommun fattat beslut om att sälja aktierna i Ekerö Energi AB.

5.2 Intervjutemata

Hur är fjärrvärmerörelsen organiserad i kommunen? Vilken utvecklingsstrategi har kommunen valt vad gäller

- köp
- samverkan
- kommunalförbund
- horisontell integration

Vilket är motivet till den valda utvecklingsstrategin? Vilken påverkan på val av strategi har lokaliseringsprincipen haft? Hur påverkas fjärrvärmens utvecklingsmöjligheter av kommunens val av utvecklingsstrategi?

Förutsättningar för konkurrens mellan olika aktörer och mellan olika energislag vid respektive strategival? Effekter för fjärrvärmens konkurrenskraft av lokaliseringsprincipen? Förutsättningar för fjärrvärmens konkurrenskraft vid utveckling av naturgasmarknaden?

Vilka effekter har skatter och avgifter på val av bränsleslag? Påverkas bränslevalet och därmed lönsamheten av val av företagsstrategi? Finns behov av förändringar i regler för värmeföretagen eller i kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter?

Finns skäl att undanta kommunala värmeföretag från lokaliseringsprincipen? Skulle ett sådant undantag leda till men för konsumenterna? Finns det några nackdelar för kommunmedborgarna vid ett undantag från lokaliseringsprincipen?

6 Resultat av intervjuundersökningen

6.1 Beskrivning av företagen och deras verksamhet

Ägarförhållanden och verksamhet under intervjuperioden oktober–november 1998

Stockholm Energi AB ägdes tidigare till 90,85 procent av Stadshusettan AB och till 8,99 procent direkt av Stockholms kommun. Stadshusettan AB ägdes i sin tur till 100 procent av Stockholms kommun. Under hösten 1998 avyttrade Stockholms kommun 50 procent av kommunens aktier i Stockholm Energi AB till det med Imatra Voima AB (IVO) gemensamt ägda bolaget Birka Energi AB.

Värmen är ett affärsområde i Stockholm Energi AB. Under år 1998 har en omorganisation inletts av verksamheten där all värmeverksamhet kommer att överföras till ett separat bolag, Birka Värme AB. Stockholm Energi AB distribuerar värme i Stockholms kommun. Genom avtal med Söderenergi drivs fjärrvärmenäten i Huddinge, Salem, Botkyrka, Södertälje och Stockholm gemensamt.

År 1996 bildade kommunerna Bromölla, Olofström och Ronneby elhandelsbolaget Blekinge Energi AB. 1997 såldes 80 procent av detta företag till Hydro Energi Syd AB. Årsskiftet 1997/1998 avyttrades återstoden till Hydro Energi Syd AB. Elnätsbolaget *Bromölla Energi AB* ägs till 100 procent av Bromölla kommun. Birka Energi AB och Bromölla Energi AB bildade tillsammans Bromölla Fjärrvärme AB, som ägs till 91 procent av Birka Energi AB och till 9 procent av Bromölla Energi AB.

AB Avesta Energi förvärvades av Stockholm Energi AB år 1994. I förvärvet ingick fjärrvärmeverksamhet i Avestas centrala delar. Efter

förvärvet har en utbyggnad inletts som innebär att ca 40 miljoner skall investeras i kommunens fjärrvärmeverksamhet. I samband med elmarknadsreformen lades fjärrvärmen och krafthandeln i Avesta Energi AB, ett av Stockholm Energi AB helägt dotterbolag. AB Avesta Elnät, ett helägt dotterbolag, svarar för elnäten i Avesta kommun.

Stockholm Energi AB förvärvade år 1995 15 procent av aktierna i *Ekerö Energi AB*. Ekerö Energi AB ägde i sin tur 0,16 procent av aktierna i Stockholm Energi AB. Dessa aktier är nu inlösta. De kommunägda hetvattencentralerna på Ekerö ligger i kommunens bostadsföretag och i tekniska förvaltningen. Under hösten 1998 har ett förslag om att sälja Ekerös aktier i Ekerö Energi AB lagts fram. I förslaget ingår att köparen skall erbjuda "samarbete med kommunen angående utveckling av uppvärmningssystem, s.k. närvärme".

Skellefteå Kraft AB är helägt av Skellefteå kommun. Bland kommunägda företag är Skellefteå Kraft AB det största. Företaget har fyra affärsområden, Elkraft, Elnät, Värme och Fastigheter. Under de senaste åren har ett kraftvärmeverk i Hedensbyn tagits i drift. Hedensbyn är ett bioenergikombinat, dvs. förutom att el och värme produceras, torkas biopellets under sommaren när värmebehovet är litet. Kombinatet fick 86 miljoner kronor i stöd från NUTEK. Pellets levereras i dag i huvudsak till en större kund samtidigt som utvecklingen av en mer småskalig marknad pågår.

Skellefteå Kraft AB har år 1997 förvärvat 100 procent av aktierna i Lycksele Energi AB och Lycksele Elnät AB. I Lycksele Energi AB ingår fjärrvärmerörelse. Skellefteå Kraft AB äger dessutom kraftvärmeverk i Malå kommun samt värmeverk i Kristineberg (Lycksele kommun) och i Norsjö kommun.

Som ett led i omställningen av energisystemet har Energimyndigheten beviljat Lycksele Energi AB medel för att bygga en ny biobaserad kraftvärmeanläggning i centrala Lycksele.

Eskilstuna Energi och Miljö AB ägs till 100 procent av Eskilstuna kommun. Fjärrvärmeverksamheten är en rörelsegren i företaget. Affärsområden är avfall, vatten och avlopp, värme, service m.m. Företaget har två dotterbolag, Eskilstuna Energi och Miljö Försäljnings AB och Elinstallation AB. Moderbolaget Eskilstuna Energi och Miljö AB svarar för elnäten. Företaget har inte någon verksamhet utanför kommungränsen.

Även Eskilstuna Energi och Miljö AB har beviljats medel från anslaget för omställning av energisystemet för utbyggnad av ett biobaserat kraftvärmeverk.

Trollhättan Energi AB och *Uddevalla Energi AB* äger tillsammans med Lysekils Energi AB krafthandelsföretaget Fyrstads Kraft AB med

33,33 procent vardera. Trollhättan Energi AB och Uddevalla Energi AB är helägda av respektive kommun. Fjärrvärmeverksamhet är en rörelsegren tillsammans med elnäten och entreprenadverksamheten i respektive moderbolag. Varken Trollhättan Energi AB eller Uddevalla Energi AB har någon verksamhet utanför kommungränsen.

AB Norrenergi bildades år 1993. Mellan åren 1989 och 1992 bedrevs produktionsverksamhet i ett gemensamt kommunalförbund med förbundsdirektion. Fjärrvärmenäten drevs i förvaltningsform i respektive kommun.

Norrenergi AB ägs av kommunerna Solna (67 procent) och Sundbyberg (33 procent). Företaget bedriver fjärrvärme- och fjärrkylaverksamhet samt elförsäljning i huvudsak till sina värme- och kylakunder. Förutom till ägarkommunerna Solna och Sundbyberg levererar Norrenergi AB värme till kommunerna Stockholm och Danderyd.

6.2 Huvudargumenten – för och emot

För ett undantag från lokaliseringsprincipen

Flertalet intervjuade anser att kommunerna bör få undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för fjärrvärmen. De anser dessutom att detta undantag bör omfatta all energiverksamhet, dvs. att även ett generellt undantag bör ges för elnäten. De som anser att kommunala energiföretag bör få ett begränsat undantag anser att detta bör ges likartad utformning som undantaget för elnäten, dvs. "i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet".

Företagen i de mest tätbebyggda områdena skulle kunna nöja sig med ett begränsat undantag medan företagen i glesbygden däremot menar att geografisk närhet har olika innebörd för glesbygds- och för storstadsbor och att begreppet i geografisk närhet därför kommer att leda till tolkningsproblem.

Generellt undantag

De huvudsakliga argumenten för att all energiverksamhet skall ges generellt undantag från lokaliseringsprincipen är följande:

- Fjärrvärmeföretagen är för många och för små. Större enheter ger *skalfördelar*. Därvid utnyttjas möjligheterna att fördela kostnader för utveckling av IT, kundregister, debiteringssystem och tekniska produktionssystem. Större enheter ger också fördel vid bränsleupphandling.
- *Miljöskäl*. Stora anläggningar har i allmänhet bättre miljöprestanda.
- *Konkurrens vid införande eller utveckling av värmesystem*. Om en kommun skall införa fjärrvärme kan inte andra kommuner konkurrera om uppgiften att genomföra denna uppbyggnad. Endast statliga eller privata företag kan delta. Ett liknande förhållande råder när en kommun skall utveckla fjärrvärme eller andra värmesystem som t.ex. närvärme. Förutom kommunen som skall genomföra utbyggnaden kan bara statliga eller privata företag konkurrera om uppdraget. Uppfattningen är att det behövs mer konkurrens än vad som är för handen i dag i dessa situationer.
- *Konkurrensen om slutkunden är för svag* i dag. Slutkund kan antingen vara en ägare till flerbostadshus eller till ett småhus. När t.ex. nya områden byggs ut inom en kommun kan endast kommunens eget fjärrvärmeföretag samt statliga och privata företag konkurrera om uppdraget.
- *Motverka "påtvingade" utförsäljningar av värmeföretag*. Det förekommer att värmeföretag säljs ut på grund av den begränsning som lokaliseringsprincipen utgör vid utveckling av företaget. Ett undantag från lokaliseringsprincipen skulle motverka påtvingade försäljningar. (Medvetna utförsäljningar kan däremot vara önskvärda.)

Dessutom förekommer argument som handlar om risker, roller och lika behandling av företag. Argumenten är följande:

- Den aktör som tar den ekonomiska risken bör också ha instrument att handla. Om kommunerna tillåts äga energiföretag på en avreglerad marknad då bör också kommunen själv få bedöma vilka projekt som är lönsamma.
- Kommuner och kommunala energiföretag vet sin roll. Kommunägda energiföretag kommer i de flesta fall att vara lokala ägare till infrastruktur. Ett undantag från lokaliseringsprincipen skulle dock ge möjlighet att lägga driften av verksamheten i regionala bolag.
- Lika behandling med andra offentliga energiföretag. Om staten har möjlighet att driva verksamhet på olika håll i landet då bör också kommunerna ges möjligheten.

De intervjuade är tydliga vad gäller att alla värmelösningar måste ges undantag från lokaliseringsprincipen. Situationen skulle annars, menar

man, bli "absurd" för de företag som producerar pellets. Dessa företag skulle tvingas ordna utlämningsställen för pellets vid kommungränsen.

Begränsat undantag

De intervjuade som för fram argument för ett begränsat undantag (dvs. i geografisk närhet till kommunen) pekar på att en utvidgning av distributionsområdet skall ha ett tydligt syfte för kommunens innevånare. Vidare framhåller man att vinstsyftet inte är det primära för kommunal bolagsverksamhet. Kommunerna får inte bedriva spekulativ verksamhet är ännu ett argument.

Företrädarna för ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen anser att detta undantag för värmeverksamhet bör utformas i likhet med undantaget för elnäten, dvs. "i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet".

Emot ett undantag från lokaliseringsprincipen

De intervjuade diskuterar skälen till att även fortsättningsvis följa kommunallagen och lokaliseringsprincipen inom värmeområdet men har svårt att uppbåda verkliga argument.

Kommunmedborgarnas kontroll anses värdefull. Men då värmemarknaden med elmarknadsreformen öppnats på bred front för privata aktörer och kommunägda företag som har "affärsmässighet" som strategi, anser man att denna kontroll behöver kompletteras oavsett om undantag ges för lokaliseringsprincipen i framtiden. Behovet av tillsyn motiveras av att verksamheten är ett monopol.

Riskerna för spekulation med "skattebetalarnas pengar" diskuterades. Men att kommunägda företag skulle göra förvärv där riskerna inte är väl penetrerade anses mindre troligt. Man framhåller också att riskerna t.ex. vid utbyggnad av stora anläggningar kan vara lika stora inom en kommun som ett eventuellt förvärv utanför.

I det följande utvecklas de argument som de intervjuade fört fram.

6.3 Skalfördelar och miljö

Fjärrvärme och effektiva värmerörelser

Fjärrvärme är inget entydigt begrepp. Flertalet intervjuade har kommenterat att den tekniska utvecklingen gått dithän att tidigare gränser brutits upp. I dag förekommer hetvattencentraler i bostadsföretagens ägo som har flera tusen kunder medan de minsta kommunägda kraftvärmeverken bara har ett par hundra kunder. "Multifunktionella" system och "kombinat" blir också allt vanligare där el- och värmeproduktion används till produktion av briketter eller pellets som i sin tur används till kraftvärmeproduktion. Den ekonomiska basen för dessa system är att utnyttja spillvärmen under de varma årstiderna. Mot denna bakgrund använder flertalet begreppet värme respektive värmerörelser.

Effektiva värmelösningar kan således bestå av såväl rörbunden värme som kombinationer av andra lösningar. En effektiv värmelösning sammanfaller mer sällan med kommungränsen. Koncessionsgränser för eldistributionen sammanfaller inte heller med effektiva värmeproduktionslösningar.

När kommunernas engagemang i energiverksamhet diskuteras är det viktigt att se hela kedjan från samordning av avfallshantering till värme hos slutkund. Men då olika tekniska lösningar är under uppbyggnad får inte analysen begränsas till rörbunden energi utan kombinationer av tekniska lösningar bör tillåtas där alla värmeslag ingår.

Att organisera fjärrvärmen på liknande sätt som elverksamheten, dvs. skilja hantering av nät från värmeproduktion, antyds som en utvecklingsväg. Kommunernas uppgift skulle i sådana system vara att äga och driva infrastrukturen, dvs. rören, medan produktionen öppnas för konkurrens. Modellen ifrågasätts emellertid då den reducerar den ekonomiska lönsamheten i kraftvärmen. Detta anses mindre önskvärt eftersom kraftvärmen är angelägen att utveckla ur miljösynpunkt.

Att skilja mellan nät och produktion skulle också kunna minska investeringsbenägenheten i fjärrvärmeproduktion avsevärt vilket får till följd att projekt med högre riskprofil, t.ex. miljörelaterade åtgärder, kraftvärmetillämpningar, biobränsle- och avfallsvärmeverk, sannolikt försvåras eller förhindras. Med de långa avskrivningstider som dessa

infrastrukturprojekt har, krävs att avsättningen för värmeproduktionen till stor del är tryggad.

Dessutom bygger ekonomin i fjärrvärmenäten på storskalighet och centralisering av produktionen. Det är därför svårt att se att någon grad av konkurrens skulle kunna uppnås på produktionssidan, utom i de allra största näten i Sverige.

Stora och små företag

Volym påverkar effektiviteten i värmerörelsen. Om energiföretagen fick utveckla systemen oberoende av lagstiftningen, anser de intervjuade att det skulle vara lönsamt att knyta samman värmenäten i våra större städer till stora sammanhängande nät. Även regionala värmeföretag lyfts fram som modell.

Värmeföretagen får alltmer inslag av "high-tech" i produktionen. IT, kundebiteringssystem m.m. främjar effektiviteten men kräver också hög kompetens hos de anställda. För att finansiera utvecklingen krävs många kunder att fördela kostnaden på.

De mindre värmeverken uppges riskera att komma efter i fråga om kompetensuppbyggnad och personalutveckling. För att skapa effektiva system krävs "en kritisk massa", dvs. ett antal ingenjörer eller ekonomer som arbetar tillsammans och löser problem. Sådana miljöer uppges inte gå att skapa i de minsta värmeföretagen där det kanske bara finns behov av en ingenjör. Möjligheterna att ge stöd via s.k. expertsystem på distans diskuteras inte.

Effektiviseringsvinster uppges även vara möjliga att uppnå om flera mindre värmerörelser inom ett större område drivs av ett företag. Även här finns möjliga effektiviseringsvinster inom områdena personal, finansiella tjänster, kundtjänst, IT, jour och beredskap m.m. Effektiviseringsmöjligheterna ligger också i att företag med högre omsättning kan bära "spetskompetens" framför allt inom området teknik och IT.

"Lagom stora företag är bäst"

Uppfattningen om "optimal" storlek är emellertid inte entydig. I ett historiskt perspektiv, framhålls det, har de riktigt stora energiföretagen haft en betydligt lägre effektivitet än de medelstora med ca 50 000–70 000 elkunder och 60–80 anställda.

Stora integrerade system är förenade med stora investeringar och innebär risk för låsning till storskalig teknik. Pådrivande faktor för de

integrationsprojekt som för närvarande pågår inom Stockholmsregionen är i allt väsentligt planering utifrån de olikheter som finns i beskattningen av bränslen för fjärrvärmeproduktionen.

Stora system som drivs av ett företag minskar möjligheterna att skapa förutsättningar för konkurrens och mångfald på den lokala värmemarknaden.

Riskerna att de mindre företagen skall komma efter i utvecklingen är inte entydiga. Bl.a. uppges mindre företag i större utsträckning anlita extern spetskompetens för sin utveckling.

Utveckla eller sälja

I undersökningen ingår ett par kommuner som överlåtit eller står i begrepp att överlåta sitt energiföretag och som inte har egen värmerörelse (en eller flera hetvattencentraler finns i bostadsföretagets eller den tekniska förvaltningens regi).

Motivet till försäljning av värmeunderlaget uppges vara att kommunen saknar egen kompetens att utveckla en värmerörelse. Bristande finansiella resurser anges också som skäl.

6.4 Konkurrens vid förvärv eller utbyggnad

Växa genom förvärv

Flertalet intervjuade är av uppfattningen att värmerörelser måste få "växa genom förvärv". De finansiella och andra risker som finns anser man möjliga att begränsa. Man framhåller också att risker kan i förekommande fall vara lika stora vid en utbyggnad i "hemkommunen" som vid förvärv av en anläggning.

Konkurrensen inom värmeområdet uppges vara för svag. Bristen på konkurrens blir påtaglig när en kommun som saknar fjärrvärme skall bygga upp ett fjärrvärmeföretag eller vidareutveckla en eller flera hetvattencentraler till en värmerörelse (med eller utan kraftvärme). I sådana situationer finns bara en handfull företag som kan konkurrera om köp eller samverkan då kommunala företag är förhindrade att delta. De företag som kan förvärva andra värmeföretag eller samarbeta med en kommun som är i färd med att utveckla fjärrvärme är de större kraftproducenterna, dvs. Vattenfall AB, Sydkraft AB, Graninge AB och

Birka Energi AB (efter försäljningen till IVO). Vid sidan av dessa företag finns ett fåtal privata företag (Gotlands Energi AB, Värmeland Teknik AB i Täby, Svensk Brikettindustri AB m.fl.).

Om inte kommunerna får undantag från lokaliseringsprincipen för värmerörelsen inskränks också konkurrensen på elsidan högst påtagligt, då energiföretag som bjuds ut till försäljning vanligen har både el och värme som verksamhetsgrenar.

En metod att stärka konkurrensen som diskuteras är att förbjuda företag som har leveranskoncession för el i ett område att också vara värmeleverantör i samma område.

Kommunalt ändamål

De intervjupersoner som är av annan uppfattning menar att de energibolag som är helt eller delvis kommunalt ägda inte bör förvärva andra av det skälet att det inte är förenligt med det kommunala ändamålet för verksamheten. Förvärvet har inget tydligt syfte för kommunens innevånare. Vinstsyftet är inte primärt för kommunal bolagsverksamhet. Vidare får inte kommunerna bedriva spekulativ verksamhet med innevånarnas medel. De risker man tar på "hemmaplan" är motiverade av det kommunala ändamål som företaget skall uppnå.

Att tillåta de kommunala energibolagen att få laglig rätt att förvärva verksamheter i andra kommuner, och därmed "spekulera" med kommuninnevånarnas medel av det skälet att konkurrensen vid dessa utförsäljningar annars blir svag uppfattas som motstridigt med det kommunala ändamålet. Att de 150 kommunägda företagen genom sitt tillskott till antalet konkurrerande företag sågs som en resurs i samband med elmarknadsreformen, bortser man ifrån.

Kommunalförbund och andra samverkansformer

Flertalet intervjuade menar att kommunalförbund som samverkansform inte är allmänt känd. Den blir därmed "svårstyrd" och medborgarna har svårt att utöva demokratisk kontroll.

6.5 Konkurrens om fastighetsägarna

Konkurrenssituationen för konsumenter av fjärrvärme är för svag. Detta beror på att fjärrvärmesystem är kostsamma varför konsumenter som en gång valt fjärrvärme i allmänhet är bundna till detta val under många år. På liknande sätt är konsumenterna bundna till andra värmeförsörjningslösningar som t.ex. värmepumpar. Den höga kostnaden för att byta system utgör en barriär. Konsumenten hindras från att "rösta med fötterna" om de anser att priset för värmetjänsten blir för högt eller om de av andra skäl är missnöjda på grund av denna kostnadsbarriär.

Vid sidan av kostnaden för att byta värmesystem tillkommer andra barriärer för ägare till flerbostadshus i och med att det krävs bygglov för byte av uppvärmningssystem. Det är troligt att miljöförvaltningarna skulle avstyrka ansökningar om byte av värmesystem av miljöskäl. Om bytet skulle vara till individuell uppvärmning med förnybara energikällor kan det dessutom vara svårt att finna förrådsutrymmen för pellets och att ordna transporter. Även dessa frågor har miljöförvaltningarna att beakta.

Småhusägare behöver inte bygglov för att byta uppvärmningssystem. Det finns ändå ett hinder i kostnaden för att byta värmelösning. Medan 2 500 kronor ansågs som oöverstigligt för elkunder kan kostnaden för att byta uppvärmningssätt från fjärrvärme till individuell uppvärmning uppskattas till ca 40 000 kronor om skorsten och ackumulatortank redan finns i fastigheten.

6.6 Behov av tillsyn

Flertalet intervjuade framhåller att det behövs någon form av konsumentskydd. Skyddet motiveras med två argument. Det ena gäller behovet av enhetlighet i prisklausuler m.m. som förekommer vid överlåtelser av värmeföretag. Bakgrunden till detta är att företag som svarar för värmerörelsen i en kommun i många fall kan ha sitt huvudkontor på annan ort. För att få inflytande över värmetaxorna förekommer det att kommunerna i samband med överlåtelse av värmeunderlaget lägger in olika typer av prisregleringsklausuler i avtalet. Exempel finns på klausuler som sträcker sig över 20 år. Denna typ av prisklausuler kan leda till för långa bindningstider till priser och andra villkor. Mångfalden av klausuler framhålls som motiv till behov

av tillsyn. Det andra motivet är att konkurrensen om slutkunden av vissa anses för svag.

När det gäller utformningen av skydd för konsumenterna lyfter man fram två modeller, dels en modell där man enbart replierar på Energimyndigheten, dels en modell där förutom Energimyndigheten ett råd inrättas samt att energiföretagen åläggs att ordna öppna hearings för konsumenterna.

Modell 1. Tillsyn genom Energimyndigheten

Energimyndigheten bör ges i uppdrag att utveckla tillsyn av alla energiföretag oavsett vilket energislag som används. I uppgiften bör ingå att ta fram och publicera årliga prisjämförelser mellan alla energiföretag och alla energislag. Energimyndigheten bör vidare ges i uppgift att utveckla en rapportering för värme och gas liknande den myndigheten i dag gör för elnäten.

Modell 2. Tillsyn genom Energimyndigheten, konsumentråd och "öppna hearings"

Även i denna modell för tillsyn bör Energimyndigheten ges uppdrag att följa alla energiföretag och energislag, dvs. el, värme och gas. Vidare bör myndigheten producera och publicera årliga prisjämförelser där alla energiföretag och energislag ingår. I uppgiften bör vidare ingå att Energimyndigheten ges i uppgift att utveckla en rapportering för värme och gas liknande den myndigheten i dag gör för elnäten.

Energimyndigheten bör kompletteras med ett lokalt konsumentråd i vilket fastighetsägarförening, villaägarorganisationer, hyresgäströrelser m.fl. ingår. Som skäl till detta konsumentråd anges att kommunerna numera sällan äger sina fjärrvärmeanläggningar. Därför bör konsumenterna ges stöd i taxegranskningen av bostadsorganisationerna. Uppgiften för detta råd, som skall finnas i alla kommuner, bör vara att samråda i taxefrågor.

I samband med att Energimyndigheten publicerar taxejämförelser skall energiföretagen åläggas att ordna öppna "hearings" i varje kommun där råden, press och allmänhet inbjuds delta.

Inget skydd – avlägsna barriärer

Bland de intervjuade förekommer uppfattningen att konsumenterna inte behöver ytterligare skydd. I stället betonar man att de barriärer som finns hindrar konsumenterna från att byta fjärrvärmesystem och därför bör undanröjas.

Kommunernas planmonopol bör luckras upp så att fastighetsägaren kan få valfrihet att själv välja uppvärmningssystem. Vidare framhåller man att kommunernas värme- och energiplaner måste ges en vägledande status och vara till för kommunens egna interna planeringsprocess. Praktiskt innebär en sådan åtgärd att länsstyrelsernas tillsyn över den kommunala energiplaneringen tas bort i alla delar utom koncessionsprövningen.

Fjärrvärmeföretagens leveransåtagande uppges på vissa orter ha utsträckts så att även fjärrvärmecentralen i fastigheten ägs av leverantören. Därmed blir kostnaden för kunden att byta uppvärmningsform obetydlig förutsatt att den gamla anläggningen (vanligen oljepanna och tank) behålles.

Avgiftsjämförelser upplevs som problematiska för fjärrvärmeföretag som sluter individuella avtal, där tjänsten inte enbart består av värme genom "två rör i väggen" utan av ett mer diversifierat produktsortiment bestående av energiservice inklusive värme, kyla, el, service, komfortgarantier, övervakning, telefontjänster, Internet, miljömärkning etc. I en sådan produktprofilering, med så olika innehåll och kvalitet, är det svårt att göra rättvisa prisjämförelser.

Fjärrvärmen har starka miljöinslag och skall vara en trygg och säker uppvärmningsform med stabila och konkurrenskraftiga priser uppges det. För de kommunala energiföretagen lyfts detta många gånger fram som ett särskilt starkt kommunalt ändamål till skillnad från de privata och statliga fjärrvärmeföretagen som i första hand prioriterar vinstintresset. Att därmed enbart fokusera på prisjämförelser kan inte, menar man, vara rättvisande.

7 Slutsatser

Det har inte framkommit några faktorer som är så tungt vägande att de skulle förhindra ett undantag från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmen.

För ett undantag talar sammanfattningsvis de skäl som framkommit i undersökningen nämligen

- möjligheterna att dra nytta av stordriftsfördelar vid utveckling av verksamhet och miljö
- att konkurrensen vid införande och utveckling av värmesystem behöver stärkas
- att konkurrensen om slutkunden är svag idag. Detta gäller såväl ägare till flerbostadshus som småhus.

Vid sidan av dessa skäl bör det framhållas att undantagen från lokaliseringsprincipen i ellagen eljest får begränsad betydelse då de flesta energiföretag som bjuds ut till försäljning innefattar såväl elnät som fjärrvärmeverksamhet. Även det skälet talar för att all energiverksamhet bör ges lika villkor.

Oavsett vilket beslut som slutligen fattas vad gäller undantag från lokaliseringsprincipen, bör frågan om tillsyn över värmeföretagen övervägas. Inte minst det förhållandet att andelen privata företag ökar talar för att en sådan funktion införs. Privata monopol saknar den typ av tillsyn som offentliga monopol förutsätts ha genom sina ägare.

Den tillsynsmodell med både myndighet samt råd och öppna hearings som de intervjuade fört fram har många positiva inslag.

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.

KUNGL. BIBL.
1999 -02-16
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]

Socialdepartementet
Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]

Utbildningsdepartementet
God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet
Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]

Näringsdepartementet
Effektiva värme- och miljölösningar. [5]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se