

Klimat- och näringslivsdepartementet
Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av delrapport (Ei R2025:05) och slutrapport (Ei R2025:16) samt (ER 2024:19) om kundskydd på fjärrvärme-marknaden samt utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion

KN2026/00278

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i slutrapporten (Ei 2025:16) eftersom verket inte har synpunkter på delrapporten (Ei 2025:05) eller på promemorian om Fjärrvärmenämndens funktion (ER 2024:19).

Bakgrund

Den 21 mars 2024 fick Energimarknadsinspektionen (Ei) i uppdrag av regeringen att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt att föreslå och genomföra insatser för att stärka fjärrvärmekundens ställning. Rapporten Ei R2025:16 utgör slutredovisningen av uppdraget.

I rapporten konstateras att fjärrvärmenät är lokala naturliga monopol (avsnitt 2.3). Varje fjärrvärmenät betjänar ett geografiskt avgränsat område utan reell konkurrens från andra fjärrvärmeleverantörer, och anslutna kunder är i praktiken inlåsta eftersom byte till alternativ uppvärmning kräver en betydande kapitalinvestering. Denna struktur ger, vilket även Konkurrensverket tidigare konstaterat,¹ fjärrvärmeföretagen ett betydande prissättningsutrymme efter att investeringsbeslutet har tagits.²

¹ Jfr. Konkurrensverkets skrivelse med dnr 342/2024.

² Det noteras samtidigt att den initiala anslutningskostnaden ofta är lägre jämfört med andra tekniker (Figur 4), och att det finns tecken på viss konkurrens *om* marknaden i avsaknad av konkurrens *på* marknaden.



Problembilden har enligt rapporten skärpts av kraftiga prishöjningar de senaste åren (avsnitt 2.1). De genomsnittliga prisökningarna uppgick till cirka 15,6 procent 2024 och cirka 9,4–9,9 procent 2025, nivåer som väsentligt överskrider inflationen. Orsakerna är enligt rapporten delvis legitima: biobränslepriser steg kraftigt efter Rysslands invasion av Ukraina, och ränteläget har påverkat kapitalkostnaderna. Ei noterar dock att kundernas möjligheter att ifrågasätta prishöjningar är starkt begränsade.

I rapporten konstateras att det befintliga kundskyddet är otillräckligt. Rätten att begära förhandling med fjärrvärmeföretaget bedöms vara "verkningslös i sin nuvarande form" (avsnitt 4.1). Fjärrvärmenämnden, som sedan 2008 hanterat medling, saknar mandat att pröva prisets skälighet, vilket är just vad kunder faktiskt efterfrågar. Nämnden behandlade fler medlingsansökningar under enbart 2023–2024 (858 stycken) än under hela den föregående perioden 2008–2023, vilket ledde till längre handläggningstider och ett ökat resursbehov. Energimyndigheten rekommenderar (ER 2024:19) att nämnden läggs ned i sin nuvarande form. Det konstateras vidare att en majoritet av fjärrvärmeföretagen inte publicerar information om kundrättigheter, och att Ei:s egna tillsynsresurser för fjärrvärme är otillräckliga.

I delrapporten (Ei R2025:05) analyserades även det reglerade tillträdet för tredje part till fjärrvärmenät; slutsatsen var att detta fungerar väl och att inga åtgärder var påkallade.

Rapporten innehåller fyra primära förslag. För det första föreslås ett uppdrag att utreda inrättandet av en tvistlösningsfunktion med möjlighet att pröva fjärrvärmeprisets skälighet (avsnitt 4.5). För det andra föreslås att, i avvaktan på en sådan tvistlösningsfunktion, utvidga Fjärrvärmenämndens verksamhet och publicera nämndens rekommendationer (avsnitt 4.6). För det tredje föreslås att Ei ska få meddela föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretag ska lämna vid avisering om villkorsändringar (avsnitt 6.1).

För det fjärde ser Ei sedan tidigare ett behov av att inrätta en transparensplattform som åskådliggör samtliga fjärrvärmenäts priser, prisförändringar och prismodeller, samt relevanta ekonomiska och tekniska nyckeltal såsom bränslemix, vinstmarginal, avkastning mm. (avsnitt 5.1, samt avsnitt 4.3.2 och 6.2.2 i delrapporten). Ei föreslår i sammanhanget att regeringen ger myndigheten i uppdrag att utveckla en sådan plattform och att publicera en årlig marknadsrapport.

Ett ytterligare förslag i promemorian är att fjärrvärmeföretag ska betala en årlig avgift för att finansiera Ei:s utökade tillsyn, föreskriftsarbete och transparensarbete inom fjärrvärmeområdet (avsnitt 7.5). Avgiften föreslås regleras i förordning.



Vidare bedömer Ei att skyldigheten om uppgifter om reinvesteringar behöver revideras, men att något formellt krav om inrapportering av mer allmänna investeringsplaner inte behöver införas (avsnitt 8.3). I dessa frågor lämnas dock inga förslag.

I rapporten konstateras avslutningsvis att ekonomisk reglering är nästa steg om de föreslagna åtgärderna inte leder till tillräckliga förbättringar för kunderna (avsnitt 9.5).

Övergripande synpunkter

Som Konkurrensverket redogjorde för i sin skrivelse till regeringen i maj 2024 (dnr 342/2024) utgör varje fjärrvärmenät ett naturligt lokalt monopol, vilket innebär att kunderna saknar möjlighet att byta fjärrvärmeleverantör. Vid nyanslutningar kan det, som rapporten redovisar, finnas viss konkurrens *om* marknaden med andra värmeslag, men konkurrens *om* redan anslutna fastigheter *på* marknaden saknas.³ I ett sådant marknadsläge är sektorsspecifik prisreglering i allmänhet det mest effektiva medlet för att värna konsumentnyttan på lång sikt. En aktuell dom bekräftar dessutom verkets uppfattning att konkurrenslagen i det avseendet är otillräcklig.⁴ Visserligen kan prisreglering i praktiken ge upphov till komplexa modelleringsfrågor, särskilt givet det stora antalet nät och deras kostnadsheterogenitet, och påverkan på effektiva investeringsincitament och leveranskvalitet behöver också beaktas.⁵ Om mindre ingripande åtgärder kan åstadkomma prisåterhållande effekter kan de vara att föredra utifrån ett kostnads-nytt-perspektiv. I alla fall är det nu angeläget att arbeta fram konkreta förslag som faktiskt kommer till rätta med det underliggande problemet.

Twistlösningsfunktion med möjlighet att pröva fjärrvärmeprisets skälighet (4.5)

I rapporten föreslås att regeringen uppdrar åt berörda myndigheter att utreda inrättandet av ett gemensamt twistlösningsorgan för energislagen el, gas, värme och kyla. Uppdraget bör specifikt inkludera förutsättningarna för prövning av fjärrvärmeprisets skälighet. Det betonas att genomförandet beräknas ta minst två till tre år.

Konkurrensverket anser att det är angeläget att i närtid utreda mer konkret hur en twistlösningsfunktion eller annan reglering skulle kunna utformas för att värna konsumentnyttan på fjärrvärmemarknaden. Givet problembeskrivningen är priset den mest angelägna parametern att pröva och verket tillstyrker därför att den föreslagna utredningen explicit ska inkludera möjligheten till skälighetsprövning

³ Ronald Coase ("Durability and Monopoly." *Journal of Law and Economics*, vol. 15(1), s. 143–149, 1972) och Harold Demsetz ("Why Regulate Utilities?" *Journal of Law and Economics*, vol. 11, 1968, s. 55–65.) illustrerar omständigheter under vilka ett konkurrensmässigt pristryck kan uppstå även i monopolfallet. Antagandena är dock restriktiva och lär i fjärrvärmefallet inte vara uppfyllda, så att viss prissättningsmakt lär kvarstå.

⁴ Jfr Patent- och marknadsdomstolens mål PMT 20179–24.

⁵ Jfr t.ex. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport "Inför prisregleringen av fjärrvärme" (2013:1).



av priset. I utredningen bör även analyseras huruvida fjärrvärmelagen bör kompletteras med specifika krav på prissättningen, såsom skälighet eller någon form av kostnadsorientering. Utan ett sådant lagstadgat ankare kan det bli onödigt svårt för en prövningsinstans att fastslå en ändamålsenlig jämförelsepunkt för priserna. Post- och telestyrelsens aktuella förslag om reglering av lokalt tillträde till fasta bredbandsnät är ett exempel på tillsynsbaserad reglering baserad på skälighetskrav som utredningen kan analysera.⁶ Verket anser dock att även direkt förhandsreglering av priser bör inkluderas som ett alternativ i utredningen. På så vis efterlyser Konkurrensverket en bredare utredning av åtgärder än den som föreslås i rapporten.

Ifall den föreslagna utredningen tillsätts, kommer den att behöva ta ställning till tre centrala frågor, och verket vill även i det avseendet ge några medskick:

Den första frågan är huruvida tvistlösningsfunktionen ska ha befogenhet att fatta bindande beslut. Organ med enbart rådgivande funktion ger fjärrvärmeföretag ett svagt incitament till efterlevnad, i synnerhet när kunderna saknar möjlighet att sätta press på företaget med ett trovärdigt hot att byta leverantör. Konkurrensverket förespråkar därför att tvistlösningsfunktionen ska kunna fatta bindande beslut.

Den andra frågan gäller tvistlösning för företagskunder. Dessa saknar i dag ARN-tillgång och är i praktiken hänvisade till kostsamma domstolsprocesser. Givet att många av de drabbade kunderna utgörs av bostadsrättsföreningar och fastighetsbolag anser Ei att även företagskunder ska ges möjlighet att söka tvistlösning (avsnitt 4.2). Konkurrensverket gör samma bedömning.

Den tredje frågan handlar om skälighetsprövningens konceptuella utgångspunkt. Utan en normativ prövningsmetod — baserad exempelvis på en skälig avkastning på investerat kapital och benchmarkad mot en effektiv kostnadsstruktur, alternativt baserat på ett externt referenspris — riskerar prövningen att reduceras till en jämförelse med faktiska priser i andra nät, vilket Konkurrensverket tidigare påpekat riskerar att bli en otillräckligt åtstramande referenspunkt ifall priserna i branschen är strukturellt förhöjda.⁷

Förändrat uppdrag för Fjärrvärmenämnden (4.6)

I avvaktan på en tvistlösningsfunktion lämnas förslaget att nämnden ska bevilja alla medlingsansökningar som uppfyller formella krav, avsluta medling med skriftliga motiverade beslut innehållande rekommendationer, och publicera besluten på sin webbplats. Nuvarande bestämmelse — att ansökan bara får bifallas om medling bedöms kunna leda till överenskommelse — föreslås tas bort.

⁶ Jfr PTS samråd om ny reglering för lokalt tillträde till fibernät som ansluter enfamiljshus (dnr 23–27637).

⁷ Jfr. t.ex. Konkurrensverkets skrivelse med dnr 342/2024.



Förslaget motiveras av processuella skäl: implementeringen av en fullständig tvistlösningsfunktion med bindande beslutanderätt tar, enligt rapportens bedömning, minst två till tre år från utredning till genomförande. Under denna period bedöms ett förstärkt medlingsorgan med publiceringskrav vara en ändamålsenlig övergångslösning.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget och välkomnar särskilt kravet på publicering av besluten. Offentliga, skriftliga rekommendationer med motivering kan i bästa fall successivt etablera en för konsumenterna fördelaktig praxis på marknaden. I den meningen kan förslaget ha ett positivt värde utöver sin temporära roll.

Det är emellertid viktigt att slå fast att rådgivande rekommendationer utan verkställbarhetsmekanismer ger svaga incitament för fjärrvärmeföretag vars kunder saknar möjlighet att byta leverantör. Till skillnad från marknader med ekonomiskt relevanta substitut kan ett fjärrvärmeföretag i praktiken ignorera en missgynnsam rekommendation utan att riskera kundförluster. Förslaget bör därför ses som en övergångslösning. Det bör framgå tydligt att Fjärrvärmenämndens utökade rekommendationsmandat är avsett att ersättas — inte kompletteras — av den prövningsmetod som det föregående förslaget (4.5) syftar till att utreda.

Transparensplattformen (5.1)

I delrapporten föreslås ett uppdrag till Ei att inrätta en s.k. transparensplattform som på enkelt sätt ska presentera information om samtliga fjärrvärmenäts priser, prishöjningar och prissättningsmodeller. För att bättre kunna bedöma nätens ekonomiska ställning bör enligt Ei även ytterligare ekonomisk och teknisk information som näten redan i dag rapporterar till Ei tillgängliggöras på plattformen. Specifikt nämns uppgifter om avkastning, ekonomiskt resultat, vinstmarginal, aktieutdelning till ägare, och genomförda investeringar.

Konkurrensverket ser både för- och nackdelar med förslaget att utveckla en transparensplattform för fjärrvärmemarknaden. En transparensplattform kan leda till gynnsam jämförelsekonkurrens men innebär även risker för prissignalering och försvagade investeringsincitament. Metodmässigt har jämförelser av prisnivåer å ena sidan, och av prisförändringar å andra sidan, separata för- och nackdelar avseende jämförbarhet och strategiska incitament som bör beaktas.

I Konkurrensverkets rapport om drivmedelssektorn (Rapport 2024:7) uppmärksammades att ökad pristransparens på oligopolmarknader kan ha oönskade effekter. Offentliggörande eller signalering av priser kan i ett oligopol fungera som en koordinationsmekanism och leda till priskonvergens uppåt — s.k. focal point pricing — snarare än ökad konkurrens. Mot denna bakgrund godtog Konkurrensverket sommaren 2024 frivilliga åtaganden av tre drivmedelsbolag att



upphöra med att på sina respektive webbplatser publicera rekommenderade listpriser, med ett vite om 100 miljoner kronor vardera vid bristande efterlevnad.⁸

Fokalpunktslogiken är emellertid inte självklart tillämplig på fjärrvärme-marknaden eftersom varje fjärrvärmenät är ett lokalt monopol: kunderna kan inte välja mellan leverantörer och det saknas således konkurrenter att koordinera med. Prisjämförelser mellan fjärrvärmenät skapar därför i idealfallet ingen risk för kartellbeteende, utan fungerar i stället som ett prisåterhållande regulatoriskt benchmarkinginstrument.⁹ Inom ekonomisk teori benämns detta yardstick competition, sunshine regulation, eller jämförelsekonkurrens: när direkta marknadsmekanismer saknas kan en tillsynsmyndighet skapa ett indirekt pris- och effektiviseringsstryck genom att jämföra aktörers prestanda.¹⁰ För att denna mekanism ska fungera krävs det dock (i) att priserna faktiskt är jämförbara, och (ii) att lågprisaktörerna inte i stället ser ett legitimt utrymme att priskonvergera uppåt. Jämförbarhet kan vara viktig även för kundens eventuella beslut att söka tvistlösning.

En rättvisande jämförelse av *prisnivåer* mellan fjärrvärmenät kräver hänsynstagande till sofistikerade kontrollvariabler för bl.a. nätdensitet, kundunderlag, bränslemix, geografiska omständigheter och kapitalstruktur. Enbart ekonomiska nyckeltal som t.ex. avkastning kan visserligen hjälpa kunderna med skälighetsbedömningen men kan också vara missvisande pga. skillnader i strukturell lönsamhet och/eller kostnadseffektivitet.

En jämförelse av *prisförändringstakter* är principiellt mindre komplicerad: de kostnadsförändringar som driver fjärrvärmepriset uppåt — bränslepriser, elpriser, EU ETS-kostnader, ränteläge — är i hög grad gemensamma för marknaden. Utifrån Konkurrensverkets förståelse kan två metodproblem uppstå även vid förändringsbaserad benchmarking och dessa bör beaktas när plattformen utformas:

- För det första ger asynkrona investeringscykler på kort sikt upphov till legitima skillnader i prisutvecklingen: ett fjärrvärmenät som nyligen genomfört ett kapitalintensivt investeringslyft har sakliga skäl för högre prisökningar under avskrivningsperioden. En benchmarkingmodell som inte tar hänsyn till detta skapar ett systemincitament att senarelägga underhåll, vilket på lång sikt är skadligt för konsumenterna.

⁸ Jfr. Konkurrensverkets beslut med dnr 382/2023.

⁹ Empirisk evidens för mekanismen i Sverige dokumenteras bl.a. i Lundin, Erik (2017). "Price Mimicking under Cost-of-Service Regulation: The Swedish Water Sector." *Journal of Regulatory Economics*, 52(3), s. 313–332; samt i Bonev, Glachant, och Söderberg (2022), "Implicit yardstick competition between heating monopolies in urban areas: Theory and evidence from Sweden," *Energy Economics* 109, 105927.

¹⁰ Jfr. Shleifer, Andrei (1985). "A Theory of Yardstick Competition." *RAND Journal of Economics*, 16(3), s. 319–327.



- För det andra ignorerar en jämförelse av förändringstakter relevanta skillnader i initiala prisnivåer. Ett företag som från början tillämpat monopolprissättning och därför partiellt absorberar kostnadsökningar kan uppvisa en lägre kostnadstrend (från en högre nivå) än ett företag som genomgående tillämpat kostnadsbaserad prissättning och därmed överför kostnadschocker fullt ut (dock från en lägre nivå). Kompletterande information om nivåer behövs för en rättvisande jämförelse.

Sammantaget kan det för jämförbarhetens skull vara bäst att redovisa nivåer såväl som förändringar, och en uppsättning kompletterande variabler. Hänsyn bör dock samtidigt tas till att inte skapa ett informationsöverskott, och det kan därmed vara ändamålsenligt att tillgängliggöra vägvisande information för tolkning av olika variabler i kombination med varandra.

Avseende risken för priskonvergens uppåt motiverar även den att plattformen presenterar kompletterande data, exempelvis uppgifter om kostnader och avkastning, precis som föreslås i rapporten. En särskild risk för priskonvergens uppåt ser Konkurrensverket vid publikation av *aviserade* prishöjningar. Där uppstår en risk för strategisk prissignalering, dvs. där ett fjärrvärmenät genom en tidigt aviserad hög prisökning kan försöka förankra en gynnsam förändringstakt för hela branschen. För att minska risken för strategisk prissignalering bör det i stället övervägas att använda *historiska* prisförändringar, t.ex. under de senaste 5–10 åren.

Empirin indikerar att priskonvergens uppåt kan vara mindre sannolik i fallet av kommunalägd infrastruktur;¹¹ dock kännetecknas den svenska fjärrvärme-marknaden av en blandning av kommunalägda och privatägda/ vinstdrivande nät som kan vara mindre känsliga för jämförelsekonkurrens. Nettoeffekten är därför svår att förutse.

Risken för priskonvergens uppåt kan dock enligt verkets bedömning begränsas om den föreslagna tvistlösningsfunktionen får mandat att fatta bindande beslut vid prövning (jfr. 4.5) och om näten tvingas motivera sina prisförändringar noggrant (jfr. 6.1).

Slutligen vill Konkurrensverket ännu en gång erinra om att det finns en gräns för vad jämförelsekonkurrens kan åstadkomma utan externa referenspunkter. I ärendet Eon Energiinfrastruktur AB och Solör Bioenergi Fjärrvärme AB (dnr 642/2023 och 294/2023) fann Konkurrensverket att vare sig Eons eller Solörs priser avvek väsentligt från jämförbara nät och att det inte gick att utesluta att hela marknaden präglas av oskäligen höga priser. Om hela referensgruppen är för dyr bekräftar jämförelser i bästa fallet det rådande prisgolvet och skapar svaga

¹¹ Jfr. Lundin, *op. cit.*; eller De Witte, K., Saal, D.S. (2010), "Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector," *Journal of Regulatory Economics* 37, 219–242 (2010).



incitament att röra sig mot en lägre, samhällsekonomiskt effektiv nivå. En prisreglering eller skälighetsprövningsmetod med extern referenspunkt är i det fallet bättre för att transparens effekterna ska ge full verkan.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om information vid villkorsändringar (6.1)

I rapporten föreslås att regeringen eller Ei bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken information fjärrvärmeföretag ska lämna till kunden vid underrättelse om ändring av avtalsvillkor enligt 18 § fjärrvärmelagen, inklusive hur informationen ska tillhandahållas. En metodisk utmaning identifieras avseende företag som tillämpar s.k. alternativkostnadsprissättning, där kunder ska bedöma en prisförändring som inte baseras på fjärrvärmeföretagets egna kostnader utan på kostnaden för en alternativ uppvärmningsform.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. Tydlig och standardiserad information om prisförändringar är ett nödvändigt villkor för att kunden, och en eventuell prövningsinstans, ska kunna bedöma deras skälighet. Standardisering av informationsgivningen är därmed inte enbart ett kundskyddsinstrument utan även ett regulatoriskt verktyg.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang påpeka en specifik risk i frågan om fjärrvärmeföretag som tillämpar alternativkostnadsprissättning. Dessa företag sätter priset med referens till en alternativ uppvärmningsform — typiskt direktel eller värmepump — som kunden inte kan byta till utan att bära höga omställningskostnader. Om dessa kostnader räknas in i alternativkostnaden blir resultatet missvisande eftersom nätet på så vis i praktiken tar sin egen marknadsmakt till intäkt för ett högre pris. De i rapporten diskuterade kraven på specifik information om prissättningsmodell och dess bestämningsfaktorer är därför välgrundat, och föreskrifterna bör utformas så att en kund i en eventuell tvistlösningssituation kan bedöma skäligheten av det valda alternativet, de inkluderade kostnaderna och den antagna avkastningsnivån.

Fjärrvärmeavgift för finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet (7.5)

Konkurrensverket har inga invändningar mot principen om avgiftsfinansiering av tillsyn på fjärrvärmemarknaden. Tillsyn över naturliga monopol är i internationell praxis regelmässigt avgiftsfinansierad, och den kollektiva nyttan av ändamålsenlig tillsyn gör det principiellt rimligt att de reglerade aktörerna bidrar till finansieringen.

Avgiften bör dock konstrueras som en kostnadstäckningsavgift där intäkterna inte överskrider Ei:s faktiska kostnader för de specificerade uppgifterna, och tillräcklig insyn i kostnadsunderlaget bör ges till aktörerna som betalar avgiften. Konkurrensverket ser positivt på förslaget att lagfästa möjligheten att överklaga avgiftsbeslut.



Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman