

Handlingsplan för fjärrvärme

Bakgrund

Energimarknadsinspektionen (EI) är tillsynsmyndighet på energiområdet och arbetar med fyra övergripande områden – kund- och konkurrensfrågor, effektivt resursutnyttjande av de ledningsburna energinäten samt långsiktig leveranssäkerhet för el, naturgas och fjärrvärme.

Den 1 juli 2008 trädde en ny fjärrvärmelag (2008:263) i kraft, i vilken EI har ålagts tillsynsuppgifter. EI har också i uppgift att följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaderna. För att planera EIs arbete så att resurserna utnyttjas effektivt och de mål som ställts upp av riksdag och regering genom den nya fjärrvärmelagen samt genom myndighetens instruktioner och regleringsbrev bäst kan uppnås, har EI beslutat denna handlingsplan för fjärrvärme som grund för det kommande arbetet. Dessutom finns inspektionens tillsynspolicy, tillsynsplan och verksamhetsplan till grund för arbetet.

Senare delen av 2008 blir en intensiv period för att analysera och förbereda de delar där EI får ett tillsynsansvar. EI måste påbörja utvecklingsarbetet med en metod för tillsynen. EI måste analysera förordningen där viss föreskriftsrätt tilldelats myndigheten. EI måste således under året påbörja såväl tillsynsarbete som föreskriftsarbete.

Tillsynsuppdrag

EI har fått i uppdrag att utöva tillsyn på ett antal områden i den nya fjärrvärmelagen. I 52 § anges specifikt att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över att fjärrvärmeföretagen följer bestämmelserna i:

- 5-6 §§ (prisinformation och avtal om fjärrvärme),
- 7-9 och 18-21 §§ (underrättelseskyldighet, förhandling samt tidsfrister för medling),
- 25-29 §§ (uppsägning och avbrytande av distributionen vid avtalsbrott),
- 31 § (avbrytande av distributionen av säkerhetsskäl) och
- 37-43 §§ (förhandling om tillträde till rörledningar, kommunala fjärrvärmeföretag och redovisning av fjärrvärmeverksamheten, särskilt drift- och affärsförhållanden).

EI får meddela föreläggande för att bestämmelserna ska efterlevas. Vidare har EI rätt att begära in upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Sådan begäran får förenas med vite.

Inriktning och omfattning

Enligt EIs tillsynspolicy ska verksamheten styras utifrån följande principer:

1. Myndighetens tillsyn ska i huvudsak vara planlagd.
2. Myndighetens tillsyn ska vara förutsägbar och präglas av öppenhet.
3. Resultat av övervakning och analys ska vara en del av tillsynen.
4. Medarbetarna ska vara väl införstådda med uppdrag och mål.

Principerna ovan innebär för det första att en plan ska upprättas för tillsynen. Tillsynen kommer att bestå av dels egeninitierad tillsyn, dels tillsyn efter anmälningar från kunder. EIs planlagda tillsyn kommer därför främst att kunna gälla för den egeninitierade tillsynen men en kontinuerlig uppföljning kommer att krävas om vad det är för anmälningar och hur många anmälningar som kommer från kunder. Denna uppföljning kan leda till att EI väljer att inleda tillsyn på vissa områden. Planen ska offentliggöras för att uppfylla målet med en förutsägbar och öppen tillsyn.

Tillsynen ska inriktas mot

1. insatser som ökar graden av självreglering för att minimera behovet av kontroll i efterhand,
2. att uppnå styrande effekter snarare än en detaljreglering,
3. för samhället väsentliga frågeställningar där det finns klara risker för effektivitetsbrister.

Föreskriftsarbete

Regeringen har i fjärrvärmeförordning, SFS 2008:526, bemyndigat EI att meddela föreskrifter dels om skyldigheten för fjärrvärmeföretagen att lämna prisinformation, dels om skyldigheten för fjärrvärmeföretagen att lämna uppgifter om drift- och affärsförhållanden.

Bestämmelsen om *prisinformation* (5 §) anger att fjärrvärmeföretagen ska tillgängliggöra priser för fjärrvärme, priser för anslutning och tydliggöra hur priset bestäms för kunder och allmänhet. Dessutom anges att prisinformationen ska vara korrekt och tydlig.

Bestämmelsen om skyldigheten att lämna uppgifter om *drift- och affärsförhållanden* (41 §) innebär att tillsynsmyndigheten får möjlighet att bearbeta informationen från fjärrvärmeföretagen genom att upprätta en databas med finansiella nyckeltal, nyckeltal i fråga om effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet, kvalitet i distributionen samt priser.

Nyckeltalen och de underliggande uppgifterna om fjärrvärmeföretagens drift- och affärsförhållanden är viktiga redskap i tillsynsmyndighetens marknadsövervakning. Marknadsövervakningen omfattar uppföljning och analys av olika frågor på fjärrvärmemarknaden, t.ex. priser, konkurrens och leveransvillkor.

Handlingsplan

Utöver givna bemyndiganden att upprätta föreskrifter avseende prisinformation och uppgifter om affärs- och driftförhållanden ska EI utöva tillsyn över fjärrvärmeföretagen inom följande områden:

- 6 § (avtal om fjärrvärme),
- 7-9 samt 18-21 §§ (underrättelse- och förhandlingsskyldighet samt tidsfrister för medling),
- 25-29 §§ (uppsägning och avbrytande av distributionen vid avtalsbrott),
- 31 § (avbrytande av distributionen av säkerhetsskäl) och
- 37-40 samt 42-43 §§ (förhandling om tillträde till rörledningar, kommunala fjärrvärmeföretag och redovisning av fjärrvärmeverksamheten).

Tillsynsarbetet bör planeras på ett effektivt sätt och i möjligaste mån ske genom insatser som ökar graden av självreglering med så lite detaljreglering som möjligt.

Tidsplan

Under hösten 2008 kommer en genomsyn av föreskrifter för särredovisning av fjärrvärmeverksamhet att ske samt en revidering av den handbok EI upprättat som hjälpmedel för redovisningen.

Arbetet med att ta fram föreskrifter avseende prisinformationen från fjärrvärmeföretag till kunder och allmänhet har påbörjats. Under hösten 2008 kommer föreskriftsförslag att tas fram vilka sedan kommer att diskuteras vid interna och externa referensgruppsmöten. Efter bearbetning kommer föreskrifterna att skickas på remiss, troligen under januari – februari 2009. Därefter behandlas föreskrifterna i myndighetens normala beslutsgång. Föreskrifterna kommer preliminärt att publiceras under mars – april 2009.

När det gäller föreskrifter för vilka uppgifter om affärs- och driftförhållanden som ska rapporteras från företagen kommer arbetet med att ta fram dessa också att påbörjas under hösten 2008. Arbetet inleds med en förstudie av vilka uppgifter som kommer att behövas för att få fram de nyckeltal som nämns i förarbetena till den nya lagen. Under våren 2009 kommer arbetet fortsätta genom att ta fram den tekniska lösning myndigheten behöver för att bearbeta uppgifterna till nyckeltal. Troligtvis kommer databasen att vara i drift i början av 2010 och de nyckeltal som framställs under hösten 2010 avser uppgifter från 2009.

2008 **Sammanfattning tidsplanen**

1 juli Ny fjärrvärmelag

Hösten 2008 Arbetet med föreskrifter påbörjas avseende prisinformation och uppgifter om drift- och affärsförhållanden.

December 2008 Utvärdering av förstudien avseende vilka uppgifter om drift- och affärsförhållanden som är relevanta för önskade nyckeltal.

2009

Januari Arbetet med den tekniska databasen påbörjas.
Februari Föreskrifterna för prisinformation på remiss.
Mars- April Publicering av föreskrifter prisinformation.
Oktober Föreskrifter för uppgifter om drift- och affärsförhållanden på remiss.

2010

Januari Den tekniska databasen klar för testkörning.
Augusti- Insamling och bearbetning av uppgifter om drift- och
Oktober affärsförhållanden för verksamhetsåret 2009.
November Publicering av nyckeltal baserade på verksamhetsår 2009.

Tillsynsområdena

Inledningsvis kan utvecklingsarbetet struktureras genom att organisera tillsynsområdena i grupper.

- Redovisning av fjärrvärmeverksamheten samt årlig sammanställning av informationen från fjärrvärmeföretagens årsrapporter.
- Uppgifter om drift- och affärsförhållanden; databas.
- Prisinformation.
- Avtal och underrättelse- och förhandlingsskyldighet.
- Förhandling om tillträde till rörledningar och kommunala fjärrvärmeföretag.
- Uppsägning.
- Avbrytande av distributionen vid avtalsbrott och av säkerhetsskäl.

Redovisning av fjärrvärmeverksamheten

Årsrapport

Ett fjärrvärmeföretag ska redovisa fjärrvärmeverksamheten särskilt genom att för varje år upprätta en årsrapport. I förordning (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet anges hur en årsrapport ska utformas. Regeringen har också bemyndigat EI att meddela föreskrifter vilka uppgifter som ska redovisas och hur uppgifterna ska rapporteras.

Kravet på ekonomisk särredovisning av fjärrvärmeverksamhet genomfördes 2005. Erfarenheten av kravet på särredovisning är därför begränsad. En väl genomförd

ekonomisk särredovisning bör leda till en relativt god genomsyn av en fjärrvärmeverksamhet. Den ekonomiska särredovisningen och det utökade redovisningskravet i fråga om drift- och affärsförhållanden i verksamheten, bör kunna hindra korssubventionering och diskriminerande prissättning samt ge kunder och allmänhet möjlighet att jämföra olika fjärrvärmeföretag och skapa underlag för egna jämförelser med alternativa uppvärmningsformer.

EI har utöver de föreskrifter som meddelats även en användarhandledning för redovisning av årsrapporter till sin hjälp för att fullgöra tillsynsuppgifterna. En genomgång av handboken, befintliga föreskrifter och allmänna råd och särskilt utreda om det föreligger behov av ändringar är en prioriterad uppgift.

EI har tillsyn över att årsrapporterna skickas in i rätt tid, att de innehåller rätt uppgifter och att de är korrekt godkända och undertecknade. EI får ta ut förseningsavgift om årsrapport och yttrande över granskning inte kommer in i rätt tid.

Årlig sammanställning av informationen från fjärrvärmeföretagens årsrapporter

I uppdraget till EI ingår att göra årliga sammanställningar av informationen från fjärrvärmeföretagens årsrapporter. Sådan sammanställning är en del av marknadsövervakningen och ska planeras i samråd med avdelningen för marknadsövervakning. Sammanställningen bör även vara en del av uppgifterna om det enskilda företaget i databasen.

EI får meddela förelägganden som behövs för att bestämmelserna efterlevs. Förelägganden får också förenas med vite. Vidare får EI begära att få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Även sådan begäran får förenas med vite.

Uppgifter om drift- och affärsförhållanden; databas

I fjärrvärmelagen åläggs fjärrvärmeföretag en skyldighet att förhandla med fjärrvärmekunder om bl.a. priset för fjärrvärme. För att en sådan förhandling ska vara till gagn för en kund bör denne ha effektiva verktyg. Sådana verktyg är nyckeltal som möjliggör en jämförelse mellan olika fjärrvärmeverksamheter i fråga om effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet, kvaliteten i distributionen av fjärrvärme och priset för fjärrvärme.

För att bedöma effektiviteten hos ett fjärrvärmeföretags produktions- och distributionsverksamhet behövs tekniska uppgifter om de produktionsanläggningar och rörledningar som ingår i en fjärrvärmeverksamhet. T.ex. uppgifter om hur många och vilka slag av pannor som ingår i en produktionsanläggning, effekten hos en produktionsanläggning, rörledningarnas längd och antalet anslutningspunkter.

Med kostnadseffektivitet avses ett fjärrvärmeföretags förmåga att hålla nere kostnaderna för distributionen av fjärrvärme. Ett fjärrvärmeföretags kostnadseffektivitet avser alltså företags förmåga att minimera driftkostnader, värmeförluster och kapitalkostnader. För att bedöma ett fjärrvärmeföretags kostnadseffektivitet

behövs uppgifter om kapitalkostnader, kostnader för drift och underhåll, administrativa kostnader och bränslekostnader. Uppgifter om bränslekostnader kan bl.a. innefatta uppgift om vilka slag av bränslen som används och fördelningen mellan dem, i vilken utsträckning spillvärme används i verksamheten och de totala bränslekostnaderna.

Den ekonomiska särredovisningen avser ett fjärrvärmeföretags samlade fjärrvärmeverksamhet. När det gäller uppgifter om drift- och affärsförhållanden ska däremot ett fjärrvärmeföretag vara skyldigt att lämna sådana uppgifter för varje fjärrvärmesystem. Detta för att en kund ska kunna jämföra sitt lokala företags pris och effektivitet med andra likvärdiga företag eller alternativ. Uppgifter om drift- och affärsförhållanden kan lämnas i samband med årsrapporten.

Uppgifterna som samlas in ska sedan samlas i en databas. Insamlade uppgifter bearbetas och sammanställas i ett antal nyckeltal. Databasen avseende nyckeltalen ska vara tillgänglig för fjärrvärmekunder och allmänhet.

Prisinformation

Fjärrvärmepriser och kostnader för en anslutning till fjärrvärmeverksamheten samt om hur priset bestäms (priskonstruktionen) ska finnas enkelt tillgängliga för fjärrvärmekunder och allmänhet. Har olika kategorier av fjärrvärmekunder olika priser ska fjärrvärmeföretaget ange grunderna för indelningen av fjärrvärmekunder i olika kategorier. Prisinformationen ska generellt vara korrekt och tydlig. Det är av stor betydelse för en fungerande värmemarknad att kunder har tillgång till uppgifter om priser och kostnader för produkten. Det är också av betydelse att det går att ta reda på hur ett fjärrvärmepris bestäms.

EI ska utfärda föreskrifter hur en prisinformation ska se ut och på vilket sätt prisinformation ska lämnas till kunder och allmänhet. Prioriterad verksamhet är framtagande av föreskrifter.

Avtal

En fjärrvärmekund ska alltid ha tillgång till information om de viktigaste villkoren i avtalet med fjärrvärmeföretaget. Det ställs därför krav på att ett avtal om fjärrvärme ska återge de villkor som är av störst betydelse för kunden. Ett ingånget avtal gäller under avtalets löptid. Utgångspunkten är att villkoren i ett avtal inte kan ändras under avtalets löptid utan att parterna är överens om det. Av lagen framgår vilka fasta uppgifter ett avtal om fjärrvärme ska innehålla (6 §).

Underrättelse- och förhandlingsskyldighet

I syfte att stärka fjärrvärmekunders ställning i förhållande till fjärrvärmeföretag ska företaget vara skyldigt att förhandla med en kund om viktiga villkor för fjärrvärme. En skyldighet för ett företag att förhandla om avtalsvillkor för fjärrvärme med en kund kan motverka obalansen i styrkeförhållandet mellan fjärrvärmeföretaget och fjärrvärmekunden. En förhandling mellan två parter ger en

möjlighet till informationsutbyte och dialog. För det fall parterna inte lyckas med att nå en överenskommelse finns en möjlighet till medling av fjärrvärmenämnden.

Det är viktigt att kunderna underrättas om möjligheten att begära förhandling och ansöka om medling samt om fjärrvärmeföretagets skyldighet att förhandla.

Skyldigheten att förhandla innebär att fjärrvärmeföretaget ska

- ange skälen för det avtalsvillkor som förhandlingen gäller,
- ge kunden tillräcklig information för en bedömning av skäligheten av avtalsvillkoret, och
- försöka komma överens med kunden om avtalsvillkoret.

Om förhandlingen inte leder till någon överenskommelse ska fjärrvärmeföretaget underrätta kunden om att förhandlingen är avslutad och ange skälen för företagets inställning.

EI har till uppgift att se till fjärrvärmeföretagen uppfyller lagens krav om skyldigheten att underrätta kunderna om möjligheterna till förhandling och medling.

Förhandling om tillträde till rörledningar

Med en fjärrvärmeverksamhet avses i fjärrvärmelagen distribution i rörledningar av en värmebärare för uppvärmning, om en obestämd grupp inom ett visst geografiskt område får anslutas till verksamheten. Fjärrvärmeföretaget bestämmer över ledningarna och beslutar vem och på vilka villkor annan aktör får använda sig av ledningarna för att distribuera värme till kunden. Fjärrvärmeföretaget intar därmed en monopolliknande ställning gentemot kunderna.

Om en annan aktör vill få tillträde till fjärrvärmeledningar för att distribuera värme själv via nätet, kan denne vända sig till det företag som förfogar över ledningarna och be om tillträde. En skyldighet för fjärrvärmeföretag att förhandla med någon som begär tillträde till ledningarna medför att ett företag inte slentrianmässigt kan säga nej till en begäran om tillträde utan ett sådant beslut måste motiveras. Under en förhandling får företaget tillfälle att göra ett ordentligt övervägande av en begäran om tillträde till ledningarna och analysera det ekonomiskt och tekniskt lämpliga av att medge ett tillträde. Förhandlingsskyldigheten inte innebär någon skyldighet att komma överens men endera parten kan ansöka om medling av fjärrvärmenämnden.

Vad ett fjärrvärmeföretag närmare ska göra för att uppfylla förhandlingsskyldigheten beror av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är EI som i det enskilda fallet ska bedöma om ett fjärrvärmeföretag uppfyllt skyldigheten att förhandla eller ej. EI kan förelägga ett fjärrvärmeföretag att förhandla med en aktör som begär det. Vidare kan EI förelägga ett fjärrvärmeföretag att motivera ett avslag om tillträde till ledningarna. I båda fallen får sådant föreläggande förenas med vite.

Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag

Omkring 150 fjärrvärmeverksamheter bedrivs i dag i form av kommunala bolag.

En ökad möjlighet till kommunalt samarbete och bedrivande av fjärrvärmeverksamhet utanför den egna kommunen skapar förutsättningar för kommuner att bygga upp rationella fjärrvärmeverksamheter. En form av utveckling är att knyta samman rörledningssystem i två eller flera kommuner. Sådana former av energisamarbete kan leda till mer effektiva värmeförsörjningssystem och en förbättrad miljö. Kommunala fjärrvärmeföretag får därför bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför den egna kommunen.

Undantaget från lokaliseringskravet för kommunala fjärrvärmeföretag begränsas dock genom att fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen ska bedrivas i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Av prop. 2007/08:60 s. 96, framgår att området utanför kommunen inte måste gränsa till den egna kommunen. Däremot är det inte tillåtet för ett kommunalt företag att bedriva fjärrvärmeverksamhet i skilda delar av landet.

EI får meddela förelägganden som behövs för att bestämmelserna efterlevs. Förelägganden får också förenas med vite. Vidare får EI begära att få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Även sådan begäran får förenas med vite.

Uppsägning

Om ett fjärrvärmeföretag vill göra en ensidig ändring av avtalsvillkoren till nackdel för en kund kan kunden alltid bli fri från avtalet. Annars vore ett sådant villkor att betrakta som oskäligt. Detta är ett viktigt skydd för kunderna mot ensidiga ändringar av avtalsvillkoren. En kund som säger upp avtalet enligt de möjligheter som lagen anger kan göra så utan att påföras någon kostnad, avgift eller annan förpliktelse till följd av uppsägningen. De ändrade villkoren ska inte heller tillämpas under uppsägningstiden.

EI har till uppgift att utöva tillsyn över att det uppsagda avtalet upphör att gälla inom tre månader. Vidare omfattar tillsynen att inga kostnader påförs en kund som säger upp avtalet samt att villkoren inte tillämpas under uppsägningstiden.

Bestämmelser riktade endast mot konsumenter

Avbrytande av distributionen vid avtalsbrott och av säkerhetsskäl

Konsumenterna har av lagstiftaren fått ett extra skydd i samband med att det uppstår anledning att avbryta distribution av fjärrvärme. Avbrott får endast ske under vissa förutsättningar t.ex. om konsumenten har försummat sina skyldigheter enligt avtalet och försummelsen är att betrakta som ett väsentligt avtalsbrott.

Har konsumenten inte betalat enligt avtalet får distributionen av fjärrvärme avbrytas om ett antal kriterier uppfyllts. Fjärrvärmeföretagets fordran ska vara ostridig. Företaget har skickat ut en skriftlig uppmaning att betala fordran samt därefter delgivit konsumenten en skriftlig påminnelse att betala inom tre veckor från delgivningen och konsumenten har inte följt dessa anvisningar.

Påminnelsen ska innehålla en underrättelse om att distributionen av fjärrvärme kan komma att avbrytas om fordran inte betalas samt information om att innehållet i påminnelsen har sänts till socialnämnden i den kommun där konsumenten får fjärrvärme distribuerad.

Vidare får ett fjärrvärmeföretag avbryta distributionen av fjärrvärme till en konsument för att göra en åtgärd som syftar till:

1. att undvika personskada eller omfattande sakskada,
2. att bygga ut fjärrvärmeverksamheten, eller
3. en god distributionssäkerhet.

EI har till uppgift att utöva tillsyn så att fjärrvärmeföretag följer lagens bestämmelse och inte avbryter distributionen av värme till konsument utan att giltiga skäl föreligger. Vidare ska EI utöva tillsyn över att fjärrvärmeföretagen följer bestämmelserna om skriftliga uppmaningar till konsumenten samt över att underrättelse också sker till socialnämnden i den kommun konsumenten får värmen distribuerad.

Ärendehantering

Ärenden för vilka EI utövar tillsyn handläggs när ärenden kommer in till myndigheten. Löpande ärendehantering ska ske i enlighet med EIs arbetsordning.

Strategi

Ett av Energimarknadsinspektionens mål är att energimarknaderna fungerar effektivt. Det är därför ett mål att ta fram vilka uppföljningar och analyser EI ska kunna göra inom marknadsövervakningsuppdraget av värmemarknaden.

EI har fått i uppdrag att bearbeta drift- och affärsuppgifter genom att upprätta en databas med avsikt att ta fram finansiella nyckeltal, nyckeltal i fråga om effektivitet i produktion och distribution, kostnadseffektivitet, kvalitet i distributionen samt priser. Nyckeltalen och de underliggande uppgifterna om fjärrvärmeföretagens drift- och affärsförhållanden är viktiga redskap i tillsynsmyndighetens marknadsövervakning. Marknadsövervakningen omfattar uppföljning och analys av olika frågor på fjärrvärmemarknaden, t.ex. priser, konkurrens och leveransvillkor.