KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2026:4

Frivillig reglering av prissättning

– exemplet svensk fjärrvärme

Docent Lars Fälting och docent Anders Forssell, Uppsala universitet
Docent Magnus Åberg, Högskolan i Gävle

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdena. En del av det arbetet genomförs genom uppdragsforskning, forskning som genomförs på vårt uppdrag för att belysa eller undersöka en viss fråga inom våra ansvarsområden. Uppdragsforskarna arbetar självständigt i förhållande till Konkurrensverket och forskarnas bedömningar och slutsatser är inte bindande för Konkurrensverket.

Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport, november 2026
Författare: Lars Fälting, Anders Forssell och Magnus Åberg
Illustration: Konkurrensverket

Bakgrund till uppdraget

I Sverige står fjärrvärmen för cirka 90 procent av uppvärmningen i flerbostadshus och ungefär hälften av uppvärmningen av landets uppvärmda bostads- och lokalytor. Fjärrvärme är således viktig i Sverige både som energisystem och som del av ekonomin. Fjärrvärme är ett infrastrukturellt system med central produktion av hetvatten som via ett rördistributionssystem under mark transporteras ut till ett större antal värmeanvändare. Fjärrvärme karaktäriseras av att det på producent-/leverantörssidan endast finns en enda aktör inom respektive område och skulle därför kunna betraktas som ett naturligt monopol.

Hur man prissätter svensk fjärrvärme har varit och är fortfarande en högaktuell fråga och de det är framför allt den senaste årens prisutveckling som bidragit till detta. I Sverige har staten historiskt inte reglerat fjärrvärmepriserna och frågan om prissättningen har i stället hanterats på olika sätt och på initiativ av berörda parter.

Mot den bakgrunden har docent Lars Fälting och docent Anders Forssell vid Uppsala universitet samt docent Magnus Åberg vid Högskolan i Gävle, på uppdrag av Konkurrensverket, undersökt hur frågan om prissättning av fjärrvärme hanterats av fjärrvärmebranschen under två olika perioder i ljuset av de energisystemmässiga och samhälleliga förutsättningar som förelåg under respektive period.

Uppdraget har varit avgränsat till frågan om frivillig reglering av fjärrvärme-priserna historiskt sett.

Författarnas förord

De senaste årens prisutveckling på svensk fjärrvärme har gett upphov till diskussion och kritik, främst från användarsidan. Branschens eget prisregleringsorgan Prisdialogen har agerat och för första gången uteslutit ett medlemsföretag ur systemet och värmeanvändarnas organisationer efterfrågar agerande från myndigheter och politiker. Det är tydligt att frågan om prissättning på fjärrvärme är högaktuell. I den här studien blickar vi bakåt och analyserar fallet svensk fjärrvärme och frivillig prisreglering under två viktiga tidsperioder i den svenska fjärrvärmehistorien.

I studien har en stor mängd arkivmaterial använts för de branschorganisationer som företrätt fjärrvärmebranschen genom historien. Det handlar främst om protokoll från branschorganisationerna och organet som kallas Värmemarknadskommittén. Analysen visar att det är tydligt att prisfrågan har varit närvarande ända sedan fjärrvärmen etablerades i Sverige. Den svenska fjärrvärmebranschen har tagit en tydlig ledarroll i frågan om prisreglering och särskilt frivillig sådan genom historien. Försök att reglera priser med ökad konkurrens på värmemarknaden (via substitut och tredjepartstillträde) har visat sig otillräckliga. Frivillig prisreglering har i stället återkommande varit en naturlig och prioriterad lösning för värmemarknadens parter.

Vi vill rikta ett stort tack till Centrum för Näringslivshistoria (CfN) och arkivbildaren Energiföretagen i Sverige. Utan tillgång till ert arkiv hade denna studie inte kunnat genomföras.

Vi vill även tacka Konkurrensverket för förtroendet att genomföra studien av prisreglering av svensk fjärrvärme. Vi hoppas att våra resultat och vår analys kan öka förståelsen och vidga perspektiven i en infekterad fråga som rör en av våra centrala nyttigheter, det vill säga energiförsörjningen i samhället.

Gävle och Uppsala, oktober 2026

Lars Fälting, Anders Forssell och Magnus Åberg

Institutionen för ekonomisk historia, Uppsala universitet
Akademin för teknik och miljö, Högskolan i Gävle
Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Innehåll

Sammanfattning **6**

Summary **8**

1 Priset på fjärrvärme – en återkommande källa till konflikt **10**

2 Inledning **12**

2.1 Fjärrvärme i Sverige 12
2.2 Branschorganisationen för svensk fjärrvärmesektor 14
2.3 Konflikt i Karlstad och riktprisöverenskommelse: 1953–1973 14
2.4 Fjärrvärmen ska drivas affärsmässigt och prisreglering diskuteras: 1990–2012 16

3 Teoretiska utgångspunkter **22**

3.1 Marknadspriser och naturliga monopol 22
3.2 Frivillig prisreglering 23

4 Metod **26**

5 Resultat **28**

5.1 Prisdiskussioner i FVF under 1950-, 1960- och 1970-talen 28
5.1 Värmemarknadskommittén 1989 och framåt 36
5.2 Kampen om priset på fjärrvärme vid sekelskiftet 2000 39
5.3 Ökade fjärrvärmepriser 2022–2026 49

6 Analys **54**

6.1 Yttre tryck 54
6.2 Inre spänningar inom organisationen 55
6.3 Inte för splittrad i små enheter 56
6.4 Stark branschorganisation 56
6.5 Förtroende mellan parterna och regleringsinstrumentet 56
6.6 Förtroende för prissättning på fjärrvärme efter 2026? 57

7 Diskussion **58**

8 Slutsatser **59**

9 Referenser **61**

Sammanfattning

Prisökningarna på svensk fjärrvärme under senare år har gett upphov till diskussion och kritik, främst från användarsidan. Branschens eget prisregleringsorgan Prisdialogen har agerat och för första gången uteslutit ett medlemsföretag ur systemet och värmeanvändarnas organisationer efterfrågar agerande från myndigheter och politiker. Det är tydligt att frågan om prissättning på fjärrvärme är högaktuell. I den här studien blickar vi bakåt och analyserar fallet svensk fjärrvärme och frivillig prisreglering under två viktiga tidsperioder i den svenska fjärrvärmehistorien.

Den första perioden är 1950 till 1973 då fjärrvärme etablerades i flera större svenska städer och prisregleringsfrågan aktualiserades i samband med att fjärrvärme som för tiden var ett nytt system utmanade existerande byggnadsuppvärmningssystem. Den andra perioden som undersöks är perioden 1990 till 2012 då elmarknaden i Sverige avreglerades och fjärrvärme förväntades drivas affärsmässigt.

Syftet med studien är att undersöka hur prissättning av fjärrvärme har hanterats av fjärrvärmebranschen under dessa två perioder. Svenska fjärrvärmesystem är exempel på naturliga monopol. Standard för marknader som är naturliga monopol har generellt varit att reglera prissättningen, främst genom statliga tvingande interventioner. I praktiken har det dock även förekommit och förekommer frivillig reglering, och denna typ av frivilligt reglerade marknader är både vanliga och viktiga, med arbetsmarknaden och hyresmarknaden som tydliga exempel.

I studien har en större mängd arkivmaterial använts för de branschorganisationer som företrätt fjärrvärmebranschen genom historien. Detta material finns arkiverat hos Centrum för Näringslivshistoria (CfN). Det handlar främst om protokoll från branschorganisationerna och organet som kallas Värmemarknadskommittén samt några volymer med olika handlingar som explicit handlar om pris och taxefrågor inom fjärrvärmesektorn. Analysen visar att det är tydligt att prisfrågan har varit närvarande ända sedan fjärrvärmen etablerades i Sverige. 1950-talets utbyggnader av de första fjärrvärmesystemen innebar förutsättningar som var väsentligen skilda från motsvarande förutsättningar runt millennieskiftet 2000, och så även från dagens läge. Den svenska fjärrvärmebranschen har tagit en tydlig ledarroll i frågan om prisreglering och särskilt frivillig sådan genom båda de två studerade tidsperioderna. Under båda perioderna har oreglerad prissättning på fjärrvärme förekommit och väckt reaktioner från användare, särskilt tydligt var detta runt år 2000. Försök att reglera priser med ökad konkurrens på värmemarknaden (via substitut och tredjepartstillträde) har visat sig otillräckliga. Frivillig prisreglering har i stället återkommande varit en naturlig och prioriterad lösning för värmemarknadens parter.

Vi ser tydliga likheter i dagens situation med förutsättningarna främst runt millennieskiftet. Det tycks motiverat att diskutera att ytterligare stärka den frivilliga prisregleringen till exempel inom det etablerade systemet Prisdialogen så att den till exempel inkluderar en skälighetsprövning av prisnivån.

Summary

Increased prices for Swedish district heating have in recent years sparked reactions from the consumer side. The industry's own price-regulation body, Prisdialogen, has taken action—expelling a member company from the system for the first time—while heat-user organizations are calling for intervention from authorities and policymakers. It is evident that the issue of district heating pricing is a matter of pressing concern. This study investigates the case of Swedish district heating and voluntary price regulation across two pivotal periods in the sector's history.

The first period spans 1950 to 1973, a time when district heating was being established in several major Swedish cities and questions regarding price regulation arose; as a new system, district heating was challenging existing methods of building heating. The second period examined is 1990 to 2012, a time marked by the deregulation of the Swedish electricity market and an expectation that district heating operations be run on commercial principles.

The aim of this study is to examine how the district heating industry handled pricing during these two periods. Swedish district heating systems are examples of natural monopolies. The standard approach for natural monopoly markets has generally been to regulate pricing, primarily through mandatory state intervention. In practice, however, voluntary regulation has also occurred—and continues to do so; such voluntary regulatory frameworks are both common and significant, with the labor market and the rental housing market serving as clear examples.

For this study, a substantial amount of archival material was retrieved regarding the trade associations that have represented the district heating industry throughout its history. This material is held by the Centre for Business History. It consists primarily of minutes from the trade associations and the body known as the Heat Market Committee (Swedish: Värmemarknadskommittén), as well as several volumes of documents specifically addressing pricing and tariff issues within the district heating sector. The analysis clearly shows that the issue of pricing has been present ever since district heating was established in Sweden. The pioneering spirit and social climate of the 1950s differed significantly from the conditions around the turn of the millennium, as well as from the situation today. Throughout both of the studied periods, the Swedish district heating industry has taken a clear lead regarding price regulation—specifically, voluntary regulation. Unregulated district heating pricing occurred during both periods and provoked reactions from users; this was particularly evident around the year 2000. Attempts to regulate prices through increased competition in the heat market (via substitutes and third-party access) have proven insufficient. Instead, voluntary price regulation has repeatedly emerged as a natural and prioritized solution for the parties involved in the heat market.

We observe clear similarities between the current situation and the conditions that prevailed, in particular, around the turn of the millennium. There appear to be valid

grounds for discussing a further strengthening of voluntary price regulation—for instance, within the established Prisdialogen-framework—to include, for example, an assessment of the fairness of price levels.

1 Priset på fjärrvärme – en återkommande källa till konflikt

Sedan fjärrvärme introducerades som energisystem i Sverige i slutet av 1940-talet har det vid ett antal tillfällen uppstått konflikter mellan värmeanvändare och värmeleverantörer om fjärrvärmeprisets skälighet. I svensk fjärrvärmesektor har staten inte direkt engagerat sig i att reglera priser på fjärrvärme. I stället har frågan om priset på fjärrvärme hanterats på olika sätt och på initiativ av berörda parter. I dagsläget med pågående energikris i Europa till följd av Rysslands krig i Ukraina och på senare tid oroligheter i mellanöstern så är frågan om skäligheten på värmepriset i svenska fjärrvärmesystem återigen aktualiserad. Prisökningar på främst biobaserade bränslen har höjt produktionskostnader för många svenska fjärrvärmeproducenter. Som följd av det har även priset på fjärrvärme för kunderna justerats upp. Konsekvensen har blivit en markant ökning av antalet ärenden för hantering av den så kallade Fjärrvärmenämnden som har till uppgift att medla i konflikter mellan fjärrvärmebolag och fjärrvärmekunder. Det har även till viss del uppmärksammats i medier att kunder ifrågasätter prishöjningar på fjärrvärme. Vi ser därför att frågan om hur skäligheten på fjärrvärmepriset ska prövas återigen står i rampljuset och det står klart att ingen slutgiltig lösning ännu finns som ger värmeanvändare den trygghet i prisfrågan som önskas.

Det finns skäl att i den rådande situationen blicka bakåt och se hur konflikter om prissättning inom svensk fjärrvärmesektor hanterats tidigare i historien. Det finns anledning att undersöka vilka paralleller kan dras mellan dagens priskonflikter och de prisrelaterade konflikter som uppstått tidigare. Det finns även möjliga lärdomar från historien som skulle kunna vara tillämpbara på dagens situation. Om så bör det anses vara angeläget att klargöra vilka dessa lärdomar är och hur de skulle kunna göra nytta.

I den här studien analyseras fallet svensk fjärrvärme och prisets skälighet genom att undersöka två viktiga tidsperioder för prisreglering i den svenska fjärrvärmehistorien. Den första perioden är 1950 till 1973 då fjärrvärme etablerades i flera större svenska städer och prisregleringsfrågan aktualiserades i samband med att fjärrvärme som för tiden var ett nytt system utmanade existerande byggnadsuppvärmningssystem. Den andra perioden som undersöks är perioden 1990 till 2012 då elmarknaden i Sverige avreglerades och fjärrvärme i samband med det förväntades drivas affärsmässigt. Därmed avreglerades i praktiken prissättningen på fjärrvärme vilket lockade flera större icke-kommunala bolag till sektorn. Dessa förändringar skapade missnöje hos många fjärrvärmeanvändare och frågan om skälig prissättning har sedan dess varit föremål för flera utredningar och kontinuerlig diskussion.

Syftet med studien är att undersöka hur prissättning av fjärrvärme har hanterats av fjärrvärmebranschen under dessa två perioder och detta i ljuset av de energisystemmässiga och samhälleliga förutsättningar som förelåg under respektive period. För att göra detta besvaras följande forskningsfrågor:

1. Vilken roll hade Fjärrvärmeföreningen i Sverige i de priskonflikter som uppstod under perioderna 1950 till 1963 och 1990 till 2013?
2. Hur och i vilken omfattning engagerar sig föreningen i prisfrågan under perioderna 1950 till 1973 och 1990 till 2013?
3. Hur kan svensk fjärrvärmes branschorgans agerande och argumenterande förstås under de undersökta perioderna i relation till teori om frivillig prisreglering?
4. Vilka paralleller kan dras mellan förutsättningar och ageranden från berörda aktörer under de studerade tidsperioderna och rådande läge på värmemarknaden 2026?

Rapporten är disponerad så att efter ett inledande kapitel 2 där rådande forskningsläge presenteras så beskrivs de teoretiska utgångspunkterna i kapitel 3 följt av en kortare beskrivning av empiriinsamling och databearbetning i kapitel 4. I kapitel 5 presenteras det empiriska material som bedöms relevant för att svara på de ställda forskningsfrågorna. I kapitel 6 ges en analys av det empiriska materialet utifrån det teoretiska ramverket. Avslutningsvis diskuteras studiens resultat och metod kortfattat i kapitel 7. Sammanfattande slutsatser presenteras avslutningsvis i kapitel 8.

2 Inledning

I detta avsnitt beskrivs fallet svensk fjärrvärme och dess historia. Syftet är att ge en kontext och en relativt utförlig kontext som ger läsaren god förståelse för svensk fjärrvärme som tekniskt system, branschorganisationen och fjärrvärmens roll i det svenska energisystemet. Syftet är också att redogöra för hur prisfrågan hanterats i svensk fjärrvärme från 1949 och fram till idag. Det senare baserad på tidigare forskning och det material som funnits tillgängligt i form av rapporter och övriga texter. Detta fungerar som en bakgrund och ett sammanhang för den senare presentationen av vår empiri samt analys som behandlar de specifika forskningsfrågorna.

2.1 Fjärrvärme i Sverige

Fjärrvärme är ett infrastrukturellt system med central produktion av hetvatten som via ett rördistributionssystem under mark transporteras ut till ett större antal värmeanvändare. I Sverige står fjärrvärmen för 92 procent av uppvärmningen i flerbostadshus och ungefär hälften av landets uppvärmda bostads- och lokalytor värms med fjärrvärme.[1] Totalt omsätter branschen knappt en procent av BNP.[2] Fjärrvärme är således viktig för uppvärmningen i Sverige både som energisystem och som del av ekonomin.

Historiskt sett har den svenska fjärrvärmesektorn gradvis expanderat sedan 1948 då det första fjärrvärmesystemet byggdes i Karlstad. Vid den tiden var anledningen till att bygga fjärrvärme främst behovet av elproduktionskapacitet i samproduktion med värme i ett så kallat kraftvärmeverk. Lokal elproduktion behövdes som ett komplement till befintliga, men inte längre tillräckliga, vattenkraftverk. Att bygga fjärrvärmesystem möjliggjorde således en effektivare användning av bränslen för termisk kraftproduktion.[3]

Efter Karlstad följde fler städer och i början av 1970-talet hade cirka 30 av de större städerna i Sverige byggt fjärrvärmesystem. Detta var också en period i svensk historia där städerna växte avsevärt. Under 1960- och 1970-talen skedde en omfattande byggnation av nya flerfamiljshus i Sverige i huvudsak inom det som har blivit känt som miljonprogrammet. Detta möjliggjorde och motiverade i många fall utbyggnad och etablering av fjärrvärme. Fram till denna tidpunkt var kraftvärmeproduktionskapacitet fortfarande den främsta drivkraften, därtill kom positiva effekter som förbättrad lokal luftkvalitet till följd av avancerad rökgasreningsteknik.[4]

På 1970-talet inleddes utbyggnaden av den svenska regeringens sedan 1950-talet planerade kärnkraftsprogram. 12 kärnreaktorer byggdes under 1970- och 1980-talen.

[1] Svend Frederiksen och Sven Werner, *Fjärrvärme och fjärrkyla*. (Studentlitteratur, 2014).

[2] Energimarknadsinspektionen 2026.

[3] Sven Werner, *Fjärrvärmens utveckling och utbredning*. (Värmeverksföreningen 1989).

[4] Ibid.

Detta ledde till ett kraftigt minskat behov av kraftproduktion från kraftvärme. Faktum är att det under 1980-talet förelåg ett betydande kraftproduktionsöverskott som i stället behövde hanteras. Bland annat installerades storskaliga värmepumpar och elpannor i fjärrvärmesystem, vilket möjliggjorde värmeproduktion från överskottskraften.[5]

Det minskade behovet av kraftvärmeproduktion begränsade dock inte etableringen av nya fjärrvärmesystem. Fjärrvärme fortsatte att spela en betydande roll. Under 1970- och 1980-talen blev fjärrvärme en del av den svenska regeringens strategi för att hantera konsekvenserna av oljekriserna på 1970-talet, samt för att förbereda för en framtida utfasning av kärnkraften som hade beslutats efter en folkomröstning 1980 om kärnkraftens vara eller icke vara i svensk kraftproduktion. Den svenska värmesektorn ersatte fossil olja med fasta bränslen, såsom avfall och biomassa, på relativt kort tid. Så småningom blev fjärrvärmeproduktion från avfallsförbränning den dominerande avfallshanteringsstrategin till följd av lagstiftning som förbjöd deponier 2005. En annan viktig förändring för den svenska fjärrvärmesektorn var privatiseringen av sektorn som följde avregleringen av de svenska el- och värmemarknaderna 1996. Denna förändring införde ett "affärsmässigt"-tänkande för fjärrvärmeföretagen som var nytt för sektorn.[6]

Fjärrvärmesystemen är fortfarande viktiga komponenter i det övergripande svenska energisystemet. Fjärrvärmens låga exergi möjliggör utnyttjande av lågkvalitativa energiresurser samt sofistikerad sektorkoppling av energi-, industri- och avfallshanteringssektorerna. Denna flexibilitet vad gäller resurser och drift är bland de främsta fördelarna med fjärrvärmeinfrastrukturen. Dessutom ger detta en viss energitrygghet och motståndskraft i det lokala energisystemet.[7]

Under de senaste decennierna har utmaningarna för fjärrvärmesektorn dock blivit påtagliga. Energieffektiviseringar i byggnader utmanar fjärrvärmens ekonomiska lönsamhet, särskilt i områden med låg värmeefterfrågan.[8] Ökade biomassapriser efter den europeiska energikrisen efter Rysslands invasion av Ukraina 2022 har ökat värmeproduktionskostnaderna för många svenska fjärrvärmeföretag.[9] Osäkra och varierande elpriser påverkar lönsamheten i kraftvärmeinvesteringar och ökar konkurrensen från alternativa värmetekniker som värmepumpar.[10] Det senare betonar behovet av att fjärrvärmeföretag fokuserar på kundrelationer.

[5] Mikael Hård och Sven-Olof Olsson, *Istället för kärnkraft: kraftvärmens framväxt i fyra länder*. (Carlssons Bokförlag, 1994).

[6] Lars Fälting m.fl. "Drivers of district heating's dominance in Sweden's urban areas: A historical perspective". *Utilities Journal* 92 (2025): 101860.

[7] Svend Frederiksen och Sven Werner, *Fjärrvärme och fjärrkyla*. (Studentlitteratur, 2014).

[8] Magnus Åberg m.fl. *Nya lösningar för fjärrvärme i miljonprogramsområden.* Fjärrsyn Rapport 2017:414.

[9] Erik Lundin. *Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden.* ESO rapport 2025:3 2025.

[10] Energimyndigheten. Förslag till en fjärrvärme och kraftvärmestrategi. ER 2023:27.

2.2 Branschorganisationen för svensk fjärrvärmesektor

Föremålet för denna studie är branschföreningen för fjärrvärme. Föreningen har haft olika namn, först Svenska Värmeverksföreningen som 1987 ändrades till Värmeverksföreningen. 1994 bytte föreningen namn igen till Svenska Fjärrvärmeföreningen (här förkortat FVF). År 2003 ändrades slutligen namnet till Svensk Fjärrvärme.[11] I rapporten kommer förkortningen FVF konsekvent användas för att referera till branschorganisationen för svensk fjärrvärme även för de tidsperioder då den hetat annat än Svenska Fjärrvärmeföreningen. Föreningen har haft olika typer av medlemmar, hedersmedlemmar, verksmedlemmar, företagsmedlemmar och personliga medlemmar. År 1986 bildar FVF ett servicebolag.[12]

Föreningen bildades 1949 och upphörde 2017 efter att år 2016 gått in i den mer övergripande branschorganisationen Energiföretagen. Således verkade FVF organisation specifikt för svenska fjärrvärmeproducenter i 68 år i Sverige.

Genom åren har föreningen haft sammanlagt 10 verkställande direktörer och tillförordnade verkställande direktörer. Dessa listas i tabell 1. Under åren 2006 och 2007 sker flera byten och i viss mån överlappar datumen för dessa byten.

Tabell 1 Verkställande direktörer i FVF 1952–2017

Namn	Period
Torbjörn Waldenby	1952–1986
Rolf Stålebrant	1986–7:e januari 2002
Ola Alterå	7:e januari 2002–16:e oktober 2006
Magnus Lundberg (tf)	16:e oktober 2006–1:a april 2007
Stefan Stern	1:a mars 2007–1:a april 2007
Lena Karlsson-Rehn (tf)	1:a april 2007–4:e oktober 2007
Lena Sommestad	1:a oktober 2007–2:a februari 2010
Peter Dahl (tf)	2:e februari 2010–1:a juni 2010
Ulrika Jardfelt	1:a juni 2010–13:e oktober 2015
Eva Albåge Nordberg (tf)	13:e oktober 2015–10:e mars 2017

2.3 Konflikt i Karlstad och riktprisöverenskommelse: 1953–1973

Kaiserfeld (1999) beskriver hur prisfrågan aktualiserades i svensk fjärrvärmesektor redan 1953 i Karlstad (Sveriges första nu kvarvarande fjärrvärmesystem) genom konflikter mellan hyresgäster och fastighetsägare å ena sidan och mellan fastighetsägare och fjärrvärmeleverantören å andra sidan. Det handlade om skäligheten i nivån på det bränsletillägg som hyresgästerna förväntades betala som ersättning för uppvärmning. Hyresnämnden slog fast att bränsletillägget av princip skulle baseras på en produktionskostnad för värme och därmed inte kunde förankras i det avtal som fastighetsägarna hade med fjärrvärmeleverantören (Karlstads elverk) då de

[11] FVF 1987–2003.

[12] FVF service 860604.

specifika produktionskostnaderna var svåra att särskilja från andra kostnader. Detta ledde i sin tur till att Fastighetsägarna, som inte kunde ta ut bränsletillägg från hyresgästerna samtidigt som de var fast i ett avtal med värmeleverantören, hamnade i kläm och var tvungna att själva betala de merkostnader som kunde uppstå på grund av förändringar i produktionskostnader hos leverantören. Fastighetsägarna begärde därmed, via en skiljedom, att bli ersatta av elverket för de höga fjärrvärmetaxorna då de ansåg att de inte varit medvetna om att möjligheterna att ta ut detta från hyresgästerna skulle vara begränsade vid det tillfälle som kontraktet signerades. Skiljedomen utföll till staden och elverkets fördel, men den ledde inte till att ärendet slutade behandlas. Vid det här laget hade även den relativt nybildade FVF börjat förhandla på nationell nivå med hyresgästernas riksförbund och Fastighetsägareförbundet om nationella bestämmelser för fjärrvärmeleveranser och prissättning.[13] Mer om detta i avsnitt 5.

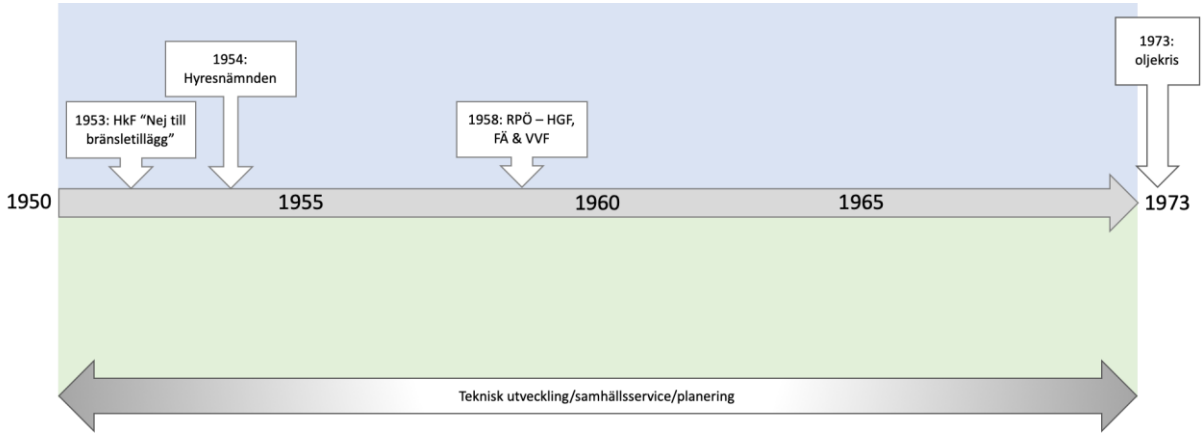
Dessa lokala konflikter i Karlstads mynnade i slutänden i en övergripande nationell överenskommelse mellan Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund och FVF om att priset på fjärrvärme inte skulle överstiga kostnaden för uppvärmning med ett alternativt uppvärmningssystem, som vid den här tiden utgjordes av att ha en individuell oljepanna i det enskilda huset. Denna överenskommelse kom att benämnas riktprisöverenskommelsen och är att betrakta som en typisk frivillig prisreglering där de inblandade parterna varit med och förhandlat fram en modell för hur priset på fjärrvärme ska bestämmas.[14]

Sammantaget kan det konstateras att diskussioner om värmeprisets skälighet efter de tidiga lokala konflikterna i Karlstad och efterföljande nationell överenskommelse mellan värmemarknadens parter verkar ha gjort prisfrågan tämligen sval under återstoden av perioden. Detta visualiseras i Figur 1 i form av en tidslinje över den första av de två tidsperioderna som är i fokus i denna studie. I tidslinjen har de centrala händelser och vidtagna åtgärder som påverkat diskussioner om prissättningen och fjärrvärmeprisets skälighet presenterats.

[13] Thomas Kaiserfeld. ”Ett lokalt energisystem mellan vattenkraft och kärnkraft: Uppbyggnaden av kraftvärme i Karlstad mellan 1948 och 1956”. (Program Energisystem 1999).

[14] Ibid.

Figur 1 **Tidslinje över perioden 1950 till 1973 med centrala händelser och betydande ageranden från aktörer och offentliga institutioner**



Till saken hör att fjärrvärme i Sverige från utbyggnaden i Karlstad 1948 och fram till mitten av 1990-talet i princip uteslutande var i kommunal ägo och i kommunal regi. Detta innebär också att fjärrvärmen under dessa decennier lydde under svenska kommunallagar som också reglerade prissättning till självkostnad på kommunalt producerade varor och tjänster.[15] Det i sig kan också ha bidragit till viss stabilitet i prissättningsfrågan under perioden efter riktprisöverenskommelsen. Under den efterföljande perioden och den tidsperiod som är den andra fokusperioden i denna studie skulle dessa förutsättningar komma att ändras i grunden. I viss mån beskrivs detta i följande avsnitt.

2.4 Fjärrvärmen ska drivas affärsmässigt och prisreglering diskuteras: 1990–2012

I början av 1990-talet genomgick Sverige en av de svåraste kriserna i svensk ekonomisk historia. Krisen utlöstes av den så kallade novemberrevolutionen 1985 som innebar en avreglering av bankernas kreditgivning. Effekten av november-revolutionen blev ökade investeringar i fastigheter och därpå följande uppblåsta fastighetspriser. Dessa priser började mattas av runt 1990 för att falla kraftigt under 1992 och 1993 varvid ett antal fastighetsbolag blev insolventa. Krisen spred sig sedan som ringar på vattnet till i första hand banker, men senare till andra delar av ekonomin. Arbetslösheten steg kraftigt från nivåer om två till tre procent till två-siffriga tal. Detta skapade stora svårigheter för kommunerna med fallande skatte-intäkter och ökade utgifter. Samtidigt höjde Riksbanken styrräntan till 500 procent i ett försök att försvara den fasta valutakursen innan man tvingades göra valutan flytande. Krisen innebar att den svenska ekonomin krympte kraftigt under några år innan en återhämtning kunde påbörjas vid mitten och slutet av 1990-talet.

[15] Det kan diskuteras om inte detta påverkade kundernas tilltro till systemet, en fråga som diskuteras av Daniel Hult (2015) i förhållande till fjärrvärme, och av Rothstein (2011), mer generellt.

Mitt i det tidiga 1990-talets finanskris påbörjades en diskussion om att avreglera delar av det svenska elförsörjningssystemet. Regeringen Bildt tillsatte 1992 en ellagstiftningsutredning som fick uppdraget att se över den befintliga ellagen från 1902 för att möjliggöra skapande av en elmarknad med konkurrens.[16] Motsvarande förändringar hade skett i både Norge och England. De kommande förändringarna av förutsättningarna för energibranschen startade ett omfattande arbete i de svenska kommunala energiorganisationerna för att positionera sig inför den kommande avregleringen. En sådan var att övergången från förvaltningar till aktiebolag ökade och det blev därmed uppenbart för kommunerna att det fanns orealiserade värden i dessa bolag. Enligt Summerton (1995) går det att urskilja tre olika strategier bland de kommunala energiorganisationerna i detta läge. En var att skapa allianser mellan kommunala elenergibolag och de stora elkraftsproducenterna genom försäljning av energibolaget eller genom att underteckna långa kontrakt med kraftproducenterna. Den andra strategin var att aktivt vara en mellanhand mellan stora kunder och elkraftsproducenter. Strategi nummer tre var att som vissa kommunala energibolag gjorde, utöka samarbeten med andra kommunal energibolag, ibland genom gemensamt ägda bolag.[17]

Under samma period gällde att riktprisöverenskommelsen och kommunallagarna (mer eller mindre skarpt) reglerade prissättningen på värme i svenska fjärrvärme-system. Så skulle det förbli fram till att den svenska marknaden för distribution och handel av elektricitet avreglerades 1996. Avregleringen av elmarknaden kom att bli avgörande för prissättning på fjärrvärme som enligt den nya ellagen förväntades drivas ”affärsmässigt”. I praktiken innebar detta att prissättningen på kommunalt ägd och producerad fjärrvärme inte längre lydde under kommunallagen och principen om självkostnadsprissättning.

Riktprisöverenskommelsen hade redan 1994, det vill säga två år innan avregle-ringen av elmarknaden, kritiserats av det då nybildade Konkurrensverket för att utgöra kartellbildning och därmed slutgiltigt satts ur spel. Det senare var även en tydlig spegling av det förändrade sätt att se på styrning av samhällsutveckling som etablerat sig i västvärlden och i Sverige sedan mitten av 1980-talet. I detta nya nyliberala tankesätt ersätts kollektivt ägande, planering och reglering med tankar om att avreglering, fria marknader och konkurrensutsättning skulle leda till högre effektivitet, större utbud och lägre priser för konsumenter. Avskaffandet av rikt-prisöverenskommelsen och avregleringen av elmarknaden genomfördes helt i enlighet med tidsandan. Avregleringar skedde under samma period i många sektorer. I Sverige avreglerades delar av den svenska välfärden (skola, vård och äldreomsorg), transportsystem, media, telesystem och senare även apotek och bilprovning.[18]

[16] SOU 1993:68, Elkonkurrens med nätmonopol.

[17] Jane Summerton. ”Coalitions and Conflicts: Swedish Municipal Energy Companies on the Eve of Deregulation”. I *Nordic Energy Systems*, red. Arne Kaijser och Marika Hedin. (Science and History Publications, 1995).

[18] Per Högselius och Arne Kaijser. *När folkhemselen blev Internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*. (SNS förlag, 2007)., SOU 2005:5, Liberalisering, regler och marknader.

Efter avregleringen av elmarknaden hade Sverige för första gången sedan 1953 en situation då prissättningen på fjärrvärme i praktiken var oreglerad. Det hade uppstått ett läge som många ekonomer skulle betrakta som minst sagt olämpligt med ett stort antal naturliga monopol som har fri prissättning. Det i sig hade inte nödvändigtvis behövt leda till några stora prisökningar. Fjärrvärmen var i början av 1990-talet fortfarande i huvudsak kommunalt ägd och den medborgerliga tilliten för många av dessa system var rimligtvis relativt intakt. Men efter 1999 beslutar sig flera svenska kommuner för att sälja sin fjärrvärmeverksamhet till externa aktörer (privata och statliga Vattenfall). Under 1990-talet minskar det kommunala ägandet av fjärrvärme i Sverige från över 99 procent till omkring 60 procent.[19] Detta har av Högselius och Kaijser (2007) beskrivits som ”den stora köpfesten”.[20] Efter ägarskiften följde ofta stora prishöjningar på fjärrvärme som uppmärksammades och kritiserades. Bland annat skedde detta i Uppsala där Vattenfall köpte det kommunala energibolaget och i Stockholm där finska Fortum köpt fjärrvärmesystemet.[21] Denna kombination av strukturförändringar i fjärrvärmesektorn, med intåg av nya stora ägare till 40 procent av fjärrvärmesystemen, och situationen med oreglerad prisbildning i dessa naturliga monopol, kan misstänkas ha påverkat tilliten till fjärrvärmen, både till fjärrvärme som system och till enskilda fjärrvärmeproducenter, åtminstone i de kommuner som sålt sina system.

Runt millennieskiftet inleddes därefter en period av oklarhet kring huruvida, och i så fall på vilket sätt, prissättningen på fjärrvärme skulle regleras. Relativt tidigt efter att elmarknaden avreglerats uppmärksammade Konkurrensverket återigen fjärrvärmen och hur prissättningen går till. Konkurrensverket, som 1994 hade kritiserat riktprisöverenskommelsen för att vara kartellbildning, publicerade 1999 en rapport där verket framför tydliga argument för att fjärrvärme behöver prisregleras eftersom den är ett naturligt monopol. Under 2000-talets första år genomfördes undersökningar kring priser och fjärrvärmens lönsamhet, samt ägarformen.[22] År 2002 tillsatte regeringen en utredning som skulle ledas av Bengt-Owe Birgersson som var VD för Sveriges Allmännytta AB (SABO). Utredningen ledde fram till fyra rapporter som publicerades mellan 2003 och 2005. Inget förslag om prisreglering presenterades dock i dessa rapporter och anledningen angavs vara stora skillnader i värmeproduktion mellan olika system. Däremot föreslogs större transparens i prissättningen gentemot användarna samt en fjärrvärmelag. Utredningen diskuterade också möjligheterna att skapa regler som gjorde det möjligt att konkurrera med hetvatten i samma system, så kallat TPA (Third party access). I denna utredning

[19] Sofie Andersson och Sven Werner. ”Fjärrvärmen i Sverige 2001: En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar”. (FVB rapport, 2003).

[20] Per Högselius och Arne Kaijser. *När folkhemselen blev Internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*. (SNS förlag, 2007).

[21] Jenny Palm och Dick Magnusson. ”Medias rapportering om fjärrvärme: framställning och budskap nationellt och lokalt”. (Fjärrsyn rapport, 2009).

[22] Sofie Andersson och Sven Werner. ”Fjärrvärmen i Sverige 2001: En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar”. (FVB rapport, 2003).

avfärdades TPA som lösning då det anses bli komplicerat, dyrbart och inkräktande på äganderätten till fjärrvärmesystemen.[23]

Värmemarknadskommittén, en samarbetsorganisation för branschen, inledde år 2002 ett arbete som 2005 fick namnet ”Reko fjärrvärme”, vilket i huvudsak var ett försök att på frivilligbasis skapa transparens i vissa, för kunderna (särskilt stora), viktiga frågor som tex standardisering av kontraktsformer och förvarning i god tid inför prishöjningar. FVF organiserade detta. Dessa två nu nämnda försöken till reglering, dels genom en statlig utredning, dels en frivilligreglering, bedrevs parallellt. Diskussionerna som pågick under arbetet med att utforma det som blev REKO-fjärrvärme är av stort intresse för den här studien och behandlas ingående i ett senare kapitel.

Fjärrvärmeutredningen blev klar under 2005, samma år som ”Reko-fjärrvärme” lanserades. Under hösten 2007 skickades regeringens proposition till en ny fjärrvärmelag som i stora delar byggde på fjärrvärmeutredningens förslag till lagrådet. Riksdagen antog i maj 2008 propositionen och en ny fjärrvärmelag blev gällande från och med 1 juli 2008. Den nya fjärrvärmelagen reglerar i huvudsak information och transparensfrågor, det vill säga samma frågor som ”Reko-fjärrvärme” hade arbetat med. Däremot regleras inte prissättning och inte heller införs någon form av skälighetsprövning av priset, vilket ingick i utredarens ursprungliga förslag. Värt att notera är att FVF inför riksdagsbeslutet gav uttryck för en mycket stark vilja om att få någon form av prisprövning till stånd för att kunna lägga prisfrågorna bakom sig.[24]

Den 14 februari 2008 beslöt den dåvarande alliansregeringen Reinfeldt att lägga fram en proposition om en ny fjärrvärmelag. Propositionen bereddes av närings-departementet och Maud Olofsson som var dåvarande näringsminister. Lagen som redan formulerats i den tidigare fjärrvärmeutredningen innebar att regeringen önskade stärka kundernas ställning i relation till fjärrvärmebolagen.[25]

Lagen tvingade fjärrvärmeföretagen att förhandla med kunderna om förändringar i vissa avtalsvillkor, där priset är ett av dessa villkor. Om denna förhandling inte leder till att parterna kommer överens så kan de gå vidare till en fjärrvärmenämnd som är ett medlingsorgan utan skiljenämndsfunktion. Motivet till denna lagstiftning var att regeringen i propositionen lyfter vikten av fjärrvärme som en del av en energiomställning där flexibilitet i bränsleanvändning och reducerade utsläpp av klimatgaser är viktiga mål. Dessutom var fjärrvärmen en viktig del av elproduk-tionen i kraftvärmeverk där verkningsgraden är hög. Således ansåg regeringen att det finns en samhällelig nytta av existensen av fjärrvärme.[26]

---

[23] SOU 2003:115: Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet, SOU 2004:136: Skäligt pris på fjärrvärme, SOU 2005:33: Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden, SOU 2005:63: Tryggare leveranser – Fjärrvärme efter konkurs.

[24] FVF Service 071004, EFS-FVF, CfN.

[25] Proposition 2007/08:60, Fjärrvärmelag m.m., s. 1.

[26] Ibid., s. 19.

Regeringen konstaterar även att fjärrvärmeföretagens starka ställning närmast är att likna vid ett monopol och att lagstiftningen är till för att stärka kundernas förtroende för fjärrvärmen. I denna monopolsituation saknar kunderna skydd mot oskäliga avtalsvillkor.[27]

Fjärrvärmelagen kom till tre år efter att REKO fjärrvärme hade introducerats. En tolkning är att regeringen inte var nöjd med effekten av REKO och därför valde att införa lagstiftningen som i allt väsentligt var lik förslagen i de tidigare utredningarna. Det innebär i sin tur att FVF:s försök att självreglera kund-leverantörrelationer på fjärrvärmemarknaden delvis misslyckats. Fjärrvärmelagen gav dock fortsatt inte stöd till den skälighetsprövning av priset som hade diskuterats och efterfrågats. Daniel Hult har i sin avhandling utvärderat fjärrvärmelagen och hur förtroendet har påverkats. Hans slutsats är att lagen misslyckats med att öka förtroendet mellan värmeköpare och värmeproducent.[28]

Frågan om prisprövning eller reglering fick därmed inte sin slutgiltiga lösning utan var fortfarande en helt öppen fråga. Regeringen tillsatte ånyo en utredning våren 2009 som återigen skulle utreda frågan om TPA-tillträde. Den blev klar 2011 och hävdade att det skulle vara möjligt både teknisk och juridiskt att öppna fjärrvärmenäten för andra hetvattenleverantörer. Utredningen reserverade sig dock mot att införa TPA eftersom kostnaderna för att få denna typ av konkurrens till stånd skulle kunna bli större än vinsterna med densamma.[29]

Ett år senare, våren 2012 gav Näringsdepartementet ut en promemoria som konstaterade att konkurrensen inom fjärrvärmen är bristfällig och inträdeskostnaderna höga, vilket innebar att kunderna blev utsatta. I promemorian föreslogs införandet av en lagstadgad reglering av fjärrvärmen både genom att göra det möjligt att prispröva om priset är skäligt och att införa en lag som krävde likabehandling av lika kunder.[30] I stort sett innebar det en tillbakagång till de tidigare gällande regler för kommunal verksamhet (före 1996) men utökat även för privata aktörer. Näringsdepartement hade därmed krävt en prisreglering. Förslaget från departementet ledde dock inte vidare till någon proposition.

Regeringen gav Energimarknadsinspektion (Ei) i maj 2012 i uppdrag att utreda hur likabehandling och prisprövning i praktiken skulle gå att genomföra. Ei:s slutsats var att det är möjligt att införa en prisprövning men att det innebär både att det krävs fler regler och att det är krångligt att följa upp. Därför föreslog Ei att regeringen bör tänka över vilka ytterligare utredningsinsatser som kan göras för att

[27] Ibid., s. 26.

[28] Daniel Hult, *Lagstiftningens ändamålsenlighet. En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme-lagens potential för att skapa förtroende*, (Jure förlag, 2015, s. 249).

[29] SOU 2011:44, Fjärrvärme i konkurrens.

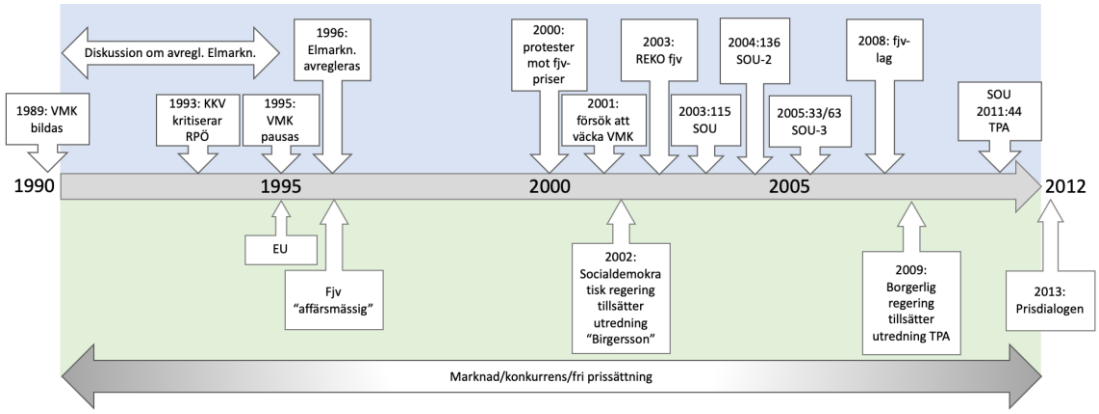
[30] Näringsdepartementet, ”Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer”, Promemoria, 2012.

stärka konkurrensen inom fjärrvärmebranschen innan ett eventuellt prisregleringssystem införs.[31] Det är uppenbart att trots att behovet av prisreglering var uppenbart, var det svårt att praktisk utforma denna reglering.

Under hösten 2012 prövades ett nytt sätt att kommunicera prisförändringar mellan fjärrvärmeföretag och dess kunder. År 2013 lanserade Svensk Fjärrvärme, SABO (Svenska allmännyttiga bostadsföretag) och Riksbyggen ett organiserat samarbete i form av en särskild organisation – Prisdialogen. Prisdialogen skulle innebära en frivillig modell för prisprövning.

1990-talet och 2000-talet var en händelserik, för att inte säga, rörig period i historien om fjärrvärme generellt och prissättning på fjärrvärme specifikt. Detta illustreras i Figur 2 av en tidslinje med några av de centrala händelser, utredningar och skeenden som präglat perioden.

Figur 2 **Tidslinje över perioden 1990 till 2012 med centrala händelser och betydande ageranden från aktörer och offentliga institutioner**



I april 2014 fick Energimarknadsinspektionen i uppdrag av regeringen att utvärdera Prisdialogen. Utvärderingen genomfördes i två etapper där den första rapporten publicerades mars 2015 och slutrapporten blev klar ett år senare, mars 2016. De konstaterade att Prisdialogen har gett ökat stabilitet och förutsägbarhet av prisutvecklingen.[32]

Prisfrågan är dock fortfarande känslig, och under de senaste åren åter förekommit protester från kunder mot att priserna på fjärrvärme höjts kraftigt, en höjning som enligt producenterna föranletts av ökade kostnader för bränslet. Prisfrågan är åter aktuell. Det återstår att se vad som kommer att hända härnäst. Lägger sig kritiken, kan Prisdialogen räcka som regleringsmodell eller kommer situationen att föranleda nya försök att prisreglera?

[31] Energimarknadsinspektionen. ”Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme”, Ei 2013:07.

[32] Energimarknasinspektionen, ”Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen.”, Ei 2015:04., Energimarknadsinspektionen, ”Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen. Slutrapport.”, Ei 2016:05.

3 Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel redogörs för de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för den analys och de slutsatser som presenteras i kapitlen 5 respektive 7. Det här kapitlet börjar med en kort teoretisk bakgrund om marknadsprissättning och definitionen av naturliga monopol. Därefter ligger fokus på olika former av frivillig prisreglering och vilka förutsättningar som möjliggör dessa.

3.1 Marknadspriser och naturliga monopol

I den neoklassiska idén om fria eller konkurrensutsatta marknader förutsätts priset ge all central information om nyttigheten. Det finns dessutom alltid många köpare och många säljare som agerar på för alla tillgänglig prisinformation. En sådan marknad är dock främst ett teoretiskt ideal och många marknader befinner sig långt ifrån detta ideal. Marknader med, av olika skäl, begränsad konkurrens är i praktiken vanligt förekommande. I extrema fall kan det handla om monopol- eller oligopolmarknader.

En typ av marknad med mycket begränsad konkurrens på utbudssidan är marknader som karaktäriseras som naturliga monopol. I ett naturligt monopol medför storskale-effekter att den totala produktionskostnaden för en viss volym blir lägre med en leverantör än med flera. En leverantör kan alltså producera till genomsnittligt betydligt lägre kostnader än vad flera leverantörer skulle kunna göra. De flesta naturliga monopol har därför bara en eller ett fåtal leverantörer. Vatten, avlopp, renhållning och elnät tillhör en kategori av produkter eller tjänster som utgör typexempel på naturliga monopol. Tidigare betraktades många (de flesta?) infrastruktursystem – telekommunikation, järnvägar, posten, elproduktion – som sådana naturliga monopol och de bedrevs av en statlig aktör i reglerade former. Från 1980-talet avreglerades många av dessa system.

Standard för marknader som är naturliga monopol har varit att reglera prissättningen, främst genom statliga tvingande interventioner.[33] I praktiken har det dock även förekommit och förekommer frivillig reglering, och denna typ av frivilligt reglerade marknader är både vanliga och viktiga, med arbetsmarknaden och hyresmarknaden som tydliga exempel.

Svenska fjärrvärmesystem är exempel på naturliga monopol där man historiskt provat olika modeller för frivillig prisreglering är lokala svenska fjärrvärmesystem. Fjärrvärme karaktäriseras av att det på producent-/leverantörssidan endast finns en enda aktör. Således föreligger ingen konkurrens.[34]

[33] Richard A. Posner, ”Natural Monopoly and Its Regulation” (Stanford Law Review, 1968).

[34] Anders Forssell & Lars Fälting, ”Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering”. Fjärrsyn Rapport 2009:22, Magnus Åberg m.fl.”, Is Swedish district heating operating on an integrated market? Differences in pricing, price

Som nämndes i inledningen har det alltsedan fjärrvärmen etablerades i Sverige från början av 1950-talet förekommit konflikter om priset mellan kunder och leverantörer. Här bör man dock skilja mellan potentiella kunder och befintliga kunder.[35] De förra är sådana som ännu inte är kunder medan de senare är sådana som redan valt och installerat fjärrvärme och därmed är hårt knutna till leverantören. Eftersom det bara finns en leverantör i varje nät är kunderna därefter låsta vid sin leverantör. Vid missnöje kan det finnas möjlighet att byta till en annan uppvärmningsteknik, till exempel bergvärme eller luftvärme, men ett byte av teknik för alltid med sig betydande kostnader. För missnöjda kunder återstår därför ofta bara att protestera mot vad de uppfattar som oskäliga prisökningar[36] och det råder en uppenbar ojämn maktrelation mellan kunder och leverantörer.

Det kan tilläggas att i många kommuner producerar verken inte bara värme utan även el, i så kallade kraftvärmeverk. I sådana fall är fjärrvärmen från början tätt sammankopplad med elkraften, däribland när det gäller reglering. En stor skillnad mellan dessa energisystem är dock att fjärrvärmen är lokalt begränsad, stora energiförluster i samband med distributionen gör det svårt/olönsamt att bygga ut och koppla ihop olika nät. Elkraften däremot distribueras i sammankopplade nät som fram till 1990-talets avregleringar styrdes på nationell nivå av Statens Vattenfallsverk och därefter av Svenska Kraftnät. Efter avregleringarna är produktion och försäljning av el konkurrensutsatt, medan distributionen på näten utgör (naturliga) monopol. När det gäller fjärrvärmen utgör varje system med produktion och distribution ett naturligt monopol.[37]

3.2 Frivillig prisreglering

Regleringar förknippas ofta med statliga ingripande men det är också vanligt med frivillig reglering av branscher i form av självreglering. Det innebär att regleringar eller normer kan utgöras av såväl formella statliga regleringar som informella tillvägagångssätt inom en bransch. Inom detta spann finns det utrymme för marknadens aktörer att skapa normer och regleringar som är formella i form av standardisering och generella avtalsvillkor. Detta kan betraktas som en form av självreglering. Formen av reglering ger olika utfall för hur branschen utvecklas och självreglering kan utgöra ett försök att hindra statlig övergripande reglering för att bibehålla kontroll och flexibilitet för marknadens aktörer.

convergence, and market strategy between public and private district heating companies." *Energy Policy* 90, 2016., Magnus Åberg m.fl., "Do ground source heat pumps challenge the dominant position of district heating in the Swedish heating market?", *Journal of Cleaner Production*, May 2020.

[35] Daniel Hult, *Lagstiftningens ändamålsenlighet. En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme-lagens potential för att skapa förtroende*, (Jure förlag, 2015).

[36] För att använda Hirschmans begrepp saknas möjlighet till "exit" utan återstår bara "voice" (Hirschman 1970).

[37] Anders Forssell & Lars Fälting, "Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering". Fjärrsyn Rapport 2009:22, Magnus Åberg m.fl.", Is Swedish district heating operating on an integrated market? Differences in pricing, price convergence, and market strategy between public and private district heating companies." *Energy Policy* 90, 2016., Erik Lundin, "Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägastrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden.", ESO rapport 2025

Marknaden för fjärrvärme är en marknad i det avseendet att det finns köpare och även säljare. Däremot är konkurrensen på utbudssidan tämligen begränsad och fjärrvärme betecknas som ett naturligt monopol. I ett naturligt monopol leder som sagt den fallande skalavkastningen på investeringen till att fler aktörer leder till högre priser. Vidare brukar prissättningen i naturliga monopol regleras antingen genom att systemet ägs gemensamt (stat, kommun, kooperativ, ekonomisk förening) med tillämpning av självkostnadsprissättning, privata aktörer med koncessionsrätter som innebär leveransplikt med reglerad prissättning, eller lagstadgad prisreglering för alla producenter.[38]

Det går också att argumentera för att det finns substitutionskonkurrens inom fjärrvärmen. Det är möjligt för köparna att byta uppvärmningssystem genom till exempel bergvärme eller direktverkande el. Substitutionskonkurrensen skulle kunna innebära att det finns ett konkurrenstryck som hämmar prisnivåerna inom det naturliga monopolet. På detta sätt har branschorganisationen för fjärrvärme argumenterat. I en studie undersökte vi om substitutionskonkurrens i form av bergvärmepumpar är realistisk och fann att den var möjlig i städernas mer perifera områden men inte i stadskärnorna.[39] En annan studie undersökte om vi kunde se en priskonvergens av fjärrvärmepriserna över tid. Vi såg ingen och slutsatsen blev att substitutionskonkurrensen inte verkar ha någon prisreglerande effekt i svenska fjärrvärmesystem.[40]

Att reglera ett naturligt monopol är inte enkelt och det har också diskuterats om det är värt att reglera eftersom kostnaderna för dessa blir höga, både hos regleraren och hos den reglerade, som försöker kringgå regleringen.[41] För att undvika tvingande reglering finns utrymme för marknadens aktörer att sluta överenskommelser om särskilda marknadsvillkor, så kallad frivillig reglering eller självreglering. Dessa överenskommelser är ofta en kompromiss mellan olika aktörers intressen.

Det finns klara fördelar med självreglering, det brukar hävdas att det leder till snabb reglering som också är flexibel i relation till branschens specifika förutsättningar. Den blir marknadskonform och också kostnadseffektiv. Nackdelar med själv-reglering är att risken för att producenten gynnas och att regleringen innebär högre inträdesbarriärer för att försvåra konkurrens. Det innebär också att självreglering också kan tolkas som konkurrens-begränsande och därför inte är tillåtna enligt andra regler (konkurrenslagstiftning).[42]

Vad krävs det för förutsättningar för att självreglering ska uppstå i en bransch? I huvudsak beror det på *yttre tryck* på branschen att hantera ett förtroendeproblem

[38] C.D. Foster, *Privatisation, public ownership and the regulation of natural monopoly* (WileyBlackwell 1992).

[39] Magnus Åberg m.fl.," Do ground source heat pumps challenge the dominant position of district heating in the Swedish heating market?", *Journal of Cleaner Production*, May 2020.

[40] Magnus Åberg m.fl.", Is Swedish district heating operating on an integrated market? Differences in pricing, price convergence, and market strategy between public and private district heating companies." *Energy Policy* 90, 2016.

[41] Richard A. Posner," Natural Monopoly and Its Regulation" (Stanford Law Review, 1968).

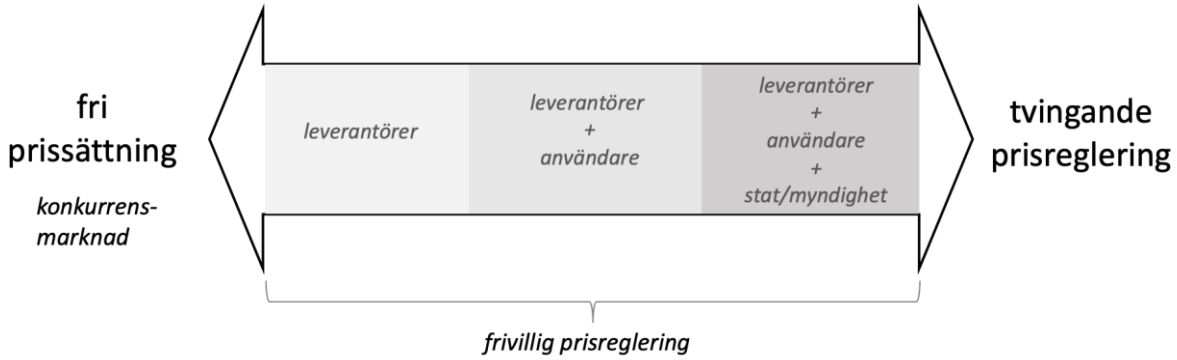
[42] Michael Funke, *Regulating a Controversy: Inside Stakeholder Strategies and Regime Transition in the Self-regulation of Swedish Advertising 1950 – 1971,* (Acta Universitatis Upsaliensis 2015).

från köpare/kunder där alternativet är statlig reglering och därmed förlorad kontroll över regleringen. Ett annat skäl kan vara att *inre spänningar* inom branschen måste hanteras, några producenter agerar så att trovärdigheten för hela branschens äventyras. Där kan en självreglering stärka intrycket av att branschen är enad.[43]

Förutsättningarna för att producenter ska lyckas införa självreglering som fungerar över tid är *att branschen inte är alltför splittrad* med för små aktörer. Det är också viktigt att det finns en gemensam branschorganisation som får ett tillräckligt stort förtroende från de enskilda producenterna. Slutligen är *relationen mellan de enskilda företagen*, branschorganisationen och självregleringsorganet centrala.[44]

För de producenter som överväger att acceptera självreglering så finns en trade-off mellan att kontrollera regleringen, och därmed också vinstnivåerna, och risken för att misstroendet ska öka och en statlig reglering blir ett fullbordat faktum.

Figur 3 **Frivillig prisreglering som en tredje alternativ lösning mellan ytterligheterna fri prissättning och tvingande prisreglering**



Funke (2015) har föreslagit en typologi med tre fall av självreglering, se figur 3. Det enklaste och lönsammaste men också det mest riskfyllda valet för en bransch är att välja en snäv reglering där endast branschens producenter ingår. Givet att misstroende inte uppstår ger det förstås störst rörelsefrihet. Ett annat inte lika riskfyllt sätt är att genomföra en bred reglering i samarbete med fler aktörer än producenter, tex kunder. Genom en sådan bredare självreglering minskar risken för statlig intervention och producenterna kan behålla delar av kontrollen. Slutligen kan en självreglering ske i samarbete med staten och där kontrollen visserligen förlorats men att det går att utöva inflytande över vissa delar.[45]

[43] Ibid.

[44] Michael Funke, *Regulating a Controversy: Inside Stakeholder Strategies and Regime Transition in the Self-regulation of Swedish Advertising 1950–1971,* (Acta Universitatis Upsaliensis 2015).

[45] Ibid.

4 Metod

Den här studien omfattar två delperioder av den svenska fjärrvärmehistorien, 1950 till 1973 och 1996 till 2012. Metoden vägleds av studiens syfte, att empiriskt undersöka diskussioner om prisreglering i den svenska fjärrvärmesektorn, samt att generellt/teoretiskt förstå vilka förutsättningar och villkor som varit avgörande för frivillig prisreglering av svensk fjärrvärme genom historien.

Metoden är inledningsvis induktiv, det innebär att arbetet startar med frågor om empirin utan att på förhand utgå från en given modell eller bestämda hypoteser. I det arbetet spelar teoretiska idéer en viktig roll som en ram att resonera inom. Det bör understrykas att undersökningen i första hand baseras på information insamlad genom arkivmaterial.

Datainsamlingen har styrts främst av forskningsfrågan Hur Värmeverksföreningen och Svensk Fjärrvärme har förhållit sig till prisreglering av fjärrvärme 1950 till 1973 och 1990 till 2012?

Som ofta när man arbetar med fallstudier kan man inte på förhand låsa forskningsupplägget. I stället används här en ”emerging design”-ansats. Utgångspunkten är känd och idéer finns om fortsättningen, men på förhand är det okänt var datainsamlingen slutar. Allt eftersom att information samlas in leds datainsamling och analys vidare, där forskningsfrågorna fungerar som kompass. Det insamlade materialet granskas i syfte att hitta mönster och svar på frågorna.

En större mängd material har uthämtats för FVF som finns arkiverat hos Centrum för Näringslivshistoria. FVF deponerade sitt arkiv till Centrumet i samband med sammanslagningen med Svensk Energi. Arkivet är oförtecknat, det innebär att det inte går att på förhand veta vad som finns i arkivet eller var olika dokument finns. Tack vare att Centrum för näringslivshistoria har varit tillmötesgående kunde en av författarna inventera arkivet som låg i depå. Arkivet omfattar ca 42 hyllmeter arkiverat material i pärmar, dossier och tidskriftssamlare. Totalt cirka 550 volymer. Av dessa bedömdes 18 volymer särskilt intressanta för denna studie, det handlar främst om protokoll från FVF och Värmemarknadskommittén samt några volymer som explicit handlade om pris och taxefrågor inom fjärrvärmesektorn. Det är emellertid så att det saknas etiketter på ett stort antal volymer vars innehåll således var från början mer eller mindre okänt. Materialet som hämtades ut scannades i sin helhet och har efter sortering och genomgång sammanställts i nedanstående tabell 2. Tyvärr har inte styrelseprotokollen för FVF från åren 1949–1962 återfunnits.

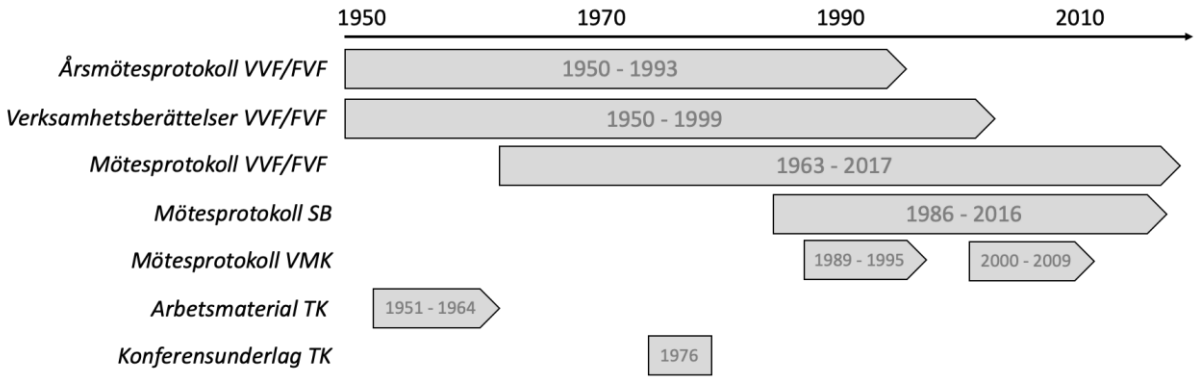
Tabell 2 **Material uthämtat från Svensk Fjärrvärmes arkiv hos Centrum för näringslivshistoria**

Typ av material	Tidsperiod	Antal handlingar
Årsmötesprotokoll	1949–1993	33
FVF styrelseprotokoll	1963–2017	434
FVF Servicebolag styrelseprotokoll	1986–2016	280
Verksamhetsberättelser	1951–1999	24
Värmemarknadskommitténs protokoll	1989–1995, 1999–2008	54
Taxekommittén	1951–1962	147
Taxekonferens	1976	15
Fjärrvärmepris	1999–2000	110
Summa		1097 (minst 7000 sidor)

Undersökningen har utgått från en periodisering där 1950 – 1973 utgör den första perioden. Startpunkten är självklar i och med att FVF bildades 1949 och slutpunkten motiveras av att oljekrisen 1973 förändrar hela bilden för prissättning. Den andra perioden sträcker sig från 1990 fram till 2012. I och med att riksdagen beslöt att omreglera elmarknaden den 1 juli 1996 beslöt också att fjärrvärmen skulle bedrivas ”affärsmässigt” och undantas från den i kommunallagens tre principer om likställighet, självkostnad och lokaliseringsprincipen. Således blev prissättningen oreglerad och fri från detta tillfälle. År 2012 sjösätts den framförhandlade prisförändringsprövning i den så kallade Prisdialogen och utgör på det sättet ett slut på en diskussion om priset som var särskilt intensiv under perioden 2001 till 2012.

Figur 4 visar med en tidslinje hur det arkivmaterial som hämtats ut fördelar sig över hela den tidsperiod som studeras, dvs. från fjärrvärmeteknikens första etableringar i Sverige i slutet av 1940-talet fram till att Svensk Fjärrvärme upphörde att existera 2017.

Figur 4 **De empiriska handlingar som ingår i studien och de år respektive material täcker**



5 Resultat

De empiriska fynden presenteras här i huvudsak kronologiskt. Detta är nödvändigt för att kunna följa de skeenden och resonemang som förs i svensk fjärrvärmes branschorganisationer rörande priser och reglering av priser. I avsnitt 5.1 presenteras empirin för perioden 1950–1973 och i avsnitten 5.2 och 5.3 avhandlas perioden mellan 1990 och 2013. Avslutningsvis ges i avsnitt 5.4 en beskrivning av det nu rådande läget vad gäller diskussioner om fjärrvärmepriset utifrån rapportering i media mellan 2022 och 2026.

5.1 Prisdiskussioner i FVF under 1950-, 1960- och 1970-talen

Diskussionerna speglas här av det innehåll som finns i material från Värmeverksföreningens verksamhetsberättelser från den aktuella tiden, taxekommitténs möteshandlingar och styrelsemötesprotokoll för FVF från 1963 fram till 1973. Prologen till detta avsnitt är beskrivningen av de priskonflikter och diskussioner som uppstod lokalt i Karlstad och som återgavs i avsnitt 2.3 efter utförliga beskrivningar av Kaijserfeld.[46]

Redan vid den nybildade Värmeverksföreningens första årsmöte i Göteborg den 27:e oktober 1950 anges i verksamhetsberättelsen att ett föredrag om förslag till värmetaxor efterföljdes av en ”livlig diskussion”.[47] Denna livliga diskussion finns återgiven i två separata handlingar från FVF. Den första är ett inledningsanförande till diskussionen av en av ledamöterna i föreningens sittande interimsstyrelse[48], och den andra är ett referat av diskussionen som hölls vid årsmötet i oktober 1950.[49]

Ur inledningsanförandet är det tydligt att prisfrågan vid den här tiden inte så mycket handlar om att hantera konflikter utan snarare om att prissätta fjärrvärme på ett sätt som hjälper till att göra fjärrvärme attraktivt för nya abonnenter. Man har velat undvika att priset på fjärrvärme blir ett hinder för utbyggnad av ny fjärrvärme. Fjärrvärme skulle vara ett ekonomiskt attraktivt alternativ. Det ter sig till och med som att prisets marknadsföringsvärde anses större än att det täcker kostnaderna. Detta speglas i följande citat:

> *”Naturligtvis kan man få fram en taxa, som teoretiskt är fullständigt rätt ur värmeverkets självkostnadssynpunkt. Men det kan bli dyrt och svårt att få fram den, innan tillräcklig praktisk erfarenhet har vunnits. Vi får också akta oss för*

[46] Thomas Kaiserfeld. ”Ett lokalt energisystem mellan vattenkraft och kärnkraft: Uppbyggnaden av kraftvärme i Karlstad mellan 1948 och 1956”. (Program Energisystem 1999).

[47] VB 1951, EFS-FVF, CfN.

[48] TK 511208, EFS-FVF, CfN.

[49] TK 511231, EFS-FVF, CfN.

att tappa bort, att en taxas allra viktigaste egenskap är att verkligen sälja. I vårt aktuella fall idag – att sälja värme till husägarna."[50]

Inledningsanförandet avslutas med:

"Utgångsläget för vår diskussion i dag blir därför frågan: Vad kan och vill abonnenten betala för fjärrvärmen?"[51]

Därefter följer en diskussion som trots citaten ovan i mångt och mycket handlar om fjärrvärmens självkostnader. Exempelvis diskuteras hur bränslekostnaden ska fördelas på värme respektive el vid kraftvärmeproduktion. Det diskuteras hur taxor ska anpassas till kortsiktiga variationer i bränslepriser och bränslekvaliteter. Det diskuteras även hur stor del av abonnentens kostnad som ska vara fast och kopplad till anslutningen, respektive hur stor del som ska vara rörlig och kopplad till använd mängd värme. Det diskuteras även hur indexering behövs för att hantera inflation, samt hur lånevillkoren för abonnenter behöver se ut.[52] Dock, mer orienterat mot den säljande egenskapen hos priset lyfter Lage Malm, professor i värmeteknik och maskinlära vid KTH, behovet av en enhetlig taxa som ska gälla oavsett vilket stad eller vilket system det gäller. Han menar att utan en enhetlig taxa så kan inga kalkyler göras då man inte kan svara på frågan vad värmen kostar.[53] Här får vi anta att han menar kalkyler för nyetablering av fjärrvärmesystem eller anslutning av nya områden och abonnenter.

Det är intressant att notera att priset på fjärrvärme varit en angelägen fråga sedan den svenska fjärrvärmens allra första etableringar. Det är även intressant att det vid denna diskussion är tydligt att prisfrågan är komplex. Inte enbart beträffande hur nivån bör bestämmas, men även vad själva syftet med priset är. Diskussionen avslutas med ett konstaterande att diskussionen inte lett fram till någon lösning men att behovet av en samsyn i taxefrågor är central.[54] Det kan vara värt att notera att det vid tidpunkten för diskussionen, det vill säga i oktober 1950, endast fanns ett fjärrvärmesystem med faktisk produktion i Sverige, nämligen i Karlstad. Först under 1951 etablerades fjärrvärmesystem i Malmö och Norrköping.

I verksamhetsberättelsen från 1953 som avser verksamhetsåret 1952/1953 framgår att två så kallade rundabordskonferenser anordnats under det gångna verksamhetsåret för att diskutera värmetaxor.[55] Vid den konferens som hölls 28:e november 1952 uppdrogs FVF:s sekretariat att ta fram ett förslag på en enhetlig och allmängiltig

[50] TK 511208, EFS-FVF, CfN.

[51] TK 511208, EFS-FVF, CfN.

[52] TK 511231, EFS-FVF, CfN.

[53] TK 511231, EFS-FVF, CfN.

[54] TK 511231, EFS-FVF, CfN.

[55] VB 1953, EFS-FVF, CfN.

formel för beräkning av årsavgifter för förbrukad värmemängd i svenska fjärrvärmesystem.[56] Innehållet i rundabordskonferenserna samt uppdraget beskrivs i följande utdrag:

> *"Vid den första av dessa konferenser framkom önskvärdheten av en värmetaxa uppbyggd på sådant sätt att den kan tillämpas på olika orter med sinsemellan varierande bränslepriser och så avpassad att den erbjuder samma fördelar för små som stora värmeförbrukare. Ett första förslag till en sådan taxa (blocktaxa) har utarbetats vid sekretariatet och diskuterades vid den senaste rundabords-konferensen. En överarbetning av förslaget pågår men det förefaller inte omöjligt att nå fram till en taxetyp, som uppfyller de förutsatta villkoren." (FVF Verksamhetsberättelse 1953)*

Det är tydligt att priset på fjärrvärme varit en angelägen fråga i FVF redan innan priskonflikterna i Karlstad blossade upp under våren 1953 (se avsnitt 2.3).

Under verksamhetsåren 1953/1954 samt 1954/1955 kan utifrån verksamhetsberättelserna förstås att värmetaxorna diskuteras i relation till de bränsletillägg som även var anledningen till priskonflikterna i Karlstad.

Bränsletilläggen var ett system som härstammade från bränslebristen under andra världskriget. Vid inledningen till det andra världskriget steg priserna på bränslen för uppvärmning och varmvatten fort och konflikter på hyresmarknaden på grund av detta blev vanliga särskilt under 1941. Dåvarande regering gav Socialstyrelsen i uppdrag att utforma en bränsleklausul, som sedan kom att användas mellan fastighetsägare och hyresgästerna. Socialstyrelsen utfärdade ett normalkontrakt för hyresmarknaden som innehöll en särskild bränsleklausul för reglering av kraftigt fluktuerande bränslepriser. Detta system infördes 1941. Året efter kom en ny hyreslag som bland annat reglerade hyrorna och innebar att kostnaderna för värme och varmvatten blev rörlig och beroende på faktiska bränslekostnader. Detta system kom att kallas bränsletillägg. Bränsleklausulen gav också hyresgästerna rätt till sänkning av bränslekostnaderna när fastighetsägare på grund av ransonering inte kunde tillhandahålla erforderlig värme och varmvatten. Avtalen kunde utformas med grundhyra, som innefattade värme och varmvatten till en normal nivå vid krigsutbrottet, eller som en grundhyra som var en kallhyra.[57]

I FVF diskuterades 1954/1955 också hur taxorna ska utformas för att minska påverkan av undercentralers funktion, samt hur allokeringen av produktionsvärde på samproducerad värme och el i kraftvärmeverk ska hanteras. Det senare beskrivs exempelvis i följande utdrag:

> *"Utredningsarbetet har liksom tidigare i rätt stor utsträckning varit inriktat på ett fastställande av värdet hos de båda energiformer som levereras av kraftvärmeverk, nämligen värme och elenergi. Kännedom därom är nämligen av*

[56] TK 530331, EFS-FVF, CfN.

[57] SOU 1942:14: Promemoria angående hyresreglering, s. 11–14.

grundläggande betydelse för en bedömning av ett kraftvärmeverks ekonomiska förutsättningar och lämpligaste utformning, val av värmedistributionsområde och fastställande av värmetaxor m.m."[58]

I september 1954 benämns lokala diskussioner rörande bränsletilläggen i Karlstad och i Norrköping som ännu ej lösta.[59] I taxekommitténs protokoll från hösten 1954 samt i verksamhetsberättelsen för 1954/1955 återfinns även för första gången en beskrivning av hur arbetet med att bestämma värmetaxor, och framför allt hanteringen av bränsletilläggen, förs i dialog med organisationer på värmeanvändarsidan. Se följande utdrag ur verksamhetsberättelsen 1955:

"Styrelsen har under arbetsåret haft sin uppmärksamhet riktad på frågan om lämpliga grunder för fastställandet av bränsletillägg i till kraftvärmeverk anslutna fastigheter. Sålunda togs frågan upp till diskussion vid föreningens årsmöte i Malmö. Vidare har frågan diskuterats med representanter dels för Kungl. Bostadsstyrelsen och dels för parternas på hyresmarknaden organisationer. Styrelsen anser det viktigt, att denna fråga löses samt att man om möjligt kan enas om enhetliga grunder för hela landet."[60]

I 1955 års verksamhetsberättelse framgår också att FVF förlagt arbetet med att ta fram nationella och standardiserade villkor för värmeleveranser, innehållande bland annat en rikt-taxa för värmeleveranser, i en egen kommitté som bildades i slutet av verksamhetsåret 1953/1954.[61] Arbetet med taxekonstruktionen är alltså under den här tiden en mindre del av ett betydligt större standardiseringsarbete för hur anslutning av nya abonnenter samt värmeleveranser skulle regleras. Det är ett arbete som innefattar tekniska aspekter (till exempel mätning, komponentval och utformning av undercentraler) såväl som ansvarsmässiga aspekter vid anslutning av abonnenter till fjärrvärme.

En fråga som diskuteras under arbetet med att utforma de allmänna bestämmelserna för värmeleveranserna är huruvida verksstyrelsen eller stadsfullmäktige ska bestämma taxenivån och även förändring av taxenivån under kontraktstiden.[62] Här har medlemmarna lite olika uppfattning. Att frågan diskuteras säger något om hur nära fjärrvärmeverksamheten var knuten till det kommunala styret vid den här tiden. Något som skulle komma att se annorlunda ut längre fram i historien.

Under året 1955/1956 fortsätter kommitténs arbete med att ta fram en rikstaxa för värme. Ett förlag arbetas fram som ska presenteras för föreningen under nästkommande år.[63]

[58] VB 1955, EFS-FVF, CfN.

[59] TK 540910, EFS-FVF, CfN.

[60] VB 1955, EFS-FVF, CfN.

[61] VB 1955, EFS-FVF, CfN.

[62] TK 540622_2, EFS-FVF, CfN.

[63] VB 1956, EFS-FVF, CfN.

Under året 1956/1957 pågår förhandlingar med hyresmarknadens parter (Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund) i den så kallade Hyresrådskommittén för taxefrågor. Denna konstellation har övertagit förhandlingar om en gemensam överenskommelse om taxorna och dessas tillämpning. Överenskommelsen ska även gälla fördelning av värmekostnader mellan fastighetsägare och hyresgäster.[64] Det senare känns återigen igen från konflikterna i Karlstad som delvis handlade om kostnaderna för leveranser från värmeleverantör till fastighetsägare, och delvis hur detta slog igenom på hyresgästernas kostnader.[65]

Vidare i verksamhetsberättelsen från 1957 annonserar man att parallellt med Hyresrådskommittén för taxefrågor så har FVF arbetat fram något man kallar ”Svenska värmeverksföreningens riktpriser för leverans av värme från kommunalt värmeverk.” Man anger också att dessa riktlinjer i princip har accepterats av representanterna för parternas på hyresmarknaden.[66] Exakt hur dessa riktlinjer ser ut framgår dock inte i verksamhetsberättelsen.

Under verksamhetsåret 1957/1958 intensifieras arbetet med att nå en överenskommelse gällande värmetaxorna mellan parterna på hyresmarknaden. I verksamhetsberättelsen från 1958 beskrivs hur arbetet fortsätter med särskilt fokus på värmetilläggen i grundhyran för hyresgäster. Man anser att en överenskommelse gällande detta är avgörande för att inte förhindra vidare utbyggnad av fjärrvärme i Sverige.[67]

Under det aktuella verksamhetsåret blev även representanter för FVF inbjudna av Statens Hyresråd till en konferens i frågan om en överenskommelse. Vid denna konferens tillsattes en kommitté bestående av representanter för Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Kungl. Bostadsstyrelsen, Statens Nämnd för Byggnadsforskning, samt FVF. Kommitténs uppgift skulle vara att granska taxornas avgifter i relation till kostnader för eldning i lokala centraler och att utarbeta riktlinjer för fastställande av bränsletillägg.[68] I verksamhetsberättelsen från 1959 meddelas att FVF varit delaktiga i att utforma en fjärrvärmeklausul (Statens Hyresråds exklusiveklausul III) som reglerar hyressättning vid anslutning till fjärrvärme. Det handlar i första hand om ett kontrakt mellan fastighetsägare och hyresgäster. FVF:s roll verkar huvudsakligen ha varit som expertorgan och ha haft en rådgivande roll i utformningen.[69] Det visar dock på att samarbetet mellan aktörer inom bostadssektorn går utanför enskilda frågor och det verkar finnas ett förtroende och en vilja till samverkan i en relativt bred mening.

[64] VB 1957, EFS-FVF, CfN.

[65] Thomas Kaiserfeld. ”Ett lokalt energisystem mellan vattenkraft och kärnkraft: Uppbyggnaden av kraftvärme i Karlstad mellan 1948 och 1956”. (Program Energisystem 1999).

[66] VB 1957, EFS-FVF, CfN.

[67] VB 1958, EFS-FVF, CfN.

[68] VB 1958, EFS-FVF, CfN.

[69] VB 1959, EFS-FVF, CfN.

På årsmötet 1959 presenterar så tillslut FVF:s sekreterare den överenskommelse som träffats 16:e oktober 1958 gällande riktpriserna som blivit resultatet av förhandlingarna mellan FVF, Hyresgästernas Riksförbund och Sveriges Fastighetsägareförbund. Denna överenskommelse visas i figur 5 i form av ett utdrag ur Taxekommitténs arbetsmaterial den 16:e december 1958. Riktpriserna tillsammans med ett förslag till Reglemente, Kontrakt och Allmänna bestämmelser gällande värmeleveranser godkändes av FVF:s styrelse den 10:e april 1959. Det rekommenderades därefter att dessa skulle användas av värmeverken.[70]

Figur 5 **Riktprisöverenskommelsen. Presenterad i form av ett utdrag ur Taxekommitténs arbetsmaterial 1958-12-16: ”Sammanställning av förhandlingar mellan FVF, FÄF och HGF under åren 1957–1958”**

ÖVERENSKOMMELSE

Efter förhandlingar mellan Svenska Värmeverksföreningen, Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund har följande överenskommelse träffats rörande värmeleveranser från de till Svenska Värmeverksföreningen anslutna fjärrvärmeverken.

Kontrahenterna förbinda sig gentemot varandra att verka för att priserna å värmeleveranser icke överstiga Svenska Värmeverksföreningens riktpriser för leverans av värme från kommunalt värmeverk (bil.). Vidare förbinder sig Svenska Värmeverksföreningen gentemot sina båda medkontrahenter att verka för att de till föreningen anslutna fjärrvärmeverken hålla en sådan service, att förbrukningen av värme hos abonnenterna i möjligaste mån nedbringas och att onödig förbrukning förhindras. Slutligen förbinda sig kontrahenterna gentemot varandra att till centrala förhandlingar sig emellan upptaga tvister beträffande värmeleveranserna och priserna för desamma i fall, då tvisterna ej kunna lösas lokalt.

Stockholm den 16 oktober 1958.

SVERIGES FASTIGHETSÄGAREFÖRBUND — Folke Berg

HYRESGÄSTERNAS RIKSFÖRBUND — Erik Svensson

SVENSKA VÄRMEVERKSFÖRENINGEN

Torbjörn Waldenby

Svenska Värmeverksföreningens

RIKTPRISER

för leverans av värme från kommunalt värmeverk.

Årsavgifter: (fast avgift + förbrukningsavgift)

Alt. 1: $\frac{I}{130}(300 + 17E) + (4 + 0,14W)\,O_1$ kr.

Alt. 2: $\frac{I}{130}(2000 + 15E) + (25 + 0,14W)\,O_3$ kr.

Alt. 3: $\frac{I}{130}(10000 + 12E) + (75 + 0,135W)\,O_4$ kr.

Beteckningar:

E	den anslutna byggnadens max. värmebehov i Mcal/h ($1\ \text{Mcal} = 10^3$ kcal)
W	den per år uttagna värmemängden i Gcal ($1\ \text{Gcal} = 10^6$ kcal)
I	konsumentprisindex (månadsvärdet vid varje aktuell tidpunkt)
O	oljepris för olja 1, olja 3 och olja 4 resp. i kr./m^3 vid leverans av 4 m^3 fritt förbrukningsplatsen

Den 15:e december 1959 utfärdas en kommuniké som i princip innebär att överenskommelserna gällande riktpriser, regler och allmänna bestämmelser i form av standardkontrakt kommuniceras ut till berörda parter i syfte att prövas brett i praktiken. I kommunikén meddelas bland annat att:

> *”Såväl Sveriges Fastighetsägareförbund som Svenska Hyresgästernas Riksförbund uttrycker sin tillfredställelse över den samverkan som skett vid handlingarnas utarbetande inom föreningen och den anpassning som kunnat göras till av förbunden uttalade önskemål.”*[71]

Överlag verkar alla parter vara nöjda med förhandlingarna och det pågående samarbetet kring bland annat prisfrågan. I kommunikén finns dock även en beskrivning av att man inte helt kunnat komma överens om ansvarsfrågan i

[70] VB 1959, EFS-FVF, CfN.

[71] VB 1960, EFS-FVF, CfN.

händelse av avbrott i värmeleveranserna. Detta ter sig emellertid som en mindre sak i sammanhanget.

Under verksamhetsåret 1960/1961 verkar prisfrågan ha haft begränsad betydelse i FVF:s verksamhet. I verksamhetsberättelsen finns ingen information som rör priset på fjärrvärme. Det närmsta är en diskussion med Kungl. Bostadsstyrelsen om anslutningsavgifter kopplad till lån. Även i denna fråga verkar man ha kommit överens.[72]

Under 1961/1962 tillsätts en arbetsgrupp för taxefrågor. Denna grupp tillsätts på begäran av medlemsverken efter en konferens om taxefrågor som hållits samma år. Verksamhetsberättelsen säger dock inget om varför gruppens tillsättande begärdes, ej heller något om dess primära uppgift.[73]

Arbetsgruppen för taxefrågor verkar dock få en trög start och i verksamhetsberättelsen för 1962/1963 konstateras att gruppen inte sammanträtt en enda gång under verksamhetsåret. Förutom att visst utredningsarbete i frågorna genomförts i Sekreteriatet så har inget blivit gjort. Man lovar dock bättring inför kommande år.[74] Även under 1963/1964 går arbetet trögt och gruppen sammanträder inte. Dessutom hinner inte Sekreteriatet med det utredningsarbete i taxefrågor som skulle utgöra underlag för ”gruppens bedömningar”. Styrelsen beslutar dock om nya direktiv för gruppen och att arbetet forceras för att ett nytt förslag om taxa ska presenteras till årsskiftet 1964/1965. Under årsmötet 1964 föredras dock allmänna synpunkter rörande värmetaxors utformning med hänvisning till nya värmetaxor som införts av Stockholms Elverk 1963.[75] Det bör noteras att det är oklart i handlingarna vad frågorna om taxor under den här perioden mer specifikt handlar om.

Under verksamhetsåret 1964/1965 forceras således arbetet med ”en ny utredning av värmetaxor” genom att FVF tillsätter en kommitté för taxefrågor. Huruvida denna kommitté ersätter den befintliga arbetsgruppen är oklart. Kommittén presenterar hur som helst ett betänkande för styrelsen i mars 1965 i vilket man föreslår, inom ramen för gällande riktprisöverenskommelse, en ny värmetaxa för anläggningsstorlekar mellan 50 och 3 000 Mcal/h (motsvarande ca 0.06–3.5 MWh/h). Det vill säga för anläggningar motsvarande mindre flerbostadshus och större. Förslaget diskuteras även efter behandling i styrelsen med partsorganisationerna på hyresmarknaden. Vidare har kommittén fått i uppdrag av styrelsen att fortsätta arbetet och utreda nya taxor även för anläggningar av storleken enskilda villor/radhus.[76]

I april 1965 presenterar kommittén för taxefrågor sitt slutbetänkande och att det tillställts medlemsverken i form av en arbetshandling. I verksamhetsberättelsen för året 1965/1966 beskrivs det hur denna arbetshandling under verksamhetsårets

[72] VB 1961, EFS-FVF, CfN.

[73] VB 1962, EFS-FVF, CfN.

[74] VB 1963, EFS-FVF, CfN.

[75] VB 1964, EFS-FVF, CfN.

[76] VB 1965, EFS-FVF, CfN.

utsatts för noggrann prövning samt varit föremål för nya diskussioner och överläggningar med Svenska Fastighetsägareförbundet och Hyresgästernas Riksförbund. Utöver det nämns även att diskussioner förts med Sveriges Allmännyttas Bostadsbolag (SABO) gällande de nya taxorna.[77] Det senare är första gången SABO nämns i dessa sammanhang i Verksamhetsberättelserna och det kan noteras att det även är samma år som arbetet med det som ska komma att kalla miljonprogrammet inleds. 1965/1966 fortsätter även kommittén för taxefrågor sina utredningar om taxor för mindre anläggningar som hade initierats året innan. Ett slutbetänkande för detta beräknas vara färdigt till årsskiftet 1966/1967.[78]

I verksamhetsberättelsen från 1967 framgår det att kommittén för taxefrågor under verksamhetsåret 1966/1967 har avslutat sitt arbete som tillställts FVF:s styrelse i form av ett betänkande. Det anges att betänkandet kommer att efter granskning utskickas till medlemmarna.[79] Ett år senare anges i verksamhetsberättelsen för 1967/1968 att kommittén fått ”försvara” sitt betänkande i taxefrågor och att det efter godkännande sänts ut till medlemmarna. Detta innebar också att kommitténs arbete är avslutat. Härefter följer tre år (1969, 1970 och 1971) där taxefrågor överhuvudtaget inte nämns i FVF:s verksamhetsberättelser.

I verksamhetsberättelserna från 1972 och 1973 återkommer taxefrågorna i verksamhetsberättelserna i en, till skillnad från i tidigare verksamhetsberättelser, uppdelad form. I 1972 års verksamhetsberättelse gällande verksamhetsåret 1971/1972 så kan redogörs det, förutom att ordföranden för Svenska Hyresgästernas förbund hållit ett anförande där denne betonar att en statlig energipolitik som syftar till fortsatt låga energipriser är av högsta vikt, för ett antal mindre arbetsgrupper som fokuserar på taxefrågor.

En arbetsgrupp för taxor för villor, markytevärmning och swimmingpooler som har till uppgift att utarbeta regler för avgifter för anslutning av just villor, markytevärmning och pooler, samt att utreda för-/nackdelar och kostnader vid individuell respektive gruppbaserad anslutning av småhus.[80]

Därefter finns en kommitté som kallas Stockholmsområdets värmetaxekommitté som har till uppgift att samordna och överse taxor och bestämmelser för värmeverken i Stockholmsområdet. Därtill finns en subgruppering i Stockholmsgruppen vid namn Värmetaxegruppen inom Stockholmsområdets värmetaxekommitté. Subgruppen har till uppgift att utreda om gemensam värmetaxenivå eller grundläggande taxekonstruktion, principer för anläggningsbidrag och slutligen inlösen av pannor.[81]

[77] VB 1966, EFS-FVF, CfN.

[78] VB 1966, EFS-FVF, CfN.

[79] VB 1967, EFS-FVF, CfN.

[80] VB 1972, EFS-FVF, CfN.

[81] VB 1972, EFS-FVF, CfN.

Slutligen finns även en Samarbetsgrupp för värmetaxor där tre värmeverk finns representerade (Uppsala, Örebro och Norrköping). Gruppens uppgift är att samordna och överse taxor i första hand för de i gruppen representerade verken.[82]

I 1973 års verksamhetsberättelse återfinns en nästan identisk beskrivning av ovan beskrivna kommittéer och arbetsgrupper. Det tilläggs dock att två rapporter författats under året. Den första med titeln ”Förslag till värmetaxa för individuellt anslutna småhus” och den andra med titeln ”Förslag till värmetaxa för markvärme och bassängvärme ”.[83] Dessa rapporter bör rimligtvis kunna tillskrivas arbetsgruppen för taxor för villor, markytevärmning och swimmingpooler. Även om detta inte tydligt framgår i berättelsen. Det är heller inte beskrivet hur dessa rapporter behandlas och hur innehållet eventuellt operationaliseras.

5.1 Värmemarknadskommittén 1989 och framåt

För att förstå prisdiskussionerna som uppstår i slutet av 1990 talet och som sedan intensifieras under 2000-talet för att slutligen landa i vad som kom att kallas prisdialogen 2013 så behöver först den organisation presenteras som initierades i form av en formalisering av samarbetet mellan värmemarknadens parter. Detta formaliserade samarbete kallades Värmemarknadskommittén (VMK) och har haft en betydande roll i diskussionerna om skälig prissättning på fjärrvärme under 1990-talet och senare under 2000-talet. I studien har VMK:s mötesprotokoll från 1989–1995 samt 2000–2009 analyserats för att förstå vilken betydelse som organisationen har haft för prisregleringen i svensk fjärrvärme. I detta avsnitt följer en redogörelse för VMK och dess funktion samt roll.

Den 5:e oktober 1989 hölls det första konstituerande mötet för VMK. FVF hade tagit initiativet till att bilda kommittén[84] och kallade till detta möte. Deltagande organisationer i VMK var förutom FVF även HSB, SABO, Riksbyggen, Svenska fastighetsägarföreningen, samt Hyresgästernas riksförbund.[85] VMK var dock inte som sådant ett nytt samarbete utan snarare en fördjupning av sedan tidigare befintligt samarbete (inte minst i form av de diskussioner som ledde fram till riktprisöverenskommelsen 1958) och innebar på flera sätt en förändring av samarbetet mellan dessa parter. Sedan 1984 hade redan ett arbete pågått i syfte att göra en översyn av riktprisöverenskommelsen i vad som kallades Översyn för Riktprisöverenskommelse (ÖR) -gruppen.[86] ÖR-gruppen var vad man kan beskriva som en förlaga av vad som skulle bli VMK. Den här typen av överläggningar hade pågått kontinuerligt sedan slutet av 1950-talet och riktprisöverenskommelsen hade signerats.

[82] VB 1972, EFS-FVF, CfN.

[83] VB 1973, EFS-FVF, CfN.

[84] FVF 890406, EFS-FVF, CfN.

[85] VMK 891005, EFS-FVF, CfN.

[86] FVF 840313, EFS-FVF, CfN.

Denna nybildade VMK hade sammanlagt 14 sammanträden under perioden 1989–1995. Därefter skedde ett uppehåll i organisationens verksamhet i avvaktan på vad den nya omregleringen av elmarknaden skulle innebära. Mötena återupptogs senare under 2001, men mer om detta längre fram.

Diskussionerna inom VMK inramades av flera yttre faktorer som påverkade förmågan att förutse hur den framtida energimarknaden skulle utvecklas. I de pågående diskussionerna och utredningarna som skulle leda fram till avregleringen av elmarknaden 1996 så är det viktigt att komma ihåg att eldistribution och elproduktion var i huvudsakligt fokus, men fjärrvärmen påverkades också, även om det i många avseenden var en bisak. Det var inte självklart hur fjärrvärmeverksamheterna skulle påverkas av den kommande avregleringen och diskussionerna i VMK präglades därav.[87]

Vid VMK:s första möte diskuterades kommitténs huvudsakliga uppgifter. Här är det uppenbart att det finns en vilja att kunna diskutera frågor som rör relationen mellan kund och fjärrvärmeföretag. Även om SABO anser att arbetet ska vara framåtriktat och inte problemorienterat. De ansåg att det arbete som sker inom VMK behöver göras känt och det beslöts att ta fram en kommunikationsfolder för att informera om VMK:s roll. En förfrågan från Sveriges bostadsrätters centralorganisation (SBC) om att få delta i VMK aktualiserade frågan om vilka som ska vara representerade i VMK. Efter en kortare diskussion beslöts att endast flerbostadslägenhetsorganisationer fick vara med, vilket uteslöt SBC och Villaägarföreningen.[88]

Från samarbetet i den tidigare ÖR-gruppen levde två frågor vidare, dels de allmänna leveransvillkoren, dels riktprisformlerna. De allmänna leveransbestämmelserna utgjordes av standardiserade avtal som gällde såväl teknik som juridik vid till exempel nyanslutning av fjärrvärmeabonnenter och reglering av prisnivån på fjärrvärme. Dessa avtal hade successivt anpassats genom åren. Dessa allmänna bestämmelser fungerade som förslag eller råd till de enskilda fjärrvärmebolagen och var inte bindande. En grupp inom VMK tog fram nya allmänna leveransvillkor som fastställdes under 1990.[89] Diskussionerna i VMK om de allmänna leveransvillkoren var förhållandevis få och det ter sig som om att det varit överlag relativt lätt att komma överens inom kommittén rörande dessa frågor.

Riktpriserna ledde emellertid till diskussioner inom VMK i möte den 1 februari 1990 där Riksbyggen ansåg att de var intresserade av att betala marknadsvärde på fjärrvärmen givet en ansvarsfördelning av felinvesteringar. FVF menade att riktpriserna kanske hade spelat ut sin roll och att effektivitet i stället skulle kunna mätas i fjärrvärmebolaget genom olika nyckeltal.[90] Diskussionen ledde fram till att en partssammansatt arbetsgrupp tillsattes för att fram principer för prissättning.[91] Gruppen

[87] VMK 1989-1995, EFS-FVF, CfN.

[88] VMK 891010, EFS-FVF, CfN.

[89] VMK 901121, EFS-FVF, CfN.

[90] VMK 900201, EFS-FVF, CfN.

[91] VMK 900510, EFS-FVF, CfN.

redovisade ett PM den 21 december 1990 där den centrala frågan var om fjärrvärmetaxorna ska vara självkostnadsbaserade eller marknadsbaserade. Prisgruppen anordnade ett seminarium om september 1992 under rubriken ”*Framtida prissättning av fjärrvärme*”. På sammanträdet den 28 oktober 1993 konstaterar VMK att det finns ett behov av ett forum för prisprövning av fjärrvärmepriset.[92] Vid samma tillfälle diskuterades också kritik riktad mot riktprisöverenskommelsen från Konkurrensverkets (KKV) som krävde att FVF begär ett ”icke-ingripande” besked, utan ett sådant betraktar KKV överenskommelsen som kartellbildning. I denna diskussion framhöll bostadsorganisationerna nyttan med att följa den allmänna taxenivån för att kunna göra en skälighetsbedömning av prissättningen.[93] I sammanträdet därefter hade bostadsorganisationerna gjort en gemensam skrivelse där de uttryckte sitt missnöje med VMK som inte hade uppfyllt deras förväntningar. De ansåg, givet att konkurrenslagen gjort att riktprisöverenskommelsen inte gällde längre, att det behövdes ett organ för prisprövning och att VMK skulle utgöra detta organ.[94] FVF ställde sig avvaktande till att VMK skulle få en ny funktion och ville i stället invänta riksdagsbeslutet om den nya elmarknaden.[95] Bostadsorganisationerna krävde ett formellt ställningstagande från FVF angående VMK:s fortsatta verksamhet.[96]

I oktober 1994 konstaterades det att förutsättningarna för VMK hade förändrats sedan tillblivelsen. Detta blir tydligt i följande citat från mötesprotokollet den 24:e oktober 1994:

> *”VMK konstaterade att förutsättningarna ändrats i jämförelse med tidpunkten för VMK:s bildande bl.a. genom ny konkurrenslag, förslag om elens avreglering och ökad bolagisering. Fastslogs att lokala ärenden skall handläggas enligt beslutad arbetsordning d.v.s. VMK fattar beslut om rekommendationer när ledamöterna är eniga. Detta förutsätter att parternas ledamöter har mandat att företräda sina respektive organisationer.”*[97]

Ovanstående citat är den sista anteckningen om VMK och dess roll, ytterligare två möten hålls men frågan om VMK och dess funktioner diskuteras inte av vad som framkommer i protokollen. Den 24 april 1995 sammanträder VMK för sista gången under 1990-talet. Att det är det sista mötet på 6 år vet dock inte ledamöterna om vid tiden för mötet, utan nästa gång det finns protokoll är från 2001 och i samband med det mötet justeras protokollet från april 1995. Det är uppenbart att relationen mellan bostadsorganisationerna blir allt mer ansträngd inom VMK särskilt efter att riktprisöverenskommelsen sägs upp. Det är också tydligt att det finns en nyfikenhet från både FVF och bostadsorganisationerna på marknadsprissättning – som den nya moderna lösningen på prisfrågan. Idén om marknadens förmåga att reglera pris och styra utveckling var en idéströmning som tydligt genomsyrar 1990-talets många

[92] VMK 931028, EFS-FVF, CfN.

[93] VMK 931028, EFS-FVF, CfN.

[94] VMK 940308, EFS-FVF, CfN.

[95] VMK 940308, EFS-FVF, CfN.

[96] VMK 940308, EFS-FVF, CfN.

[97] VMK 941024, EFS-FVF, CfN.

olika reformer. Den förefaller även tydligt ha påverkat relationen mellan FVF och bostadsorganisationerna under denna period.

5.2 Kampen om priset på fjärrvärme vid sekelskiftet 2000

Runt sekelskiftet år 2000 uppstod konflikter om pris och prissättning mellan fjärrvärmeleverantörer och kunder. Kunderna protesterade mot prisökningar och i vissa fall var missnöjet tillräckligt starkt för att några kunder började planera för att koppla bort sig från fjärrvärmen och ordna med egen värmeförsörjning. På det sättet inleddes seklet, och konflikten om fjärrvärmens prissättning fortsatte därefter under resten av den studerade tidsperioden. I denna konflikt deltog flera olika aktörer; regeringen, branschorganisationer, kundorganisationer, Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket. Det här avsnittet avser analysera skeendet under denna turbulenta tid.

Upprinnelsen till konflikterna var som beskrivits i del 2 den förändring som genomfördes 1996 i samband med omregleringen av elmarknaden. Omregleringen avsåg skapa en mer aktiv elmarknad där flera aktörer kunde använda nätet för att konkurrera med priserna till slutkunderna. För att kunna genomföra reformerna lyftes distributionen ut från elhandelsföretagen och hanterades av en särskild myndighet. Det är således en desintegration av de tidigare vertikalt integrerade elbolagen. Relativt sent i processen kom frågan upp om hur kraftvärmen skulle hanteras i relation till den nya marknaden. Det ansågs föreligga en risk för korssubvention där intäkter från värmeverksamheten skulle subventionera försäljningen av elkraft. Utan vidare utredning fastslog därför regeringen att fjärrvärmen skulle drivas affärsmässigt, utan att närmare definiera vad affärsmässighet skulle innebära.[98]

Fjärrvärmen har sedan 1948 fram till 1990-talet producerats i kommunala förvaltningar, affärsverk och senare bolag. Som en del av den kommunala sektorn reglerades således fjärrvärmeverksamheten av kommunallagen som föreskrev att kommunerna måste förhålla sig till lokaliserings-, likställighet- och självkostnadsprincipen. Detta innebar att fjärrvärmens prissättning reglerades till självkostnad. Det är emellertid inte okomplicerat att bestämma vad självkostnad är och den är svår att beräkna. Däremot finns ett signalvärde i självkostnaden. Att prissättning ska baseras på självkostnad innebär att priset inte ska vara föremål för marknadskonkurrens och vinst. Självkostnad blir snarare i detta sammanhang synonymt med vad vi normalt kallar allmännytta. Det i sig indikerar att fjärrvärme som infrastrukturellt system betraktades som en del av den offentliga samhällsservicen 1948 till någon gång på 1990-talet och inte som en del av en konkurrensutsatt värmemarknad. Detta skiljer sig från hur fjärrvärmen ofta har beskrivits under perioden efter 1990-talet. Skiftet mellan dessa synsätt hävdar vi har stor betydelse för

[98] Proposition 1994/95:222, Ny ellagstiftning.

diskussioner under 2000-talet om skäligheten i fjärrvärmepriser. Detta utvecklas vidare nedan.

Under 1980-talet hade också skett flera andra förändringar som påverkade vad som hände efter 1996. Organisationsformen ändrades för många fjärrvärmeleverantörer, de gick från att ha varit kommunala förvaltningar till att bli kommunala aktiebolag, vilket är en förutsättning för att kunna sälja fjärrvärmebolag till andra aktörer än kommunen. Inom ramen för de kommunala företagen pågick det också interna förändringar av hur verksamheten skulle bedrivas, där omvandlingen handlade om synen på värmeanvändare. Det som tidigare kallats abonnent ansågs omodernt och i stället etablerades begreppet värmekunder. Dessa nya förutsättningar innebar att en väg hade beretts för en ”marknadisering” av fjärrvärmen.[99]

I den nya institutionella miljön som möjliggjordes genom omregleringen av elhandeln hände det två viktiga saker. För det första analyserade elföretagen de framtida förutsättningarna och det är uppenbart att de stora elbolagen, det vill säga de tidigare nationella och ofta statligt ägda elbolagen, började köpa upp fjärrvärmebolag. Dessa bolag var i huvudsak svenska Vattenfall, finska Fortum och tyska Eon. Kommunerna som sålde sina fjärrvärmebolag gjorde det för att minska sina skulder som hade ökat drastiskt under krisåren i början av 1990-talet. Detta innebar att ägandestrukturen för fjärrvärmen förändrats väsentligt under loppet av fyra år. Under 1990-talets början ägdes 99 procent av all fjärrvärme i Sverige av kommuner. Vid sekelskiftet 2000 hade den andelen minskat till 60 procent, 40 procent hade alltså köpts upp av elbolag och främst av ovan nämnda bolag. Det innebar också att FVF:s struktur ändrades.[100]

Även inom de av kommunerna ägda och förvaltade fjärrvärmebolagen började det ske en förändring av synen på hur kommunala aktiebolag skulle fungera. Tanken om självkostnad som princip för prissättningen utmanades av idén om att bedriva fjärrvärmen affärsmässigt. Kommuner började ställa ökade krav på kapitalavkastning på de kommunala fjärrvärmebolagen och detta bidrog till ökade priser på fjärrvärme även i de system som fortfarande var i kommunal ägo.[101]

Vid sekelskiftet är det upplagt som en perfekt storm på fjärrvärmemarknaden. Som ett resultat av de, i och med den nya ellagen, förändrade möjligheterna till prissättning hävdar konkurrensverket i en rapport 1999 att fjärrvärmen är ett naturligt monopol och som därför behöver prisregleras.[102] Samtidigt genomfördes flera kraftiga prishöjningar av de bolag som nyligen köpt kommunala fjärrvärmebolag för lånade medel och som därför behövde täcka sina kapitalkostnader. Detsamma

[99] Anders Forssell & Lars Fälting, ”Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering”. Fjärrsyn Rapport 2009:22.

[100] Dick Magnusson, ”Ägarförändringar på den svenska fjärrvärmemarknaden – En översikt över förvärv och avyttringar 1990–2014”, (Linköpings universitet 2015), Sofie Andersson och Sven Werner. ”Fjärrvärmen i Sverige 2001: En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar”. (FVB rapport, 2003).

[101] Jane Summerton, *When district heating comes to town: the social shaping of an energy system*, (Linköpings universitet 1992).

[102] Konkurrensverket. “Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag”, 1999.

gjorde flera kommunala bolag på grund av ökade avkastningskrav. I och med prishöjningarna intensifierades fjärrvärmekundernas protester.

Ett känt exempel är Uppsala kommunfullmäktiges beslut i december 1999 att sälja Uppsala Energi till Vattenfall. Under 2001 protesterade flera värmekunder i Uppsala mot Vattenfalls prishöjningar som också inneburit en omfördelning av priset så den tidigare vintertaxan och sommartaxan hade ersatts av en enhetstaxa. Uppsala nya tidning rapporterade under perioden om flera fall där kostnaderna för fjärrvärmen blivit väsentligt högre, bland andra Fyrishovs badanläggning som tvingats höja sina entréavgifter till följd av ökade uppvärmningskostnader främst på grund av enhetstaxan. Uppsalahems VD hävdade att prishöjningarna var väsentligt högre än vad de hade förväntats sig och att bolaget på allvar övervägde att investera i egen värmeförsörjning. Flera fastighetsägare hamnade i konflikt med Vattenfall om prissättningen och det höjdes röster för att regeringen borde tvinga Vattenfall att sänka sina lönsamhetskrav. Protesterna eskalerade under hösten 2001. Vattenfall hävdade som svar på kritiken att de inte har något monopol utan att alla fritt kan välja uppvärmningsform. Vattenfall ansåg att de behövde tjäna pengar inför framtida investeringar och att deras mål var att hålla lägre taxor än alternativen.[103] En liknande kritik som den i Uppsala framfördes även i Stockholm mot Fortum efter betydande prishöjningar.

Debatten om prissättningen satte igång ett intensivt arbete av flera aktörer för att både förstå och styra utvecklingen inom branschen. FVF beslöt att sammankalla VMK igen och den 19 februari 2001 träffades kommittén för sitt första möte sedan 1995. I en punkt i protokollet diskuterades en vitalisering av VMK, pådrivet främst från bostadsföretagen.[104]

> *"Kundföreträdarna anser att en vitalisering av VMK är nödvändig och bråttom på grund av bristande konkurrens och ett "monopolmässigt agerande" på vissa lokala marknader. VMK var överens om att i första hand en "frivillighetslösning" mellan parterna är att föredra, utan statlig inblandning."*[105]

> *"VMK beslöt att FVF återkommer i ärendet efter interna diskussioner. Därefter påbörjas arbetet med att upprätta en ny överenskommelse."*[106]

Här ser vi hur VMK redan vid det första mötet hade att hantera det övergripande problemet med prissättningen av fjärrvärmes affärsmässighet och relationen till en monopolsituation. Det är också tydligt att ingen av parterna vill ha en statlig styrning av prissättningen. Samtliga aktörer är således överens om att det är önskvärt att undvika en tvingande prisreglering.

---

[103] Jenny Palm och Dick Magnusson, "Medias Rapportering om fjärrvärme: framställning och budskap nationellt och lokalt", Fjärrsyn rapport 2009, s. 78–80.

[104] VMK 010219, EFS-FVF, CfN.

[105] VMK 010219, EFS-FVF, CfN.

[106] VMK 010219, EFS-FVF, CfN.

Den här spänningen som finns mellan de två sidorna på värmemarknaden (fjärrvärmeföretagen och värmeanvändarna) följer sedan VMK som en röd tråd under hela 00-talet. I mötet i juni samma år hävdade bostadsorganisationerna att den viktigaste punkten är möjligheten till en ”skälighetsbedömning” av fjärrvärmepriserna.[107]

> *”Den allt snabbare övergången från kommunal ägo till privat/statlig är enligt kunderna alarmerande inför framtiden. Bolag med utländska ägare kan komma att komplicera bilden ytterligare.”*[108]

Utöver redan gjorda prishöjningar såg bostadsorganisationer den framtida utveckling som oroande och att strukturomvandlingen från kommunalt ägda energibolag hade försvagat tilliten till den prissättning som skedde. Parallellt med den diskussionen om pris diskuterades också justering av de allmänna villkoren, en fråga med betydligt lägre konfliktnivå.

Vid inledningen på 2000-talet var många aktörer aktiva med att skapa kunskap om fjärrvärmen. Kundsidan hade sedan 1996 via avgiftsgruppen tagit fram kostnader för kommunala avgifter och därmed också fjärrvärmen inom ramen för ”Nils Holgersson”-rapporterna som kom ut en gång om året. Rapporten gjordes av EKAN-gruppen i Jönköping på uppdrag av Avgiftsgruppen.[109] Kunskapsproduktionen i sig tolkar vi som en indikation på att föreningen var i behov av underlag för att bättre kunna orientera sig i ett allt snårigare landskap. Detta var man dock inte ensamma om utan en ökad efterfrågan på kunskap var mer av en generell företeelse på den svenska värmemarknaden.

FVF hade sedan början av seklet gjort en beräkningsmodell med namnet ”Vad kostar värmen” som också den utarbetades av EKAN-gruppen och uppdaterades vartefter med olika tekniska tillägg för att kunna beräkna produktionskostnaderna för fjärrvärmen. Dessutom gjorde FVF flera utredningar för att ge information som kunde utnyttjas av marknadens aktörer.[110]

Samtidigt med utvecklingen av denna beräkningsmodell var även svenska staten aktiv. Statens energimyndighet (STEM) fick i november 1999 i uppdrag av näringsdepartementet att ta fram rapporten ”Värme i Sverige”, som därefter givits under många år. Uppdraget handlade i stora drag om att löpande utreda konkurrensförhållandena på värmemarknaden i Sverige. Inom ramen för VMK initierades dessutom försök till samarbete med STEM och FVF med avsikt att STEM skulle ta över beräkningsmodellen ”Vad kostar fjärrvärmen”.[111]

---

[107] VMK 010605, EFS-FVF, CfN.

[108] VMK 010605, EFS-FVF, CfN.

[109] I Avgiftsgruppen ingick Bostadsrätterna, Fastighetsägarna, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Riksbyggen och Sveriges Allmännytta.

[110] VMK 020614, EFS-FVF, CfN.

[111] VMK 030424, EFS-FVF, CfN.

Dessutom tillsatte regeringen en utredning av fjärrvärmemarknaden under senhösten 2002. Utredare blev sedermera Bengt-Owe Birgersson, dåvarande VD för SABO. Denna utredning pågick från 2003 till 2006 och utredde en rad viktiga frågor som skälighet i prissättning, tredjepartstillträde (TPA) och fjärrvärmebolag i konkurs.

Det var i detta på många sätt rörliga landskap som VMK fortsatta arbete bedrevs. Uppenbart var att frågan om skälighetsbedömning av fjärrvärmepriser var en viktig fråga för kunderna, samtidigt som parterna inom VMK var överens om att priset skulle vara ”marknadsmässigt” och ”affärsmässigt”. På ett sätt var VMK i det här läget i en typ av limbo-situation, dels ville kundsidan att det skulle finnas en ”försäkran” mot oskäliga priser, och dels kunde inte VMK verka för genomförandet av åtgärder som stod i konflikt med konkurrenslagstiftningen. Det senare exempelvis i form av frivilliga prisregleringar som skulle kunna uppfattas som kartellbildning.

Kundsidans erkännande av marknadsprissättning, dels i form av inställningen att statlig prisreglering inte var önskvärd och dels i form av erkännande av fjärrvärmeverksamhetens affärsmässighet, motsvarades av FVF:s erkännande om att fjärrvärme kunde anses inneha en dominerande ställning på lokala värmemarknader. Återigen blir här spänningen mellan fjärrvärmens monopolistiska natur och den rådande idén om att fjärrvärmeverksamheten skulle bedrivas affärsmässigt, tydlig.[112]

För att hitta en lösning på detta dilemma påbörjade VMK den 25 september 2002 ett arbete med en slags certifiering förankrad i vad som kan beskrivas som ”god affärssed”. Detta arbete kom så småningom att benämnas ”REKO fjärrvärme”.[113] I VMK gällde att beslutsfattande skulle ske i konsensus. Det innebar att det var nödvändigt att samtliga parter var eniga. Detta gällde även arbetet med att ta fram en modell för REKO-certifiering. VMK beslöt att dela upp arbetet i tre delar, den första delen handlade om principer för hur REKO skulle kunna göras, den andra handlade mer om vad som omskrivs i protokollen som teknikaliteter och hur de skulle utformas. Slutligen skulle del tre knyta ihop del ett och två i ett system, det vill säga det samlade åtagandet som parterna hade enats om.[114] VMK tillsatte för detta en arbetsgrupp som var partsammansatt och som skulle utarbeta förslag till de tre delprojekten. Del 1 var färdigt i september 2003. Delarna 2 och 3 skulle drivas parallellt även om frågan om hur finansieringen av REKO fjärrvärme skulle se ut ännu inte var löst utan bordlades.[115]

I januari 2004 diskuterades certifieringsförslaget i VMK, det blev ett möte som i grunden ändrade förutsättningarna för att VMK skulle kunna fortsätta med arbetet. Fastighetsägarna hade problem internt med sitt engagemang i VMK och särskilt i

[112] VMK 020507, EFS-FVF, CfN.

[113] VMK 021015, EFS-FVF, CfN.

[114] VMK 030403, EFS-FVF, CfN.

[115] VMK 030908, EFS-FVF, CfN.

certifieringsfrågan. Om en prisprövning inte skulle komma att ingå i överenskommelsen såg inte Fastighetsägarna något syfte med överenskommelsen.[116] Det är uppenbart att spänningen mellan parterna ökar i slutförandet av det sista delprojektet. Under mötet förs en tydligt intensiv diskussion och argumentationen från respektive sida belyser en spricka inom VMK och särskilt i relationen mellan fjärrvärmeföretagen och Fastighetsägarna.[117] Detta belyses tydligt i följande citat:

> *"Detta som förs fram är ett uttryck för att förtroendet brister hos bostadsorganisationerna. Vår undran är om ni försöker lura oss i detta?"*
>
> *"Fjärrvärmerepresentanterna i VMK förstår detta men vi är inne i detta arbete på allvar. Vi har ärliga avsikter. Detta bygger påförtroende vilket vi tar på största allvar."*[118]

Det fanns alltså en brist på förtroende hos bostadsorganisationerna gentemot fjärrvärmeföretagen. Bostadsorganisationerna hävdade att dominerande ställning kan missbrukas och att det därför behövdes en slags frivillig reglering med prisprövning. FVF ansåg dock att det inte går att reglera detta utan att sätta marknadsmekanismerna ur spel. VMK hade dessutom under perioden fortlöpande kontakt med Birgerssons utredning och därifrån fått det uttryckt att utredaren ansåg att det vore bra om VMK kunde komma överens om ett gemensamt certifieringssystem. Mötet avslutades med att arbetsgruppen i delprojekt 3 skulle fortsätta det arbete som avstannat i december utifrån den diskussion som skett på mötet och lägga fram ett nytt förslag den 24 februari.[119]

Arbetet med att försöka förhandla fram ett system som skulle kunna accepteras av samtliga parter fortsatte fram till den 9 maj 2005. Det blev emellertid tydligt att FVF och Fastighetsägarna inte skulle kunna komma överens i frågan om prisprövning. Därmed kunde inte VMK ställa sig bakom det föreslagna certifieringssystemet. Eftersom beslut i VMK måste vara enhälliga tog således FVF över huvudmannaskapet för certifieringssystemet med en inbjudan till medverkan genom att en partsrepresentant gavs plats i en till REKO fjärrvärme kopplad kvalitetsnämnd.[120] I diskussionen om vilket ansvar VMK:s parter hade i relation till REKO ställde FVF två krav på de VMK:s parter. Dessa är citerade nedan från protokollet:

> *"Svensk Fjärrvärme måste känna trygghet att alla parter som varit delaktiga i framtagandet står bakom Reko fjärrvärme i den meningen att ingen kommer att kritisera systemet genom att hävda att det bara är en symbolhandling från branschen e dyl."*

[116] VMK 040128, EFS-FVF, CfN.

[117] VMK040128, EFS-FVF, CfN.

[118] VMK040128, EFS-FVF, CfN.

[119] VMK040128, EFS-FVF, CfN.

[120] VMK050509, EFS-FVF, CfN.

"Svensk Fjärrvärme vill att kundsidan sprider information i respektive organisation så att Reko verkligen kommer att efterfrågas av kunderna ute i landet."[121]

I styrelsen för FVF informerade därefter VD om att kvalitetsmärkningssystemet REKO fjärrvärme skulle lanseras från och med den 1 juni 2005. Det konstaterades också att i och med att FVF övertagit huvudmannaskapet från VMK skulle kostnaderna för REKO bli högre och likaså avgifterna för medlemsföretagen. Styrelsen beslöt fastställa avgifterna för REKO fjärrvärme, som varierade beroende storlek på värmeleveransen.[122]

VMK:s arbete fortsatte och ny överenskommelse mellan parterna undertecknades under maj månad 2005. Överenskommelsen gällde en anpassning till gällande praxis. Det innebar att VMK:s tvistelösningsfunktion försvann. Anledningen var att den inte hade kommit till användning. Att VMK inte skulle ha en tvistelösningsfunktion var dock en stor principiell förändring där den interna kontrollen via VMK och instansen för enskilda aktörer att formellt ifrågasätta prissättningen försvann.[123]

VMK hade å sin sida tillsatt en prisdiskussionsgrupp som började sitt arbete från och med augusti 2005.[124] FVF:s styrelse hoppades att om denna arbetsgrupp skulle lyckas komma överens om en skälighetsprövning av priset så skulle denna kunna införas i REKO Fjärrvärme. På så sätt skulle VMK skulle kunna bli huvudman för REKO fjärrvärme enligt den ursprungliga tanken.[125]

I augusti 2005 rapporterades att sex medlemsföretag hade ansökt om att ingå i REKO och att föreningen håller workshops för att informera om hur systemet fungerar.[126] Vid samma möte diskuterades också tidningsartiklar om fjärrvärmepriser och där styrelsen konstaterar att media ser fjärrvärme som "en allmän nyttighet och ett monopol".[127] Det är viktigt för föreningen att få snabb uppslutning av medlemsföretagen kring REKO fjärrvärme för att öka värmeanvändarnas förtroende för branschen, och samtidigt öka förståelsen för att fjärrvärmeföretag inte är en del av allmännyttan och inte heller är monopol. Bilden skulle vara att fjärrvärmen drevs av affärsdrivande företag som agerar på en värmemarknad och där ibland har en dominerande ställning. Under hösten presenterades REKO fjärrvärme för miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet med avsikten att undvika en lagreglering av fjärrvärmen.[128] I februari 2006 konstaterades i styrelsen att ungefär

[121] VMK050509, EFS-FVF, CfN.

[122] FVF 050317, EFS-FVF, CfN.

[123] VMK 050519, EFS-FVF, CfN.

[124] VMK 050823, EFS-FVF, CfN.

[125] FVF 050602, EFS-FVF, CfN.

[126] FVF service 050829, EFS-FVF, CfN.

[127] FVF service 050829, EFS-FVF, CfN.

[128] FVF service 051121, EFS-FVF, CfN.

hälften av levererad fjärrvärme i Sverige var ansluten till Reko fjärrvärme. Styrelsen slutsats blir följande:

> *"VD informerade om att snart hälften av all fjärrvärme i Sverige inom kort erhållit Rekomärkning, men att det förmodligen inte är tillräckligt för att förhindra en omfattande politisk reglering. Fler medlemsföretag måste snabbt ansöka om Rekomärkning."*[129]

Här blir återigen uppenbart hur hårt FVF uppfattade pressen om att skapa en självreglering som var tillräckligt omfattande för att hindra en lagreglering.

> *"Styrelsen var enig om att fullfölja den strategi som bygger dels på aktiv påverkan av politiker och dels på att branschen visar på aktivitet och ansvarstagande."*[130]

I juni 2006 rapporterar VD från underhandskontakter med regeringen att regering kan tänka sig vänta med propositionen om reglering av fjärrvärmen givet utfallet av dels REKO, dels skälighetsprövningen som arbetsgruppen inom VMK fortsätter att ta fram.[131]

Under hösten 2006 blev frågan om tredjepartstillträde (Third Party Access), TPA) i fjärrvärmenät åter aktualiserad. Enligt styrelseprotokollet fanns starka intressen för TPA från industrin som önskade kunna leverera spillvärme till fjärrvärmenäten, samt intressen från kundsidan via Fastighetsägarna som hoppades på prissänkande konkurrens.[132]

Frågan om TPA hade utretts av fjärrvärmeutredningen som ansåg att det var tekniskt möjligt, men att det förmodligen inte skulle reglera priserna. År 2005 bildades Industrigruppen Återvunnen Energi (IÅE) av några av Sveriges största industriföretag, som Boliden Cementa, SSAB, Holmen med flera.[133] IÅE arbetade för att spillvärmen skulle betraktas som en resurs, som om den kunde levereras till fjärrvärmenäten skulle medföra en sund konkurrens till de etablerade fjärrvärme-företagen. Diskussion om TPA pågick intensivt från 2006 fram till att utredning om TPA presenterades i april 2011 och att det klargjordes i fjärrvärmelagen hur ett sådant tillträde skulle ske. Frågan om TPA och konkurrens påverkade således även i stor utsträckning diskussionerna om den frivilliga prisprövningen som FVF och VMK diskuterade parallellt.[134]

[129] FVF service 060221, EFS-FVF, CfN.

[130] FVF service 060221, EFS-FVF, CfN.

[131] FVF service 060619, EFS-FVF, CfN.

[132] FVF service 061005, EFS-FVF, CfN.

[133] Svenska Wikipedia, "Artikel om Industrigruppen Återvunnen Energi IÅE", (23 november 2026).

[134] VMK 2006-2011, FVF service 2006-2011, EFS-FVF, CfN.

Vid samma möte i oktober 2006 konstaterades att nu ungefär 75 procent av fjärrvärmen var anslutna till REKO. Styrelsen beslöt att skapa en frivillig medlingsfunktion i akt och mening att undvika ytterligare statlig inblandning.[135]

I VMK:s möte den 8:e februari 2007 rapporterades att en representant för FVF träffat Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och där informerat om VMK:s arbete med en frivillig prisprövning. Departementet informerade om att regeringen tänkte lägga fram en proposition om en fjärrvärmelag.[136] Vid samma tillfälle noterades att den frivilliga prisprövningen skulle testas. Det utfördes av två olika grupper. En grupp skulle testa en metod med alternativa prisjämförelser och en annan grupp en metod med avkastning som mått.[137] På mötet den 24 april diskuterades slutsatserna från de tester som gjorts. De modeller som tagits fram fungerar på en basal nivå, men bedömdes vara beroende på indata och val av indata. Det blev en rätt omfattande diskussion om på vilket sätt sanktioner skulle genomföras inom ramen för en frivillig prisprövning, och det var olika uppfattningar från olika organisationer hur viktigt detta är. Mötet slutade med att arbetet skulle fortsätta men att förankring måste ske inom respektive organisation.[138]

På FVF:s styrelsemöte i juni 2007 meddelades att 62 medlemsföretag och 80 procent av värmeleveranser omfattades av Reko fjärrvärme. TPA hade inom VMK varit föremål för en diskussion som landat i att man skulle begära att regeringen utredde frågan eftersom det skulle vara nödvändigt med förändringar i lagstiftningen. Styrelsen konstaterade också att VMK fungerar dåligt eftersom ledamöterna inte hade mandat att förhandla, samt beslutade att ge VD i uppdrag att diskutera med kundorganisationerna för att göra VMK till beredningsorgan för en styrgrupp på VD-nivå.[139] I oktober 2007 rapporterades till FVF:s styrelse att diskussionerna om prisprövning hade hamnat i ett låst läge och att parterna i VMK begärde i en särskild skrivelse att prisprövning skull ske i en statlig nämnd. Konflikten handlade egentligen om två delar, dels statlig inblandning och dels krav att föreningen skulle utesluta medlemmar som inte rättade sig efter beslut i en prisprövningsnämnd. Styrelsen beslöt dock att gå in med en gemensam skrivelse till regeringen om att propositionen till en ny fjärrvärmelag också skulle ge stöd åt en prisprövning som var partssammansatt.[140]

I december 2007 konstaterades i FVF att VMK:s kundorganisationer besviket konstaterat att det inte skett något regeringsinitiativ. Regeringen menade att prisprövningen i första hand skulle skötas av parterna. Kundorganisationerna var dock inte intresserade av enbart en partslösning.[141] I mars diskuterades konsekvenserna av föreslagna nya fjärrvärmelagen som skulle träda i kraft den 1 juli 2008. Den

[135] FVF service 061005, EFS-FVF, CfN.

[136] VMK 070208, EFS-FVF, CfN.

[137] VMK 070208, EFS-FVF, CfN.

[138] VMK 070424, EFS-FVF, CfN.

[139] FVF 070608, EFS-FVF, CfN.

[140] FVF service 071004, EFS-FVF, CfN.

[141] FVF service 071213, EFS-FVF, CfN.

nya lagen överlappade till stora delar det som Reko Fjärrvärme hade som mål. I och med den nya lagen skulle Energimarknadsinspektion (nyinrättad myndighet 2008) bli ansvarig för den fjärrvärmenämnd som skulle få medlingsuppdrag vid tvister mellan kunder och fjärrvärmeleverantörer. Samtidigt fortsatte FVF arbetet med att ta fram en prisprövningsmodell som kunde accepteras av alla parter. I augusti 2008 konstaterade dock styrelsen att det ”saknas förutsättningar” för att nå en frivillig prisöverenskommelse. Samtidigt förberedde regeringen TPA utredning som skulle kunna ändra förutsättningarna för konkurrensen och prissättningen.[142]

I november 2008 kom fjärrvärmenämnden att hålla sitt första sammanträde. Nämnden bestod av sex ledamöter; Annika Marcus (jurist/domare) som ordförande, Lena Sommestad (VD FVF), Per Åke Eriksson (fastighetsägarna), Sven Werner (professor), Anders Sandoff (universitetslektor) och Lennart Thörnqvist (professor). FVF:s VD rapporterade också att SABO och Riksbyggen var intresserade av att fortsätta det havererade arbetet med att skapa en prisprövning utan statlig inblandning. Under det kommande årsmötet kom prisprövningen att diskuteras efter en presentation från SABO:s VD Kurt Eliasson och jurist Lars Henriksson från Handelshögskolan.[143]

Under våren 2009 beslutade FVF att ge Arne Kaijser, professor i teknikhistoria KTH i uppdrag att ta fram ett underlag för att kunna upphandla en konsult för att konstruera en prisprövningsmodell.[144] I augusti 2009 konstaterade VD att föreningen aktivt måste förhålla sig till olika processer på värmemarknaden. Kaijsers utredning blev klar under augusti och i oktober tillfrågades Anders Sandoff från Handelshögskolan Göteborg om att utforma ett förslag till en sådan modell.[145]

I oktober 2009 visade det sig att Fastighetsägarna återigen var intresserade av att delta i en frivillig prisprövning och därmed hade arbetet med modellen återigen stöd från SABO, Fastighetsägarna, Riksbyggen och HSB, det vill säga samtliga stora aktörer på flerbostadsmarknaden.[146]

I februari 2010 presenterade Sandoff ett nytt förslag till prisprövning, i viket han löste den gordiska knuten. I stället för att skälighetspröva själva prisnivån så skulle fokus vara på att pröva prisets förändringstakt och förutsägbarheten i prissättningen. Företagen skulle också berätta vilken prissättningsfilosofi som de bekände sig till. Det här förslaget utarbetades och gick under arbetsnamnet ”Godkänd nivå”. Samarbetet försvårades dock återigen på grund av att Fastighetsägarna och Villaägarna ville vänta på TPA-utredningens resultat.

Det kan även anas mellan raderna att viss oenighet kring införandet av frivillig prisprövning fanns inom FVF. Vid två tillfällen blir det uppenbart när en ledamot i

[142] FVF service 080829, EFS-FVF, CfN.

[143] FVF service 081117, EFS-FVF, CfN.

[144] FVF service 090604, EFS-FVF, CfN.

[145] FVF service 091009, EFS-FVF, CfN.

[146] FVF service 091009, EFS-FVF, CfN.

FVF:s styrelse skriftligen reserverar sig mot styrelsens hållning. Ett av dessa gällde beslutet att införa frivillig prisprövning 2010. Det andra gällde FVF:s remissvar på TPA-utredningen 2011.[147]

I slutänden gick dock FVF, SABO och Riksbyggen vidare och tecknade avtal med varandra för den nya prisprövningen. Den nya modellen var klar att lanseras från den 16 januari 2013, då under namnet ”Prisdialogen”.[148]

Därmed har sedan 2013 och under resten av 2010-talet Prisdialogen funnits parallellt med fjärrvärmenämnden som organ för att tillhandahålla forum för förhandling och medling i prisfrågan mellan fjärrvärmebolag och användare. Under perioden fram till 2022 tycks det som att inga större konflikter om fjärrvärmepriset uppstått i branschen. Detta skulle dock komma att ändras.

5.3 Ökade fjärrvärmepriser 2022–2026

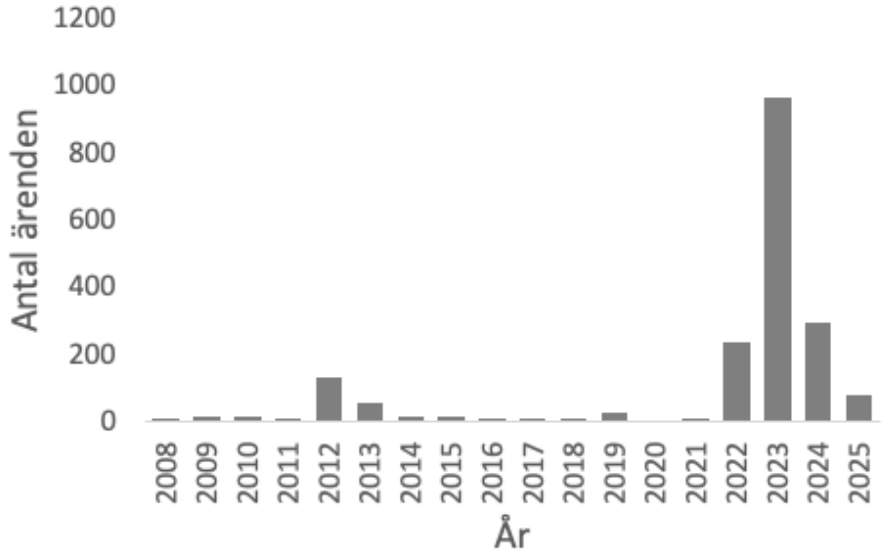
I detta avsnitt beskrivs reaktioner och lägesbeskrivning gällande höjda fjärrvärmepriser under perioden 2022 fram till idag. Beskrivningen har gjorts utifrån vad som kunnat förstås från nyhetsartiklar och debattartiklar publicerade i konventionell media och branschtidningar. Under de senaste åren har höjda fjärrvärmepriser åter uppmärksammats i svensk media. Rapporteringar om prisökningar och misstankar om oskälighet har blivit vanliga efter Rysslands invasion av Ukraina och den efterföljande energikrisen i Europa med ökade energipriser på inte minst el och biobränslen.

Att prisfrågan åter är aktualiserad visar sig inte minst genom ett kraftigt ökat antal anmälningar om oskälig prissättning inkomna till svenska fjärrvärmenämnden de senaste åren. Detta syns tydligt i figur 6 som beskriver antalet ärenden i nämnden årsvis från 2008 fram till och med 2025. Det är tydligt att åren 2022 fram till 2025 bryter av från en tidigare betydligt lägre nivå av inkomna ärenden.

[147] FVF service 111025, FVF 101209, EFS-FVF, CfN.

[148] FVF 121205, EFS-FVF, CfN.

Figur 6 **Årliga antal ärenden i fjärrvärmenämnden 2008–2025. Statistik tillhandahållen från fjärrvärmenämnden**



Dagens nyheter rapporterar i januari 2023 att E.ON i Malmö anmälts till Konkurrensverket av lokala fastighetsbolag och fastighetsägare efter en prishöjning på 20 procent. Aktörerna menar att energibolaget utnyttjat sin monopolställning. Över 200 anmälningar har enligt artikeln kommit in till fjärrvärmenämnden bara rörande E.ON i Malmö under den senaste tiden. E.ON bemöter kritiken med att en anpassning av priset krävs för att kompensera för höjda gaspriser som ökat produktionskostnaderna. Detta ifrågasätts av kritiker som menar att energibolagets i sin policy kommunicerat att man använder marknadsprissättning och att priset därför ska bestämmas i jämförelse med alternativet som antas vara eldrivna värmepumpar. Priskonflikten i Malmö ledde till att energibolaget som första bolag någonsin blev uteslutet ur energibranschens priskontrollsystem Prisdialogen.[149] I slutet av februari 2023 meddelas i DN att E.ON i Malmö backar från sin tidigare annonserade prisökning på 20 procent och i stället meddelar en höjning på 13 procent. Det kommunala bostadsbolaget är dock fortsatt kritiska och menar att E.ON utnyttjar sin monopolställning och att Konkurrensverket i första hand och därefter politiken behöver kliva in och säkra att situationen inte uppstår igen.[150]

I september 2023 publicerar Upsala Nya Tidning en debattartikel där den näringspolitiskt ansvarige vid Fastighetsägarna MittNord reagerar över Vattenfall värme i Uppsalas annonserade prishöjning på 17 procent. Skribenten menar att Vattenfalls argument om att man prissätter i relation till alternativet, det vill säga bergvärmepumpar, rimmar illa med att Vattenfalls höjningar är högre än andra närliggande jämförbara städers höjningar. Dessutom menar skribenten att eftersom att Vattenfall äger såväl fjärrvärmen som det lokala elnätet i Uppsala så innebär valet att ersätta

[149] Matias Rankinen, ”Energijätten anklagas för monopolmissbruk”. *Dagens Nyheter*, 2 januari 2023 (a).

[150] Matias Rankinen, ”Energijätten backar delvis efter kritikstormen”. *Dagens Nyheter*, 27 februari 2023 (b).

fjärrvärme med värmepump i praktiken inget byte av leverantör och att detta innebär en tydlig monopol-problematik.[151]

I Tidningen Näringslivet rapporteras om en replik på SvD debatt under hösten 2023 där Energiföretagen bemöter krav från bland annat Villaägarna att fjärrvärmen behöver regleras. Man reagerar även på att Konkurrensverket uttryckt att behovet av reglering av fjärrvärmebranschen bör utredas. Energiföretagen hänvisar till medlemsföretagens ökade kostnader i och med energiläget i Europa.[152]

I Dagens Nyheter den 17:e mars 2024 rapporteras det om missnöjda villaägare i Sala där det lokala energibolaget meddelat att fjärrvärmepriset skulle komma att höjas med 31 procent för vissa kunder genom en förändrad prissättningsmodell som gynnar större kunder och missgynnar de mindre. Efter förhandlingar mellan energibolaget och ett antal villaägare så har prishöjningen reducerats till omkring 15 procent. Det lokala energibolaget, Sala-Heby Energi hänvisar till omvärldsläget och deras ökade bränslekostnader som förklaring till de ökade priserna. I artikeln nämns även att Fjärrvärmenämnden fått en dramatisk ökning av antalet inkomna ärenden sedan 2022 (se figur 5) och att medlingen mellan parterna därför i många ärenden låter vänta på sig. Villaägarnas riksförbund uttalar sig i artikeln och menar att problemet med höjda fjärrvärmepriser är utbrett och att fjärrvärmens monopolstatus är problematisk. Energiföretagen bemöter detta och stämmer in att fjärrvärmesystemen är naturliga monopol men att konkurrens ändå föreligger på den mer generella värmemarknaden, det vill säga där alternativa uppvärmningsformer konkurrerar med varandra. Utvecklings- och hållbarhetschefen hos Fastighetsägarna spelar även ner Fjärrvärmelagens och fjärrvärmenämndens roller som medlande och prisreglerande instanser. Lagen ger rätt till förhandling och om det inte löser konflikten ska nämnden tillhandahålla medling. Nämnden får dock inte fatta juridiskt bindande beslut och medlingen får inte handla om priset. Alltså menar Fastighetsägarna att systemet är tandlöst. Det innebär att Fastighetsägare som inte kan påverka fjärrvärmepriset och behöver förhålla sig regleringar gällande hyreshöjningar riskerar att hamna i kläm.[153]

I april 2025 skriver SABO:s VD, tillsammans med 12 verkställande direktörer och en fastighetschef för olika bostads- och fastighetsbolag, en debattartikel i Dagens Samhälle där de påpekar att den oskäliga prissättningen på fjärrvärme måste stoppas. Författarna menar att fjärrvärmenämnden inte klarar att fullfölja sitt uppdrag och därmed efterföljs inte lagkraven. Bristen på transparens och en fungerande medlingsinstitution gör att ett ingripande från regeringen är nödvändigt för att säkerställa rättvisa villkor och skälig prissättning på fjärrvärme.[154]

I oktober 2025 publicerar tidningen Fokus en längre artikel om fjärrvärme. I artikeln beskrivs hur många mindre kommunala system förvärvas av nya aktörer i form av

[151] Agnes Svedberg, ”Vattenfall chockhöjer fjärrvärmetaxan i Uppsala”. Upsala Nya Tidning, 14 september 2023.

[152] Stina Bengtsson, ”Därför bör fjärrvärmen inte prisregleras”. Tidningen Näringslivet, 2 oktober 2023.

[153] Ebba Kulneff, ”Göran Larsson tog strid mot dyrare fjärrvärme”. Dagens Nyheter, 17 mars 2024.

[154] Cathrine Holgersson m.fl., ”Stoppa de oskäliga fjärrvärmepriserna”. Dagens Samhälle 29 april 2025.

riskkapitalbolag i fjärrvärmesektorn som inte sällan bygger fjärrvärmekoncerner och aktivt söker efter att maximera sin vinst. Detta ersätter det långsiktiga och mer samhällsnyttiga målsättningar som kommunala och lokalt förankrade fjärrvärmebolag kan ha. I flera kommuner som nämns i artikeln vittnas det om kraftiga prishöjningar och små möjligheter för användare att påverka. Vinstuttagen innebär att kapital inte återinvesteras i infrastrukturen och att samhället på sikt får en dyrare och sämre värmeförsörjning.[155]

I en debattartikel i Dagens Industri den 12:e juni 2026 uttalar sig SABO:s VD tillsammans med VD för Fastighetsägarna om problemet med fjärrvärmens monopolställning. I artikeln pekas särskilt energibolaget Solör ut som problematiskt. Skribenterna menar att Solörs affärsmodell bygger på att köpa upp fjärrvärmesystem med hög belåning och sedan föra ner räntekostnaderna på användarna. Dessutom delar bolaget ut betydande summor i vinst. Solör sticker även ut i Nils Holgersson-gruppens prissammanställningar med höga och ökande priser på fjärrvärme i sina system.[156]

Nättidningen Energinyheter.se publicerar i juli 2026 en artikel om det ökade fjärrvärmepriserna i Sverige de senaste tre åren och anger ett antal strukturella skäl till detta. I artikeln lyfter man fram flera orsaker till de kraftiga prisökningar som präglat sektorn. Energikrisen i Europa efter att kriget i Ukraina inleddes och de efterföljande prishöjningarna på bränslen anses vara en central anledning till prishöjningarna. Dessutom finns det i många svenska fjärrvärmesystem ett behov av omfattande reinvesteringar som ytterligare påverkar fjärrvärmebolagens ekonomi. Inte minst blir räntekostnaderna ofta betydande. Det faktum att fjärrvärmesystemen utgör lokala monopol nämns i artikeln men mest som en förklaring till att prisvariationen är stor mellan olika system och att lokala förutsättningar spelar stor roll.[157]

Det är tydligt att de senaste årens prisutveckling på svensk fjärrvärme har uppmärksammats och väckt reaktioner bland fjärrvärmekunderna, men även från politiskt håll. Förtroendet för fjärrvärmebolag verkar i många fall vara begränsat. Även om branschens eget prisregleringsorgan Prisdialogen agerat och för första gången uteslutit ett medlemsföretag ur systemet så har priskonflikter uppstått på många orter och användarorganisationer efterfrågar agerande från myndigheter och politiker. Det är tydligt att frågan om skälig prissättning på fjärrvärme inte på något sätt kan betraktas som utredd och avslutad.

Den rådande utvecklingen inom fjärrvärmebranschen och utvecklingen mot högre priser har utretts av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) av Erik Lundin som i april 2025 publicerade rapporten *Raka rör – en ESO rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden*. Utredningens

[155] Karl Beijbom och Marie Selling Achrén. ”Fjärrvärme – riskkapitalisternas nya sedelpress”. Fokus, 29 oktober 2025.

[156] Cathrine Holgersson och Anders Holmestig. “Systemfel i fjärrvärmen”. Dagens Industri, 12 juni 2026.

[157] Markku Björkman, ”Kraftiga prislyft på fjärrvärme – 36 procent på tre år”. Energinyheter.se 9 september 2026.

slutsats är att förtroendet för fjärrvärmeleverantörerna behöver stärkas, särskilt i icke-kommunalägda system. Privata fjärrvärmebolag tar i regel ut högre priser i jämförelse med kommunala bolag, och det främst genom generellt högre fasta avgifter. Lundin pekar på en rad åtgärder som skulle kunna bidra till ett stärkt förtroende; undvika ytterligare försäljning av kommunala fjärrvärmebolag, avveckla fjärrvärmenämnden som ej fyller en tydlig funktion, undvika tvingande prisreglering, utveckla prisdialogen med standardiserad prisalgoritm, introducera en prisjämförelsetjänst hos Energimarknadsinspektionen.[158]

[158] Erik Lundin. *Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden.* ESO rapport 2025:3 2025.

6 Analys

Analysen har sin utgångspunkt i de teoretiska resonemangen från kapitel 3 där förutsättningar och självregleringens aktörssammanfattning är i fokus. Här analyseras initiativen till självreglering av fjärrvärmens prissättning under båda de studerade perioderna. Vi guidas i analysen av frågan om varför frivillig prisreglering med skälighetsprövning i form av riktprisöverenskommelsen var möjlig på 1950-talet och några decennier framåt, men att en liknande lösning med skälighetsprövning av priset inte var möjlig från 2000 och fram till idag?

6.1 Yttre tryck

En central faktor för att någon form av prisreglering blir angeläget är att det finns ett yttre tryck. Exempelvis en misstro från användare och misstankar om att priser bestäms på ett oskäligt sätt.

Under 1950-talets diskussion var det yttre trycket tämligen lågt sett till att fjärrvärme vid tiden var ett ovanligt och nytt system för uppvärmning i Sverige. Dock uppstod redan på 1950-talet diskussioner och lokala konflikter i de få existerande systemen och den nybildade FVF hade redan innan dessa konflikter uppstod haft föraningar om att prissättningen skulle komma att bli en central fråga tillsammans med andra frågor som rörde relationen med värmeanvändare. Företrädarna för FVF värnade om fjärrvärmens attraktivitet eftersom då siktet var inställt på att etablera fjärrvärme i fler städer. Konflikterna om priser på 1950-talet handlade dock främst om bränsletillägget som fastighetsägarna tillförde hyrorna. FVF fanns därför med som en tredje part och fick mer av en informerande och medlande roll. Det kan beskrivas som om att det fanns ett indirekt yttre tryck att lösa spänningen mellan Fastighetsägarna och Hyresgästerna genom en frivillig lösning av bland annat prisregleringsfrågan.

Under 1990- och 2000-talen och särskilt från och med den nya ellagen 1996 blev det uppenbart ett kraftigt yttre tryck på FVF att hantera prisregleringsfrågan. Dels hade fjärrvärmen nu kraftigt expanderat och nått en dominerande position på den urbana svenska värmemarknaden. med cirka 92 procent av uppvärmningen av svenska flerbostadshus. Dels ledde kombinationen av bolagisering av de tidigare värmeverken tillsammans med den nya given som innebar att fjärrvärmen skulle bedrivas ”affärsmässigt” till att ägandet av fjärrvärmesystem i Sverige drastiskt kom att förändras under en kort tidsperiod. Från att ha varit i princip helt och hållet en sektor med gemensamt (kommunalt) ägda system till att ungefär 40 procent av fjärrvärmen ägdes av aktörer med starka kommersiella intressen. För dessa innebar investeringen i fjärrvärmebolag ett behov av förräntning och det i sig ledde till höjda priser för användarna. Priserna höjdes också för att företagen ville uppnå ”marknadsmässiga” avgifter. Dessa prishöjningar möttes av starka protester från olika slags användare, kommunala bostadsbolag, individuella hushåll och andra fastighetsägare. Den här utvecklingen ledde till att flera olika myndigheter

intresserade sig för branschen. Konkurrensverket, Energimarknadsinspektion och så småningom Näringsdepartementet var i detta läge helt överens om att priset på fjärrvärme nu måste regleras. Det är ingen överdrift att konstatera att det yttre trycket knappast kunde ha varit större.

6.2 Inre spänningar inom organisationen

Ytterligare en faktor som har betydelse för behov av frivillig reglering är inre spänningar inom en branschorganisation. Frivillig reglering kan då enligt vår teoretiska utgångspunkt vara ett sätt att ena organisationen och minska spänningar. Under 1950-talet de inre spänningarna begränsade. FVF var under denna tid en sammanslutning av ingenjörer och tekniker som nästan uteslutande kom från de relativt få fjärrvärmeverk som för tiden existerade i Sverige. Här verkar spänningar inom den interna organisationen inte ha varit särskilt betydelsefulla för tillkomsten av riktprisöverenskommelsen. Även om diskussioner pågick under tiden mellan de olika verksrepresentanterna kring utformningen av riktprisöverenskommelsen och övriga standarder kring fjärrvärmeanslutning och leverans, så är branschen enad och agerar som så.

Situationen är annorlunda under perioden 1990–2013. Under den senare perioden kan vi urskilja två interna ”spänningslinjer” inom branschen. Den ena är mellan de mer traditionella ingenjörerna som representerar den gamla verkstraditionen med ett mer tekniskt orienterat förhållningssätt till verksamheten, och ekonomerna som representerar den för tiden ”nya” och rådande marknadsorienteringen. Den andra spänningslinjen är mellan de traditionella kommunalt ägda och förvaltade oftast mindre och halvstora bolag, och de tre stora aktörerna; Vattenfall, Fortum och E.ON. I de protokoll som FVF och dess servicebolag har dokumenterat är det ytterst sällan som det explicit framgår interna spänningar mellan olika parter. Det kan dock anas mellan raderna. Vid två tillfällen blir det uppenbart när en ledamot i FVF:s styrelse skriftligen reserverar sig mot styrelsens hållning. Ett av dessa gällde beslutet att införa frivillig prisprövning 2010. Det andra gällde FVF:s remissvar på TPA-utredningen 2011. Det finns också indikationer på att det fanns spänning mellan bolag med olika ägare diskussioner kring detta inom styrelsen. Detta starkast i form av att en ledamot valde att på en handskriven lapp resonera om lojalitetsfrågan.

En annan sak som sticker ut under denna senare period och som även kan indikera att spänningar fanns i branschen är det frekventa bytena av verkställande direktör. Se tabell 1. Föreningen hade under sina första 50 år två olika verkställande direktörer, Torbjörn Waldenby (1952–1986) och därefter Rolf Stålebrant (1986–2001). Under det tidiga 2000-talet var det i stället inte mindre än fem olika verkställande direktörer på mindre än tio år. Detta är en intressant iakttagelse som kan tyda på att det faktiskt fanns betydande svårigheter med att hålla ihop en mer splittrad organisation.

6.3 Inte för splittrad i små enheter

Vi bedömer att fjärrvärmesektorn är relativt osplittrad. Även om det finns stora skillnader i storlek på fjärrvärmelevererande aktörer så är homogeniteten mellan företagen stor relativt den dominerande position de allra flesta av dessa aktörer har på sin respektive lokala urbana värmemarknad.

6.4 Stark branschorganisation

En annan förutsättning för att en branschorganisation ska kunna skapa frivilliga regleringar är att organisationen är stark och har förtroende bland medlemmarna. Så kan sägas ha varit fallet än sedan 1950-talet och under båda de undersökta perioderna. Föreningen har i många avseenden varit avgörande för standardiseringsarbete och kvalitetskontroll av bland annat tekniska komponenter. FVF har bidragit med sådant som enskilda medlemsföretag inte kunnat klara själva. Föreningen har också under den svenska korporativa staten fungerat som expertorgan i frågor som berört fjärrvärme på olika sätt. Här finns det behov av ytterligare forskning, men klart verkar vara att FVF har haft starkt förtroende bland sina medlemmar genom hela tiden som föreningen existerat.

6.5 Förtroende mellan parterna och regleringsinstrumentet

Ytterligare en förutsättning för att en frivillig reglering ska kunna fungera är att det finns förtroende mellan parterna och regleringsåtgärden/organisationen. Det är uppenbart att den förhandlingslösning som togs fram i samband med riktprisöverenskommelsen byggde på de för den tiden rådande förutsättningarna, konkurrenslagstiftningen var helt annorlunda och att parter kom överens var en del av tidsandan i uppbyggande av den korporativa staten. Det vill säga parterna såg ingen annan lösning än en frivillig överenskommelse. Dessutom var överenskommelsen en förhållandevis enkel konstruktion som även var enkel att tillämpa.

I den senare perioden var den korporativa staten under avveckling och till slut helt nedmonterad. Förtroendet mellan parterna på värmemarknaden var lågt och konfliktnivån hög. Det är uppenbart att det var svårt och för att inte säga stundtals omöjligt för parterna att komma överens. Särskilt gällde detta FVF:s relation till Fastighetsägarföreningen och Villaägarföreningen som båda aktivt sökte en statlig reglering av fjärrvärmepriser. FVF var däremot på bättre fot med SABO och Riksbyggen. Med dessa var föreningen helt överens om att prisprövningen inte skulle vara statlig. Här finns också behov av mer forskning. Det finns anledning att fundera på varför var Fastighetsägarna och Villaägarförening argumenterar för statlig reglering. Det verkar som att den stora stötestenen är graden av sanktion, det vill säga att med en statlig reglering så förväntas sanktionen vid eventuellt övertramp bli starkare än enbart en uppsträckning och en förmaning att bättra sig.

6.6 Förtroende för prissättning på fjärrvärme efter 2026?

Vi ser under perioden 2022 till 2025 tydligt yttre tryck i form av missnöjda värmeanvändare och uttryck från politiken där ansvarig minister uttalar sig i termer av att något är *"ruttet i branschen"*. Fjärrvärmebranschen är dessutom fortsatt mer heterogen med en blandning av privata och kommunala fjärrvärmebolag. Vissa privatägda system ägs av bolag med tydligt ekonomiskt intresse, så kallade riskkapitalbolag. Ur dessa perspektiv är det tydligt att de incitament vi såg för införande av någon form av prisreglering föreligger även idag. I övrigt är fjärrvärmens ställning på lokala värmemarknader fortsatt dominant så av det skälet kan sektorn inte anses vara mer splittrad idag än tidigare.

Däremot finns två viktiga skillnader mellan dagens situation och tidigare perioder med priskonflikter inom svensk fjärrvärmesektor. Det första är att det sedan 2017 inte existerar en branschorganisation specifikt för fjärrvärmesektorn. Sedan 2017 samlas alla energibolag i Sverige under namnet Energiföretagen. Vilken betydelse detta har för branschens förmåga att mobilisera sig i fjärrvärmespecifika frågor är oklart. Den andra viktiga skillnaden är att det idag i Prisdialogen finns ett etablerat samarbete på värmemarknaden för att reglera förändringstakten på fjärrvärmepriset. I dag finns även fjärrvärmenämnden som har till uppgift att tillhandahålla medling i konflikter mellan fjärrvärmeföretag och värmeanvändare. Med tanke på de starka reaktioner som kommit på prishöjningar och tonläget i media mellan användarorganisationerna och fjärrvärmeleverantörerna så är det rimligt att ifrågasätta Prisdialogens och fjärrvärmenämndens respektive förmåga att upprätthålla och återupprätta förtroendet hos värmeanvändarna för fjärrvärmeleverantörerna. Möjligheten finns att det är nu Prisdialogen på allvar prövas i skarpt läge och att frågan om behovet av en skälighetsprövning av priset återigen blir central.

I denna studie framgår att fjärrvärmebranschföreningens betydelse för att ha undvikit en tvingande prisreglering genom åren tycks ha varit stor. Därmed är det även rimligt att lyfta den eventuella betydelsen av att en sådan förening inte längre existerar sedan Svensk fjärrvärme 2017 blev en del av den bredare branschorganisationen Energiföretagen. Huruvida Energiföretagen kan ha samma betydelse för arbetet kring prisfrågan inom fjärrvärme framöver får framtiden utvisa. Vi noterar dock att det andra forumet för dialog kring prissättning, nämligen fjärrvärmenämndens, förmåga och kapacitet att fungera prisreglerande har utretts och ifrågasatts så sent som under 2026. Vilket reflekteras i ett remissyttrande från Göteborgs universitet under våren 2026.[159]

[159] Göteborgs Universitet, Remiss av delrapport (Ei R2025:05) och slutrapport (Ei R2025:16) samt (ER 2024:19) om kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion (2026).

7 Diskussion

Den här studien baserades på studier av arkiverat material (bland annat protokoll, möteshandlingar och verksamhetsberättelser) från branschorganisationen för svensk fjärrvärmesektor mellan 1949 fram till 2017. Syftet var att öka förståelsen för hur branschen resonerat i frågor som rör prissättning och frivillig prisreglering med fokus på perioderna 1950 till 1973, samt 1990 till 2013.

Det studerade materialet är omfattande men inte helt och hållet heltäckande. Det finns tidsperioder där vissa typer av dokument saknas. Ett exempel är att det saknas styrelsemötesprotokoll från Värmeverksföreningen mellan 1949 och 1963. Delvis täcks detta upp av mötesprotokoll från föreningens taxekommitté. Detta gör dock att fokus i materialet skiftar beroende av det fokus som är grund för den organisation respektive dokument kommer från. Trots detta anser vi att det material vi haft tillgång till varit av en omfattning och så pass heltäckande att vi kunnat skapa oss en tydlig bild av de diskussioner och resonemang som föranlett de beslut och förändringar gällande prissättning som intresserat oss.

Studiens avgränsning i två tidsperioder var nödvändig för att tidsmässigt nå hela vägen med den analys vi avsett att genomföra. Dock finns en viss begränsning i detta och det kan inte uteslutas att det mellan och efter de studerade perioderna finns skeenden och diskussioner som kan ha haft betydelse för vår analys av de studerade perioderna. Vi har emellertid inte sett tydliga tecken på detta. En möjlighet är dock att den politiska turbulens såväl inrikes som internationellt under 1970- och 1980-talen har haft visst inflytande. Sedan tidigare studier har vi undersökt just dessa årtionden, om än inte med samma frågeställning och utifrån ett annat empiriskt material. Vi kan därmed anta att vi är så pass informerade att inget helt avgörande i prissättningsfrågan har missats. Däremot vill vi ödmjukt konstatera att om tid funnits hade vi gärna inkluderat även dessa årtionden i vår undersökning och att detta mycket väl kan bli föremål för fortsatta studier av ämnet.

De resultat och slutsatser vi presenterar här visar hur den svenska fjärrvärmebranschen tagit en ledarroll i frågan om prisreglering och särskilt frivillig sådan genom båda de två studerade tidsperioderna. Det bör dock beaktas att det empiriska materialet natur och härkomst, nämligen just inifrån branschorganisationen för fjärrvärme, kan ha vinklat just den bilden och eventuellt tonat ner intrycket av andra organisationers betydelse. Det handlar exempelvis om användarorganisationerna på den svenska värmemarknaden. En möjlig fortsättning på denna studie skulle kunna vara att göra motsvarande analys utifrån material från Hyresgästföreningens eller Svenska Fastighetsägareförbundets arkiv. På så sätt skulle en kompletterande bild ges till det vi presenterat här.

8 Slutsatser

Generellt är det tydligt, prisfrågan har varit närvarande ända sedan fjärrvärmen etablerades i Sverige. Vi kan också konstatera att FVF framgångsrikt bidragit till att undvika en tvingande prisreglering trots upprepade propåer från myndighetshåll om att en sådan behövts. Det är också tydligt att 1950-talets utbyggnad av de första fjärrvärmesystemen, standardiseringsarbete, samt samhällsklimat, var skiljt från motsvarande förutsättningar under millennieskiftet, och så även i dagsläget. Oreglerad prissättning på fjärrvärme har väckt reaktioner från användare, särskilt tydligt var detta kring år 2000. Försök att reglera priser med ökad konkurrens på värmemarknaden (via substitut och tredjepartstillträde) har visat sig otillräckliga. Frivillig prisreglering har i stället återkommande varit en naturlig och prioriterad lösning för värmemarknadens parter. Nedan presenteras studiens slutsatser i form av svar på de i inledningen presenterade forskningsfrågorna.

1. Vilken roll hade Fjärrvärmeföreningen i Sverige i de priskonflikter som uppstod under perioderna 1950 till 1963 och 1990 till 2013?

Svensk fjärrvärmesektors branschorganisation har haft en ledande roll i prisdiskussionerna under båda de studerade tidsperioderna. Under 1950-talet som ledande i arbetet med taxeutformning och generell standardisering av avtal och teknik gällande fjärrvärmeleveranser och anslutning av nya abonnenter. Under 1990- och 2000-talen har branschorganisationen tvingats hantera omfattande yttre tryck från såväl användare som regering, samt inre spänningar i samband med att nya icke-kommunala aktörer etablerat sig i sektorn. Detta ledde branschorganisationen till att vara såväl initiativtagande som ledande i arbetet med att utforma frivilliga prisregleringsmodeller i REKO fjärrvärme och Prisdialogen.

2. Hur och i vilken omfattning engagerade sig föreningen i prisfrågan under perioderna 1950 till 1973 och 1990 till 2013?

Värmeverksföreningen, fjärrvärmeföreningen och senare Svensk Fjärrvärme har haft ett tydligt engagemang i prisfrågorna under båda studerade perioderna. Under 1950-talet gjorde interna utredningar av taxemodeller som diskuterades med användarorganisationerna. Värmeverksföreningen var också engagerade som expertorgan i sammanhang där uppvärmning av fastigheter diskuterades. Nybyggarandan under 1950- och 1960-talen gjorde det angeläget för föreningen att vårda relationer med såväl fastighetsägare och hyresgäster. Förutsättningar för växande och nya fjärrvärmesystem var avhängigt en positiv bild av fjärrvärmen hos dessa aktörer.

Under 1990- och 2000-talen var föreningen aktiv framför allt intressepolitiskt för att hantera omställningen som avregleringen av elmarknaden 1996 innebar för fjärrvärmebolagen och konsekvenserna av denna. På många sätt förändrades villkoren för fjärrvärmeleveranser under den här perioden och föreningens engagemang kom att handla mycket om att hantera yttre tryck i form av missnöje med höjda priser och hot om tvingande prisregleringar från myndigheter och regering. Men att hålla

ihop en bransch med en större diversitet av olika bolag och ägare var en viktig uppgift. Föreningen blev under den här perioden drivande i att samla in, sammanställa och publicera kunskap om fjärrvärme och priser.

3. Hur kan svensk fjärrvärmes branschorgans agerande och argumenterande förstås under de undersökta perioderna i relation till teori om frivillig prisreglering?

Värmeverksföreningen (även Fjärrvärmeföreningen och Svensk Fjärrvärme) agerar i stort sett i enlighet med vad som kan förväntas av en företrädande organisation för en sektor med monopolliknande ställning. Engagemanget i prisfrågan när prishöjningar har orsakat konflikter har för branschorganisationen handlat om att balansera hanterandet av missnöjda användare och hotet om tvingande prisreglering från stat eller myndigheter. Organisationen har aktivt arbetat för att få till en frivillig prisreglering med tydlig förankring hos användarorganisationerna och i viss mån även staten. Detta har tydligt varit branschorganisationens prioritet. Sektorns utbyggnadsfas, ägarförhållanden och samtidens rådande idéer om marknadsreglering har dock haft betydelse för hur framgångsrika dessa prisregleringsinitiativ har varit.

4. Vilka paralleller kan dras mellan förutsättningar och ageranden från berörda aktörer under de studerade tidsperioderna och rådande läge på värmemarknaden 2026?

Vi ser tydliga likheter i dagens situation med förutsättningarna främst runt millennieskiftet. Trycket inifrån och utifrån tenderar att vara starkt och borde därmed motivera en mer omfattande diskussion om att stärka den frivilliga prisregleringen. Till exempel genom att utveckla de system som redan finns etablerade i Prisdialogen och fjärrvärmenämnden. Vi noterar dock att avsaknaden av en sektorsspecifik branschorganisation och förekomsten av nya typer av bolag som äger fjärrvärme i sektorn kan ha betydelse för såväl initiativförmåga och möjligheterna att stärka Prisdialogen så att den till exempel inkluderar en skälighetsprövning av prisnivån.

9 Referenser

Källor

Centrum för Näringslivshistoria (CfN)

Energiföretagen i Sverige – Swedenergy AB Svensk Fjärrvärme (ESF-FVF)

FVF styrelseprotokoll (FVF)	1963–2017
FVF Servicebolag styrelseprotokoll (FVF service)	1986–2016
Verksamhetsberättelser (VB)	1951–1999
Värmemarknadskommitténs protokoll (VMK)	1989–1995, 1999–2008
Taxekommittén (TK)	1951–1962

Litteratur & tryckta källor

Alvesson, Mats och Kaj Sköldberg. *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, 1994.

Andersson, Sofie och Sven Werner. ”Fjärrvärmen i Sverige 2001: En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar”. Arbetsrapport. FVB Sverige AB, Västerås, 2003.

Beijbom, Karl och Marie Selling Achrén. ”Fjärrvärme – riskkapitalisternas nya sedelpress”. *Fokus*, 29 oktober 2025.

Bengtsson, Stina. ”Därför bör fjärrvärmen inte prisregleras”. Debattartikel, *Tidningen Näringslivet*, 2 oktober 2023.

Björkman, Markku. ”Kraftiga prislyft på fjärrvärme – 36 procent på tre år”. *Energinyheter.se* 9 september 2026.

Energimyndigheten. Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi. ER2023:27.

Energimarknadsinspektionen. Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme. Ei 2013:07.

Energimarknadsinspektionen. Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen. Ei 2015:04.

Energimarknadsinspektionen. Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen. Slutrapport. Ei R2016:05.

Energimarknadsinspektionen. Ekonomiska uppgifter – fjärrvärme. 2026. https://ei.se/om-oss/statistik-och-oppna-data/ekonomiska-uppgifter---fjarrvarme

Forssell, Anders och Lars Fälting. ”Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering”. Forskningsrapport, Fjärrsyn Rapport 2009:22, 2009.

Fredriksen, Svend och Sven Werner. Fjärrvärme och Fjärrkyla. Studentlitteratur, 2014.

Funke, Michael. *Regulating a Controversy: Inside Stakeholder Strategies and Regime Transition in the Self-Regulation of Swedish Advertising 1950–1971*. Doctoral thesis/institutionen för ekonomisk historia, Uppsala universitet. Acta Universitatis Upsaliensis, 2015.

Foster, C.D. *Privatisation, public ownership and the regulation of natural monopoly*. WileyBlackwell, 1992.

Fälting, Lars, Anders Forssell och Magnus Åberg. ”Drivers of district heating´s dominance in Sweden´s urban areas: A historical perspective”. *Utilities Journal*, 92 (2025) 101860.

Göteborgs universitet, Remiss av delrapport (Ei R2025:05) och slutrapport (Ei R2025:16) samt (ER 2024:19) om kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt utvärdering av Fjärrvärmenämndens funktion. Diarienummer: KN2026/00278, 2026.

Hirschman, Albert O. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press, 1970.

Holgersson, Cathrine, Tobias Bohman, Fredrik Wahlberg, Katarina Jordansson, Alexander Johansson, Eva Hellman Persson, Morgan Johnsson, Heléne Persson Alsin, Pia Brink, Jörgen Grabo, Niclas Jansson, Johan Redlund, Mattias Forsström och Tomas Thiel. ”Stoppa de oskäliga fjärrvärmepriserna”. Debattartikel, *Dagens Samhälle* 29 april 2025.

Holgersson, Cathrine och Anders Holmestig. “Systemfel i fjärrvärmen”. Debattartikel, *Dagens Industri,* 12 juni 2026.

Hult, Daniel. *Lagstiftningens ändamålsenlighet. En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärme-lagens potential för att skapa förtroende*. Doctoral thesis/Juridiska institutionen, Göteborgs universitet, Jure förlag, 2015.

Hård, Mikael och Sven-Olof Olsson. *Istället för kärnkraft: kraftvärmens framväxt i fyra länder*. Carlssons Bokförlag, 1994.

Högselius, Per, och Arne Kaijser. *När folkhemselen blev internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*. Stockholm: SNS Förlag, 2007.

Kaiserfeld, Thomas. ”Ett lokalt energisystem mellan vattenkraft och kärnkraft: Uppbyggnaden av kraftvärme i Karlstad mellan 1948 och 1956”, Program Energisystem, Arbetsnotat 10, 73 s. Linköping, mars 1999.

Konkurrensverket. Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag. Stockholm. 1999.

Kulneff, Ebba. ”Göran Larsson tog strid mot dyrare fjärrvärme”. Debattartikel, *Dagens Nyheter*, 17 mars 2024.

Lundin, Erik. ”Raka rör – en ESO-rapport om prisbildning, ägarstrukturer och policyutmaningar på fjärrvärmemarknaden.” ESO Rapport 2025:3.

Magnusson, Dick. ”Ägarförändringar på den svenska fjärrvärmemarknaden – En översikt över förvärv och avyttringar 1990 – 2014”. Arbetsnotat nr 353, februari 2015. Linköpings universitet. ISRN LiU-TEMA-T-WP-353-SE.

Näringsdepartementet. Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer. Promemoria, N2012/1676/E, 2012.

Palm, Jenny och Dick Magnusson. ”Medias rapportering om fjärrvärme: framställning och budskap nationellt och lokalt”. Forskningsrapport, Fjärrsyn Rapport 2009:32, 2009.

Posner, Richard A. “Natural Monopoly and Its Regulation”. 21 *Stanford Law Review* 548, 1968.

Proposition 1994/95:222. Ny ellagstiftning.

Proposition 2007/08:60. Fjärrvärmelag m.m.

Rankinen, Matias. (2023a) ”Energijätten anklagas för monopolmissbruk”. *Dagens Nyheter*, 2 januari 2023.

Rankinen, Matias. (2023b) ”Energijätten backar delvis efter kritikstormen”. *Dagens Nyheter*, 27 februari 2023.

Rothstein, Bo. *The quality of government : corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press, 2011.

SOU 1942:14. Promemoria angående hyresreglering.

SOU 1993:68. Delbetänkande, Elkonkurrens med nätmonopol.

SOU 2003:115. Delbetänkande, Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet.

SOU 2004:136. Skäligt pris på fjärrvärme.

SOU 2005:5, Liberalisering, regler och marknader.

SOU 2005:33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden.

SOU 2005:63. Tryggare Leveranser – Fjärrvärme efter konkurs.

SOU 2005:4. Liberalisering, regler och marknaden.

SOU 2011:44. Fjärrvärme i konkurrens.

Summerton, Jane. *When district heating comes to town: the social shaping of an energy system*. Doctoral thesis/Tema avdelningen för Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Linköping: Linköpings universitet, 1992.

Summerton, Jane. “Coalitions and Conflicts: Swedish Municipal Energy Companies on the Eve of Deregulation”. I Nordic Energy Systems, redigerad av Arne Kaijser och Marika Hedin. Science and History Publications, 1995.

Svedberg, Agnes. ”Vattenfall chockhöjer fjärrvärmetaxan i Uppsala”. Debattartikel, Upsala Nya Tidning 14 september 2023.

Svenska Wikipedia. ”Artikel om Industrigruppen Återvunnen Energi IÅE”. Åtkomstdatum 23 november 2026. https://sv.wikipedia.org/wiki/Industrigruppen_%C3%85tervunnen_Energi

Werner, Sven. *Fjärrvärmens utveckling och utbredning*. Stockholm: Värmeverksföreningen (VVF), 1989.

Åberg, Magnus, Lars Fälting och Anders Forssell. ”Is Swedish district heating operating on an integrated market? Differences in pricing, price convergence,

and market strategy between public and private district heating companies." *Energy Policy* 90 (2016): 222-232.

Åberg, Magnus, Lars Fälting, Jonas Carlsson, Lars Johansson, Anders Forssell, Joakim Widén, Annica Nilsson, Joakim Munkhammar och David Lingfors. "Nya lösningar för fjärrvärme i miljonprogramsområden". Forskningsrapport, Fjärrsyn Rapport 2017:414, 2017.

Åberg, Magnus, Lars Fälting,David Lingfors, Annica Nilsson och Anders Forssell. "Do ground source heat pumps challenge the dominant position of district heating in the Swedish heating market?", *Journal of Cleaner Production*, Vol 254, (May 2020), article 120070.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se