

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

Datum:
2026-05-11

Kontakt: Måns Norlin
E-mail: Mans.norlin@vattenfall.com

Telefon 073-571 65 89

Diarienummer: KN2026/00278

Remissvar avseende delrapport Informationsåtgärder för kundskydd och analys av tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden (Ei R2025:05), slutrapport Förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden (Ei 2025:16) samt Statens energimyndighets rapport Utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion (ER 2024:19)

Vattenfall är ett ledande energiföretag på den europeiska marknaden som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi arbetar för en framtid där det är möjligt för alla att leva fossilfritt och vi ser bortom vår egen bransch för att ta reda på var vi verkligen kan göra skillnad. Tillsammans med våra samarbetspartner tar vi på oss ansvaret för att hitta nya och hållbara sätt att elektrifiera transporter och industri. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Sammanfattning

Vattenfall är positivt till initiativ som syftar till att öka insynen i fjärrvärmeverksamhet och delar ambitionen att stärka kundernas ställning på värmemarknaden. För att transparensen ska ge kunderna ett faktiskt bättre beslutsunderlag bör den dock inte avgränsas till fjärrvärme, utan omfatta värmemarknaden som helhet. Endast då kan kunder ges rimliga förutsättningar att jämföra olika uppvärmningsalternativ utifrån kostnad, risk, leveranssäkerhet och långsiktiga villkor.

Vattenfall instämmer i att begreppet "förhandling" i fjärrvärmelagen riskerar att skapa förväntningar som inte överensstämmer med regelverkets faktiska innebörd. Processen innebär i praktiken inte en individuell prisförhandling i egentlig mening. Begrepp som "informationsdelning" eller "fördjupad informationsdelning" skulle därför bättre återspegla syftet och innehållet i regleringen.

Prisdialogen fyller redan i dag flera av de funktioner som Energimarknadsinspektionen efterfrågar. Genom lokal dialog, krav på motivering av prisändringar och centrala kontrollmekanismer bidrar modellen till ökad transparens och ett förstärkt kundperspektiv. Den omfattar dessutom en betydande del av de svenska fjärrvärmeleveranserna.

Vattenfall avstyrker tydligt förslag som innebär att fjärrvärmeprisers skälighet ska kunna prövas materiellt inom ramen för en särskild tvistlösningsfunktion. En sådan ordning skulle i realiteten innebära prisreglering. Det skulle medföra ett långtgående ingrepp på en värmemarknad där fjärrvärmens konkurrerar med andra uppvärmningsformer.

Fjärrvärmenämnden har enligt Vattenfalls mening fortsatt en viktig roll som en lågtröskelinstans för dialog och medling. Nämndens uppdrag kan behöva tydliggöras och utvecklas, men det bör även fortsättningsvis vara strikt avgränsat från prövning av fjärrvärmeprisets skälighet.

Vattenfall tillstyrker i huvudsak förslag om förstärkta informationskrav, ökad insyn i reinvesteringsbehov och förtydliganden av Fjärrvärmenämndens roll och arbetsformer. Vattenfall avstyrker däremot förslag om finansiering genom särskild tillsynsavgift samt förslag som kan skapa incitament att använda medling i syfte att fördröja aviserade prishöjningar.

Vattenfall vill avslutningsvis understryka vikten av reformer som stärker fjärrvärmens och kraftvärmens långsiktiga konkurrenskraft, resurseffektivitet och systemnytta. Ett väl utformat kundskydd bör stärka kundens ställning utan att försämra investeringsförutsättningarna för fossilfri, robust och effektiv värmeförsörjning.

Övergripande synpunkter

Fjärrvärmepriserna i Sverige var under perioden 2013–2022 mycket stabila. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förändrades förutsättningarna på flera energimarknader markant. Detta gällde även marknaderna för biobränslen, där kraftigt ökade bränslepriser fick betydande påverkan på fjärrvärmeföretagens kostnader. Denna kostnadsutveckling ledde under en period till högre fjärrvärmepriser.

Det är samtidigt väsentligt att framhålla att fjärrvärmeföretagen i stor utsträckning själva hanterade delar av kostnadsökningarna. Kostnaderna fördes inte fullt ut vidare till kunderna. Mot denna bakgrund är Vattenfall positivt till åtgärder som förbättrar transparensen och gör det lättare för kunder att förstå bakgrunden till prisförändringar.

Vattenfall delar bedömningen att termen "förhandling" i fjärrvärmelagen är problematisk. Fjärrvärmeföretag omfattas av likabehandlingsprincipen och har därmed begränsade möjligheter att behandla kunder inom samma kundkategori olika. Därtill finns konkurrensrättsliga begränsningar för företag med dominerande ställning. Sammantaget innebär detta att begreppet "förhandling" riskerar att ge en felaktig bild av vilka resultat processen kan leda till.

Vattenfall anser därför att begreppet bör ersättas med en mer korrekt och ändamålsenlig benämning. Fjärrvärmenämnden bör samtidigt finnas kvar, men med ett tydligare definierat uppdrag. Vattenfall är däremot kritiskt till den utveckling som slutrapporten ger

uttryck för, där staten föreslås få en mer långtgående roll i avtalsrelationen mellan fjärrvärmeföretag och kund. En sådan förändring är enligt Vattenfalls bedömning inte tillräckligt underbyggd i konsekvensanalysen.

Värmemarknaden fungerar i huvudsak väl

Den svenska värmemarknaden är etablerad och utvecklad. Fjärrvärmen verkar i konkurrens med flera andra uppvärmningsformer, däribland värmepumpar, direktverkande el och andra lokala lösningar. Denna konkurrens, i kombination med likabehandlingsprincipen, utgör ett betydelsefullt skydd mot oskäligen prissättning.

Under senare år har fjärrvärmeföretagen mött en betydande kostnadspress. Samtidigt har alternativa uppvärmningslösningar utvecklats snabbt. Kundernas val påverkas av flera faktorer, såsom elpris, ränteläge, investeringskostnader och regulatoriska förutsättningar. För att bedöma konkurrenssituationen bör därför även branschens ekonomiska utveckling beaktas. Tillgängliga branschunderlag visar att lönsamheten i fjärrvärmesektorn har försämrats kraftigt under senare år.

Vattenfall välkomnar ökad transparens i fjärrvärmeverksamheten. För att ge en rättvisande bild av kundernas faktiska valmöjligheter behöver dock analysen omfatta hela värmemarknaden. Om ambitionen är att stärka kunderna vid val av uppvärmningsform bör jämförelser även inkludera de vanligaste alternativen till fjärrvärme och belysa deras totala kostnader, risker och villkor över tid.

Vattenfall delar inte uppfattningen att kunder saknar reella möjligheter att påverka sin situation. Möjligheten att helt eller delvis byta uppvärmningsform utgör ett faktiskt konkurrenstryck på fjärrvärmen. Att sådana byten ofta förutsätter långsiktiga investeringsbeslut gäller inte enbart fjärrvärme, utan även andra uppvärmningsalternativ. Denna tröghet bör därför inte beskrivas som ett särdrag för fjärrvärmemarknaden.

Prisdialogen bidrar redan till transparens och kundinflytande

Prisdialogen är ett partsgemensamt system för lokal dialog och central granskning av fjärrvärmeföretagens prisändringar. Inom ramen för de lokala dialogerna redovisas bland annat prispolicy, prisändring, prisprognos, prisstruktur och motiven till den aktuella prisjusteringen.

Modellen innehåller även flera centrala kontrollfunktioner. Styrelsen är sammansatt av berörda parter och kundorganisationerna innehar ordförandeposten. De lokala processerna granskas centralt. Det finns även rutiner för klagomål, extra samråd samt möjlighet att meddela varning eller utesluta företag som inte följer regelverket.

Vattenfalls bedömning är att Prisdialogen i stor utsträckning motsvarar fjärrvärmelagens grundläggande syften. Den stärker transparensen, främjar dialog mellan kund och leverantör och ger kunderna bättre möjlighet att förstå orsakerna bakom prisändringar. Modellen kan utvecklas ytterligare, men det bör samtidigt erkännas att mycket av den

transparens som efterfrågas redan finns, eller kan utvecklas vidare, inom ramen för befintliga strukturer.

Konsumentskydd och småhusägare

När kundskyddet på fjärrvärmemarknaden diskuteras riktas uppmärksamheten ofta mot konsumenter och småhusägare. Det är också i denna grupp som informationsasymmetrin gentemot leverantören typiskt sett är störst. Vattenfall ser därför positivt på flera av förslagen om stärkt informationsgivning, särskilt vid prisavisering och förändrade avtalsvillkor.

För en konsument kan valet av uppvärmningsform vara svårt att överblicka. Fjärrvärmens prismodell är i många fall relativt transparent och enkel att förstå. Alternativa lösningar, exempelvis värmepumpar, kräver ofta mer omfattande bedömningar av investeringskostnader, driftkostnader, service, försäkringar, elavtal, elnätsavgifter och effekttariffer. Ett kundskydd som syftar till att stärka konsumentens ställning bör därför inte avse enbart fjärrvärme, utan även ge underlag för jämförelser med andra uppvärmningsformer.

Vattenfall anser att Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten, eller annan lämplig aktör, bör ta fram en återkommande och oberoende analys av värmemarknaden. En sådan analys skulle ge konsumenter bättre förutsättningar att jämföra olika uppvärmningsalternativ och utgöra ett mer ändamålsenligt beslutsstöd än informationsinsatser som enbart avser fjärrvärme.

Synpunkter på specifika förslag

Tvistlösningsfunktion

Vattenfall avstyrker bestämt förslag som innebär att staten, direkt eller indirekt, ska kunna pröva skäligheten i fjärrvärmepriser. Om en tvist om fjärrvärmepris ska kunna prövas i sak genom en särskild tvistlösningsfunktion innebär detta i praktiken att en form av prisreglering införs.

En sådan ordning skulle kräva att staten bedömer frågor som skälig avkastning, kostnadsnivåer, prissättningsprinciper och lokala förutsättningar i enskilda fjärrvärmeverksamheter. Det skulle vara resurskrävande för både myndigheter och företag och innebära ett långtgående ingrepp på en marknad där fjärrvärme konkurrerar med andra uppvärmningsalternativ.

Frågor om prisreglering och prövning av fjärrvärmepriser har utretts vid flera tidigare tillfällen, bland annat genom Fjärrvärmeutredningen, TPA-utredningen och Energimarknadsinspektionens tidigare arbete om prisändringsprövning. Slutsatserna har återkommande varit att det är svårt att utforma en träffsäker reglering och att en sådan

ordning riskerar att få negativa konsekvenser för investeringar, effektivitet och prisutveckling.

Vattenfall delar uppfattningen att kunder behöver god information och tillgång till fungerande former för dialog och tvistlösning. Detta bör dock inte utvecklas till ett system där staten ges möjlighet att pröva eller påverka prisnivåerna på ett sätt som undergräver värmemarknadens funktionssätt.

EED ger inte stöd för prisprövning

Vattenfall delar inte bedömningen att energieffektiviseringsdirektivet, EED, kan läggas till grund för en ordning där fjärrvärmeprisers skälighet prövas av staten. Direktivets bestämmelser avser konsumentskydd, avtalsinformation och jämförbarhet. De innebär inte krav på statlig prövning av vad som utgör ett skäligt pris eller en skälig prishöjning.

En tolkning som innebär att EED skulle kräva eller motivera generell prisprövning på fjärrvärmemarknaden skulle få långtgående följder även för andra energimarknader. En sådan tolkning framstår inte som förenlig med direktivets syfte, systematik eller utformning.

Tvistlösning för näringsidkare

Energimarknadsinspektionen anger att företagskunder i dag saknar möjlighet att få tvister prövade. Vattenfall delar inte denna bedömning. Näringsidkare kan redan i dag vända sig till Fjärrvärmenämnden för medling. Vid påståenden om oskälig prissättning finns dessutom konkurrensrättsliga regler och möjlighet till tillsyn genom Konkursverket.

I relationer mellan näringsidkare är det vidare vanligt att tvister hanteras genom avtalsreglerade tvistlösningssformer eller i allmän domstol. Dessa forum är ofta mer lämpade för affärsjuridiska tvister än ett särskilt tvistlösningsorgan inom fjärrvärmeområdet.

Vattenfall har samtidigt förståelse för att upplevda inlåsnings effekter och en upplevd svag förhandlingsposition kan skapa missnöje hos kunder. Detta talar för stärkt transparens, tydligare information och väl fungerande dialogprocesser. Det motiverar däremot inte att staten ges en roll som i praktiken innebär styrning av prisbildningen på värmemarknaden.

Fjärrvärmenämnden

Vattenfall bedömer att fjärrvärmelagens regler om förhandling och medling har bidragit till ökad öppenhet och en mer utvecklad dialog mellan fjärrvärmeföretag och kunder. Möjligheten till medling har också tydliggjort kundens möjlighet att överväga andra uppvärmningsformer, vilket i sig bidrar till konkurrenstryck.

Nuvarande regelverk har dock även medfört problem. Om en ansökan om medling leder till att en aviserad prishöjning skjuts upp utan möjlighet till retroaktiv debitering uppstår incitament att använda medlingsprocessen för att senarelägga prisjusteringar. Detta kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för leverantörer och ytterst även påverka kundkollektivet.

Det är därför inte rättvisande att beskriva dagens ordning som helt utan effekt. Däremot finns det skäl att justera regelverket. Fjärrvärmenämndens funktion som medlande och förtroendeskapande instans bör värnas, samtidigt som regelverket bör utformas så att strategisk förhållning motverkas.

Energimyndighetens förslag

Vattenfall delar i allt väsentligt Energimyndighetens bedömning att Fjärrvärmenämndens roll och funktion bör förtydligas. Det är särskilt angeläget att nämndens syfte, uppgift och funktion framgår tydligare av lagstiftningen. Vattenfall ser även positivt på förslag om förstärkt bemanning, dokumenterade och motiverade beslut samt offentliggörande av rekommendationer eller annan vägledning.

Vattenfall delar också bedömningen att reglerna om uppskjutande av prishöjning vid ansökan om medling bör ändras skyndsamt. Möjligheten att fördröja en prishöjning genom att ansöka om medling bör tas bort eller begränsas. Fjärrvärmeföretag bör kunna fakturera den planerade prishöjningen retroaktivt i de fall ärendet avvisas eller medling inte beviljas.

Vattenfall avstyrker däremot förslaget att organisatoriskt flytta Fjärrvärmenämnden till Energimarknadsinspektionen. Nämndens medlande uppdrag bör även fortsättningsvis hållas tydligt åtskilt från myndighetens tillsynsuppdrag. En sammanblandning av dessa roller riskerar att försvaga förtroendet för både medlingsfunktionen och tillsynen.

Energimarknadsinspektionens förslag

Vattenfall delar Energimarknadsinspektionens uppfattning att Fjärrvärmenämndens uppdrag behöver förtydligas. Vattenfall avstyrker dock förslag som innebär att varje ansökan som uppfyller formella krav automatiskt ska leda till medling. En sådan ordning skulle skapa betydande incitament att använda medling som ett instrument för att fördröja prishöjningar, snarare än som ett verktyg för faktisk dialog och konfliktlösning.

Vattenfall är även kritiskt till förslag som innebär att en uppskjuten prishöjning inte ska kunna debiteras, oavsett om medling beviljas eller inte. En sådan ordning skulle i praktiken innebära att staten skapar en möjlighet att påverka prisbildningen på en konkurrensutsatt marknad, utan att konsekvenserna av detta är tillräckligt analyserade.

Vattenfall anser att tyngdpunkten i regleringen i stället bör ligga på krav på tydlig information, motiverade prisändringar och möjlighet till fördjupad informationsdelning. I kombination med tillsyn över att regelverket följs skulle detta ge ett mer proportionerligt och effektivt kundskydd.

Transparensplattform

Vattenfall är positivt till ökad öppenhet och har i princip inget att invända mot att relevant information görs mer lättillgänglig. Behovet av en särskild transparensplattform bör dock analyseras närmare. Den information som avses är till stor del redan offentlig, och det är inte givet att en ny plattform i sig skulle ge kunderna ett mer användbart beslutsunderlag.

Om en sådan plattform införs behöver syfte, innehåll, målgrupp, ansvarsfördelning och finansiering klargöras innan genomförande. Informationen måste dessutom presenteras på ett korrekt, begripligt och sammanhangssatt sätt. Förenklade jämförelser eller bristande kontext riskerar annars att leda till missförstånd snarare än ökad kundnytta.

Vattenfall anser att kostnaderna för en eventuell plattform måste redovisas tydligt innan ställning tas till utformning och finansiering. Vattenfall motsätter sig att fjärrvärmeföretagen ensidigt ska finansiera en generell myndighetsuppgift.

Årlig rapport om värmemarknaden

Vattenfall ser positivt på en återkommande rapportering om utvecklingen på värmemarknaden. För att en sådan rapport ska vara ändamålsenlig bör den dock inte begränsas till fjärrvärme. Den bör omfatta värmemarknaden i dess helhet, inklusive exempelvis värmepumpar, direktverkande el och andra vanligt förekommande uppvärmningslösningar.

En samlad analys skulle ge både konsumenter och professionella kunder bättre underlag för beslut. Den skulle också bidra till en mer balanserad bild av konkurrensen mellan olika uppvärmningsformer och av de faktorer som påverkar kundernas val.

Utökade informationskrav

Vattenfall är i huvudsak positivt till skärpta informationskrav. Tydligare information om prisutveckling, avtalsvillkor och dialogprocesser kan bidra till mer realistiska förväntningar, ökat förtroende och bättre förståelse för fjärrvärmeföretagens prissättning.

Vattenfall välkomnar särskilt att Energimarknadsinspektionen uppmärksammar de missvisande förväntningar som begreppet "förhandling" kan skapa. Vattenfall ser även positivt på att myndigheten överväger att genom föreskrifter förtydliga vilken information som ska lämnas till kund vid ändrade avtalsvillkor. Ett sådant förtydligande kan bidra till att minska informationsasymmetrin mellan leverantör och kund.

Avgift för Energimarknadsinspektionens fjärrvärmeverksamhet

Vattenfall anser inte att Energimarknadsinspektionens tillkommande eller grundläggande uppgifter inom fjärrvärmeområdet bör finansieras genom en särskild tillsynsavgift. Sådana uppgifter bör, på samma sätt som annan myndighetsutövning, finansieras genom anslag inom ramen för statsbudgeten och myndighetens regleringsbrev.

Vattenfall delar inte uppfattningen att anslagsfinansiering i sig skulle äventyra myndighetens oberoende. Det är inte heller tillräckligt övertygande att avgiftsfinansiering skulle vara nödvändig för att säkerställa långsiktig resurstillgång. Tillsyn och andra grundläggande myndighetsuppgifter bör finansieras på ett transparent, förutsebart och rättssäkert sätt.

Ökad insyn i reinvesteringsbehov

Fjärrvärme är en kapitalintensiv verksamhet med långa investeringscykler. Mot den bakgrunden är det rimligt att kunder och andra intressenter ges ökad insyn i behovet av underhåll, reinvesteringar och nyinvesteringar. Vattenfall stödjer därför i huvudsak Energimarknadsinspektionens analys och förslag i denna del.

Bättre information om reinvesteringsbehov kan bidra till en mer välgrundad dialog om kostnadsutveckling, leverans kvalitet och långsiktig förvaltning av fjärrvärmeinfrastrukturen.

Ekonomisk reglering

Energimarknadsinspektionen anger att ekonomisk reglering kan behöva övervägas om föreslagna kundskyddsåtgärder inte ger tillräckliga förbättringar. Vattenfall konstaterar samtidigt att vissa av de föreslagna åtgärderna redan innebär steg i riktning mot sådan reglering, särskilt genom förslag om materiell prövning av tvister om pris.

Det är svårt att bedöma detta resonemang eftersom det inte framgår vad Energimarknadsinspektionen avser med "tillräckliga förbättringar". Vattenfall anser också att rapporterna i otillräcklig utsträckning beaktar att ekonomisk reglering av fjärrvärme redan har analyserats i flera omfattande statliga utredningar. Innan ytterligare steg i denna riktning övervägs krävs ett betydligt mer robust beslutsunderlag och en mer fullständig konsekvensanalys.

Fjärrvärmens och kraftvärmens konkurrenskraft behöver stärkas

Utöver synpunkterna på de enskilda förslagen vill Vattenfall framhålla behovet av åtgärder som stärker fjärrvärmens och kraftvärmens långsiktiga konkurrenskraft och samhällsnytta. Kundskyddet behöver utformas så att det stärker kundernas ställning utan att försvåra nödvändiga investeringar i robust, fossilfri och resurseffektiv värmeproduktion och samtidigt värnar konkurrensen som finns på värmemarknaden.

Fjärrvärmens har under senare år påverkats av flera samtidiga utmaningar. Kostnaderna har ökat kraftigt, konkurrensen från lokala uppvärmningslösningar har förstärkts och vissa

regelverk och certifieringssystem har skapat styrsignaler som missgynnar kollektiva och systemeffektiva värmelösningar. Detta riskerar att försämra förutsättningarna för kraftvärme, vilket minskar resurseffektiviteten i energisystemet som helhet.

Avslutande konstruktiva förslag

Utforma styrningen på värmemarknaden teknikneutralt

Regler och styrsignaler för byggnader, energieffektivitet och miljöprestanda bör utgå från faktisk klimatprestanda och systemnytta. De bör inte gynna eller missgynna enskilda tekniska lösningar utan saklig grund.

Inför en återkommande analys av hela värmemarknaden

Kunder behöver oberoende och jämförbar information om fjärrvärme och andra uppvärmningsformer. En sådan analys bör omfatta totalekonomi, risker, effektbehov, leveranssäkerhet och klimatnytta.

Stärk kraftvärmens bidrag till energisystemet

Kraftvärmens bidrar med planerbar elproduktion, effektiv användning av bränslen och robust lokal energiförsörjning. Regelverk och marknadsdesign bör i högre grad synliggöra och värdera dessa nyttor.

Förbättra förutsättningarna för överskottsvärme och cirkulär energianvändning

Fjärrvärmesystemen möjliggör tillvaratagande av energi som annars skulle gå förlorad. Detta bör främjas genom tydliga regelverk och ändamålsenliga incitament.

Utveckla kundskyddet genom information och dialog, inte genom prisreglering

Kundskyddet bör bygga på tydlig information, motiverade beslut, fungerande dialogprocesser och proportionerliga tillsynsverktyg.

Finansiera myndighetsuppgifter genom ordinarie budgetprocess

Nya och befintliga myndighetsuppgifter inom fjärrvärmeområdet bör i första hand finansieras genom anslag. Det ger större förutsebarhet, tydligare ansvarsfördelning och minskar risken för att kostnader ensidigt övervältras på fjärrvärmekunderna.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden