

# KAN MAN SKAPA FÖRTROENDE MED LAGSTIFTNING?

RAPPORT 2016:230





# Kan man skapa förtroende med lagstiftning?

EN ANALYS AV FJÄRRVÄRMELAGENS POTENTIAL ATT  
SKAPA FÖRTROENDE

DANIEL HULT

ISBN 978-91-7673-230-4

© 2016 Energiforsk AB



## FÖRORD

Efter att fjärrvärmelagen trädde i kraft 2008 stod det snart klart att lagen är ett nytt och i många avseenden främmande element i de institutionella sammanhang som fjärrvärmeföretagen tidigare verkat i och förhållit sig till. Många i branschen undrade över hur lagen förhåller sig till etablerade institutioner och hur den påverkar den institutionella miljön. Svensk Fjärrvärmes Marknadsråd beslutade därför att initiera ett projekt som problematiserar avsikten med lagen och tydliggör vad den innebär.

Projektet har genomförts i tre etapper och har mynnat ut i en juridisk avhandling med titeln Lagstiftningens ändamålsenlighet: En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende. Här presenteras slutrapporten där ambitionen är att sammanfatta avhandlingen för en bredare läsekrets.

Studien har genomförts av Daniel Hult doktorand vid Göteborgs universitet. En referensgrupp har följt arbetet och lämnat synpunkter. Gruppen har bestått av Lena Engholm, Mjölby-Svartådalen Energi och Patrik Holmström, Svensk Fjärrvärme.

Projektet ingår i forskningsprogrammet Fjärrsyn som finansieras av Energimyndigheten och fjärrvärmebranschen. Fjärrsyn ska stärka möjligheterna för fjärrvärme och fjärrkyla genom ökad kunskap om fjärrvärmens roll i klimatarbetet och för det hållbara samhället till exempel genom att bana väg för affärsmässiga lösningar och framtidens teknik.

Anders Ericsson  
Ordförande i Svensk Fjärrvärmes marknadsråd

Rapporten redovisar projektets resultat och slutsatser. Publicering innebär inte att Fjärrsyns programråd, Svensk Fjärrvärme eller Energiforsk har tagit ställning till innehållet.



## SAMMANFATTNING

Av fjärrvärmelagens förarbeten framgår att fjärrvärmelagens övergripande ändamål är att skapa förtroende. Närmare bestämt är det förtroende hos fjärrvärmekunderna för fjärrvärmen som ska skapas med avseende på att fjärrvärmeföretagen levererar fjärrvärme på ett adekvat sätt till avtalsvillkor och i synnerhet priser som kunden uppfattar som skäliga. Det framgår dock inte om lagstiftaren avsett att skapa förtroende för de enskilda fjärrvärmeföretagen (så kallat personligt förtroende) eller om lagstiftaren avsett att kunden ska få ökat förtroende för fjärrvärmen som uppvärmningsform i institutionell mening (så kallat systemförtroende).

För att en kund ska kunna bygga upp ett personligt förtroende för ett enskilt fjärrvärmeföretag är det en förutsättning att kunden tror att fjärrvärmeföretaget agerar utifrån välvilja gentemot kunden. Den regleringsteknik som används i fjärrvärmelagen bygger dock på både civilrättslig och offentligrättsligt tvång. Tvångsmomenten i fjärrvärmelagen förhindrar att kunden bygger upp ett personligt förtroende för fjärrvärmeföretaget eftersom kunden aldrig kan vara säker på om fjärrvärmeföretaget handlar som det gör av välvilja eller för att det är legalt tvunget att handla på ett visst sätt.

För att en kund ska kunna bygga upp ett systemförtroende för fjärrvärmen krävs att kunden kan lita på att regelsystemet kring fjärrvärmeförsäljning skyddar kunden mot fjärrvärmeföretagets möjligheter att utnyttja en dominant position. Trots att den regleringsteknik som används i fjärrvärmelagen bygger på tvångsåtgärder kan fjärrvärmelagens bestämmelser inte anses skydda kunden tillräckligt mycket för att motivera ett systemförtroende.

Vid en samlad bedömning framgår det att lagstiftaren genom fjärrvärmelagen försökt att skapa både personligt förtroende och systemförtroende samtidigt med resultatet att ingetdera uppnås. I rapporten läggs därför fram förslag på hur regleringen skulle kunna förändras för att på ett bättre sätt bidra till förtroendeskapande. Den huvudsakliga rekommendationen är att kundkollektivet delas upp i två kategorier och att regleringen för den ena kategorin utformas med personligt förtroende som målsättning medan regleringen för den andra kategorin utformas med systemförtroende som målsättning. För den kategori kunder som kan anses vara mycket skyddsvärda bör systemförtroende vara målsättningen medan för den kategori som inte anses mycket skyddsvärda personligt förtroende bör vara målsättningen. För att skapa systemförtroende måste lagstiftaren skärpa regleringen av fjärrvärmeföretagen, till exempel genom prisreglering eller civilrättsligt tvingande lagstiftning till kundernas fördel. För att skapa personligt förtroende bör lagstiftaren avstå från att reglera; staten bör i stället genom andra organ understödja framtagandet och utvecklingen av partsgemensamma och frivilliga självregleringsåtgärder.

## SUMMARY

### **Is it possible to create trust by means of legislation?**

*An analysis of the trust-creating potential of the District Heating Act*

It is clear from the preparatory works of the District Heating Act (DHA) that the overarching purpose of the DHA is to create trust. It is the customers' trust in district heating that is to be enhanced regarding with regard to the suppliers' capability and benevolence to deliver district heating in an adequate way and in accordance with contractual terms the customers consider to be fair. It is, however, not clear whether the legislature has intended to create personal trust in individual district heating companies or system trust in district heating in an institutional sense.

To build personal trust, it is important that the customer be of the opinion that the supplier acts out of benevolence towards the customer. The regulatory technique used in the DHA is, however, based on mandatory rules of both a private law and an administrative law character. The mandatory nature of the regulatory technique makes it hard for the customer to know whether the supplier is acting out of benevolence towards the customer, or whether the acts of the supplier are due to the mandatory nature of the rules. This prevents the customer from building personal trust.

To build system trust, it is important that the customer can be confident that the regulation of the suppliers protects the customer from the suppliers' taking unfair advantage of the customer by overusing a dominant position. Although the regulatory technique used in the DHA is of mandatory nature, the provisions of the DHA cannot be deemed to sufficiently protect the customer to such an extent that it would be motivated for the customer to trust the system.

On a general assessment of these factors, therefore, it seems that the legislature has tried to create both personal trust and system trust at the same time, with the result that neither is achieved. In this report, I put forward some suggestions as to how to change the regulation in order to enhance the trust-creating effect. The main recommendation is that the customer collective be divided into two categories: one for which personal trust is the objective, and one for which system trust is the objective. Customers deemed to have strong needs of protection should belong to the category of customers whose system trust is to be promoted, whereas customers deemed not to have strong needs of protection should belong to the category of customers whose personal trust is to be enhanced. To create system trust, the legislature ought to strengthen the regulation of the suppliers, for example by implementing price regulation or mandatory protective private law provisions. To create personal trust, the legislature ought to refrain from further regulation, at the same time as the state, in other capacities than the legislative one, ought to support the establishment and development of voluntary self-regulation programs.





## INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>INTRODUKTION</b>	<b>12</b>
1.1	MINA AVSIKTER MED DEN RAPPORTEN	12
1.2	REGLERINGEN AV FJÄRRVÄRMEVERKSAMHET OCH BAKGRUNDEN TILL STUDIEN	13
1.3	STUDIENS SYFTE, METOD OCH AVGRÄNSNINGAR	16
<b>2</b>	<b>GENOMFÖRANDE OCH ANALYSER</b>	<b>18</b>
2.1	FÖRTROENDE SOM FJÄRRVÄRMELAGENS ÖVERGRIPANDE ÄNDAMÅL	18
2.1.1	Förtroendegivare och förtroendemottagare	18
2.1.2	Fjärrvärmelagens förtroendebegrepp är oklart	18
2.1.3	Vad är förtroende för något?	19
2.1.4	Hur uppstår förtroende?	21
2.1.5	Vad har förtroende för funktion?	23
2.1.6	Personligt förtroende och systemförtroende	25
2.1.7	Förtroendebegreppet i fjärrvärmelagen	26
2.2	FJÄRRVÄRMELAGEN SOM STYRMEDEL	29
2.2.1	Inledning	29
2.2.2	Kundkategorierna: näringsidkare och konsument	29
2.2.3	Tvingande respektive dispositiv reglering	30
2.2.4	Energimarknadsinspektionen och tillsynsuppdraget	31
2.3	ANALYS – KAN FJÄRRVÄRMELAGEN BEDÖMAS SKAPA FÖRTROENDE?	32
2.3.1	Analysernas genomförande	32
2.3.2	Har fjärrvärmelagen potential att skapa personligt förtroende?32	
2.3.3	Har fjärrvärmelagen potential att skapa systemförtroende?35	
2.3.4	Analyserna jämförda med varandra – lagstiftaren försöker göra två saker samtidigt	38
<b>3</b>	<b>FÖRSLAG MOT BAKGRUND AV STUDIEN</b>	<b>40</b>
3.1	INLEDANDE ANMÄRKNINGAR	40
3.2	LAGSTIFTAREN	40
3.3	SVENSK FJÄRRVÄRME OCH FJÄRRVÄRMEFÖRETAGEN	44
3.4	KUNDORGANISATIONERNA OCH KUNDERNA	45
<b>4</b>	<b>AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>REFERENSER</b>	<b>49</b>



# 1 INTRODUKTION

## 1.1 Mina avsikter med rapporten

Den här resultatrapporten svarar mot den tredje och sista etappen i ett forskningsprojekt som tog sin början våren 2010.<sup>1</sup> Arbetet i de tre etapperna har lett fram till att jag har disputerat i rättsvetenskap med avhandlingen *Lagstiftnings ändamålsenlighet – En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende*.<sup>2</sup>

Syftet med den här rapporten är att på ett populärvetenskapligt sätt sprida resultaten från avhandlingsarbetet till berörda parter utanför den akademiska världen. Den tänkta läsaren av rapporten är därför inte i första hand andra akademiker utan personer som har anknytning till fjärrvärme i allmänhet och regleringen av fjärrvärme i synnerhet. Denna läsarkrets tror jag kan vara tämligen bred och torde inkludera allt från fjärrvärmeföretag och deras kunder till myndigheter inblandade i regleringen av fjärrvärme samt tjänstemän och politiker som förbereder och fattar beslut i frågor som rör regleringen av fjärrvärme.

Att rapporten är av populärvetenskaplig karaktär innebär att den i många avseenden är förenklad för att forskningsresultaten ska bli mer lättillgängliga. För den som vill fördjupa sig i frågan om förtroende och fjärrvärmelagen har jag försett den här texten med specifika referenser till kapitel, avsnitt och sidor i min avhandling.

Jämfört med avhandlingen lägger jag i rapporten större vikt vid att konkretisera forskningsresultatets betydelse för fjärrvärmebranschen. Detta medför att jag också ”tar ut svängarna” i större utsträckning än vad som är tillrådligt inom det akademiska genom att framföra rekommendationer för framtida handlande i olika avseenden och för olika aktörer.

Utöver denna resultatrapport avser jag sprida forskningsresultaten genom presentationer och seminarier. Den som är intresserad av ett muntlig framförande och diskussion kring min forskning uppmuntras därför att kontakta mig för planering av sådan aktivitet. Jag nås enklast per mail till [daniel.hult@law.gu.se](mailto:daniel.hult@law.gu.se).

Rapporten är disponerad på följande sätt. I det första kapitlet – *Introduktion* – ger jag en översiktlig beskrivning av bakgrunden till den genomförda forskningen och vilket metodologiskt tillvägagångssätt jag använt mig av. I kapitel två – *Genomförande och analys* – redogör jag för mina analyser och forskningsresultat. I det tredje kapitlet – *Förslag mot bakgrund av studien* – framför jag regleringsförslag mot bakgrund av de genomförda analyserna och i det fjärde kapitlet – *Avslutande reflektioner* – resonerar jag fritt med avseende på framtiden och fjärrvärmens reglering.

<sup>1</sup> De två tidigare etapperna är avrapporterade i fjärrsyns resultatrapporter Hult, *Det reglerade fjärrvärmeavtalet*, 2011:12 och Hult, *Det reglerade fjärrvärmeavtalet, etapp två*, 2013:13. Därtill kan nämnas ytterligare en studie som så här i efterhand kan sägas ha fungerat som en förstudie till de senare studierna, nämligen fjärrsyns resultatrapport Hult, *Fjärrvärmelagens disposivitet i förhållande till näringsidkare*, 2009:23.

<sup>2</sup> Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015.

## 1.2 Regleringen av fjärrvärmeverksamhet och bakgrunden till studien

Under den senare delen av 1900-talet kan man identifiera en tydlig privatiseringstrend i Sverige. Verksamheter som tidigare varit statliga eller kommunala förvaltningsangelägenheter bedrivs numera i bolagsform.<sup>3</sup> Emellanåt benämns den typen av reformer som *avreglering* av en verksamhet. Termen *avreglering* är dock något missvisande eftersom reglerna kring verksamheten sällan blir färre utan tvärtom tenderar att öka i omfattning efter reformen. Det är snarare en *omreglering* som sker: den tidigare regleringen ersätts med annan reglering.

Fjärrvärmeverksamhet är ett exempel som passar väl in i den beskrivna privatiseringstrenden. Fram till 1980-talet bedrevs nästan samtliga fjärrvärmeverksamheter som kommunala förvaltningar och reglerades då genom de förvaltningsrättsliga och kommunalrättsliga lagarna. Tre principer var av grundläggande betydelse:

- 1) Självkostnadsprincipen
- 2) Likställighetsprincipen
- 3) Lokaliseringsprincipen

*Självkostnadsprincipen* innebär att en av kommunen driven verksamhet inte ska drivas med vinstsyfte; verksamhetens intäkter ska i stället spegla verksamhetens faktiska kostnader. *Likställighetsprincipen* innebär att en kommun är skyldig att behandla alla kommuninvånare på samma sätt såvida inte sakliga grunder för olika behandling föreligger och *lokaliseringsprincipen* innebär att den verksamhet som en kommun bedriver måste syfta till att gynna den egna kommunens intresse.

Från 1980-talet och framåt omvandlades många kommunala fjärrvärmeverksamheter från förvaltningsform till bolagsform. När 1996-års ellagsreform genomfördes valde många kommuner att sälja sina fjärrvärmeföretag till privata aktörer. För fjärrvärmens del innebar 1996-års reform att både självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen togs bort. I och med fjärrvärmelagens införande ett antal år senare inskränktes även lokaliseringsprincipen så att kommunalt ägda fjärrvärmeföretag fick möjlighet att bedriva verksamhet utanför den egna kommunen. Utvecklingen innebar i praktiken att fjärrvärmeverksamhet gick från att vara en service som det allmänna tillhandahöll sina invånare till att vara en tjänst såld av vinstdrivna företag enligt en marknadslogik. Rättsligt sett har detta inneburit att förhållandet mellan fjärrvärmedistributör och fjärrvärmeanvändare har förändrats från ett förvaltningsförhållande mellan det allmänna och den enskilda till ett kontraktsförhållande mellan ett företag och dess kunder.

Det dröjde dock inte länge efter 1996 till dess att lagstiftaren uppmärksammade att situationen inte var tillfredsställande. Den vertikala integrationen som är förknippad med fjärrvärmeverksamhet, tillsammans med dess lokala karaktär, gjorde att lagstiftaren ansåg att fjärrvärmeföretagen hade en monopolliknande ställning i förhållande till

<sup>3</sup> Se SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader* för några exempel på detta tema.

sina befintliga kunder.<sup>4</sup> Därtill menade lagstiftaren att det normalt sett inte är ekonomiskt realistiskt för en befintlig kund att byta uppvärmningsform. Lagstiftaren ansåg det därför föreligga en så kallad *inlåsningsseffekt* i så mening att befintliga kunder var hänvisade till det enda fjärrvärmeföretag som fanns att tillgå i det område där kunden befann sig samtidigt som kunden inte rimligen kunde byta uppvärmningsform – den befintliga kunden ansågs därför låst till fjärrvärmeföretaget på orten.

Den dominanta position som fjärrvärmeföretaget många gånger anses ha gentemot befintliga kunder har lett till uppfattningen att det föreligger risk att förtroendet för fjärrvärmen ska minska. I den regeringsproposition som låg till grund för införandet av fjärrvärmelagen<sup>5</sup> skrivs till exempel:

I praktiken intar fjärrvärmeföretagen en monopolliknande ställning och har därför möjlighet att själva besluta om den framtida prisutvecklingen utan att kunderna har möjlighet att reagera annat än med de mycket kostnadskrävande investeringar som ett byte till en annan uppvärmningsform innebär. Ett bristande förtroende för prisutvecklingen för fjärrvärme kan leda till att kunderna väljer andra uppvärmningsformer som är miljömässigt sämre men som kunden anser ger bättre möjligheter att påverka pris och andra viktiga avtalsvillkor.<sup>6</sup>

Citatet är belysande för den problembeskrivning som genomsyrar fjärrvärmelagspropositionen: fjärrvärmeföretagen anses ha en monopolliknande position vilket riskerar leda till minskat förtroende för fjärrvärmen vilket i sin tur riskerar leda till att kunderna överger fjärrvärmen och väljer miljömässigt sämre uppvärmningsalternativ. För att motverka en sådan utveckling har lagstiftaren ansett sig tvungen att reglera fjärrvärmen på rättslig väg. Flera olika rättsliga regleringstekniker<sup>7</sup> har föreslagits och utretts. Bland annat har frågan om reglerat TPA (tredjepartsaccess) utretts grundligt och förslag på prisreglering har varit uppe på bordet vid flera tillfällen.<sup>8</sup> Dessutom har möjligheterna för så kallad prisförändringsprövning och införandet av en likställighetsprincip

<sup>4</sup> Med "befintlig kund" avses kunder som redan är anslutna till ett fjärrvärmenät och som har fjärrvärme som uppvärmningskälla. Jämför med "potentiell kund" som är en kund som skulle kunna ansluta sig till ett fjärrvärmenät men som inte har gjort det eller som är ansluten men inte köper fjärrvärme.

<sup>5</sup> Härafter benämner jag denna proposition *fjärrvärmelagspropositionen*.

<sup>6</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 25.

<sup>7</sup> En *regleringsteknik* är ett sätt att försöka styra sociala skeenden, till exempel ett fjärrvärmeföretags agerande mot sina kunder. En *rättslig* regleringsteknik innebär att just juridiska medel används för att åstadkomma styrningen. Se mer om detta i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, s. 165-166.

<sup>8</sup> Ang. TPA, se t.ex. SOU 2005:33 *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, s. 81-110 och SOU 2011:44 *Fjärrvärme i konkurrens*. Ang. prisreglering, se t.ex. SOU 2004:136 *Skäligt pris på fjärrvärme*, särskilt s. 111-125.

diskuterats och utretts.<sup>9</sup> Ingen av dessa regleringstekniker har dock genomförts.<sup>10</sup> I stället valde lagstiftaren att försöka påverka den förment problematiska situationen genom att införa fjärrvärmelag (2008:263)<sup>11</sup>.

Fjärrvärmelagens övergripande ändamål är att skapa förtroende.<sup>12</sup> Detta ska åstadkommas genom att fjärrvärmelagen dels ska stärka kundernas position gentemot fjärrvärmeföretagen, dels ska öka fjärrvärmeföretagens verksamhetstransparens. Två citat från fjärrvärmelagspropositionen kan exemplifiera:

[Fjärrvärmel]agen innehåller bestämmelser som syftar till att stärka fjärrvärmekundernas ställning och öka insynen i en fjärrvärmeverksamhet.<sup>13</sup>

I syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning och trygga dem i valet av fjärrvärme innehåller denna proposition således förslag som avser avtalsvillkoren för fjärrvärme. I propositionen lämnas också förslag som inte tar sikte på förhållandet mellan fjärrvärmeföretagen och fjärrvärmekunderna utan har en offentlighetskaraktär. Även de förslagen syftar till att öka förtroendet för fjärrvärme som uppvärmningsform.<sup>14</sup>

Tar man ett helhetsperspektiv på lagstiftarens problembeskrivning och lagstiftarens försök att åtgärda problemet, framträder en regleringslogik<sup>15</sup> enligt följande: Fjärrvärmeföretagen intar en monopolliknande ställning i förhållande till befintliga kunder vilket riskerar leda till minskat förtroende för fjärrvärmerna och därmed minskad användning av fjärrvärme som uppvärmningsform. För att motverka detta instiftar lagstiftaren fjärrvärmelagen vars bestämmelser ska stärka kundernas position gentemot fjärrvärmeföretagen och öka fjärrvärmeföretagens verksamhetstransparens. Genom stärkt kundposition och ökad transparens ska förtroendet för fjärrvärmerna öka. Det ökade förtroendet ska i sin tur leda till att befintliga kunder förblir kunder och att potentiella kunder väljer fjärrvärme i stället för någon annan uppvärmningsform som är miljömässigt sämre än fjärrvärmerna. Schematiskt kan detta illustreras så här:

<sup>9</sup> Se Energimarknadsinspektionen, *Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme*, EI R2013:07

<sup>10</sup> En begränsad form av TPA har visserligen införts men den gäller bara i produktionsledet och inte i distributionsledet och motiverades av resurseffektivitetsskäl, inte av hänsyn till kundernas position, se prop. 2013/14:187 *Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten*.

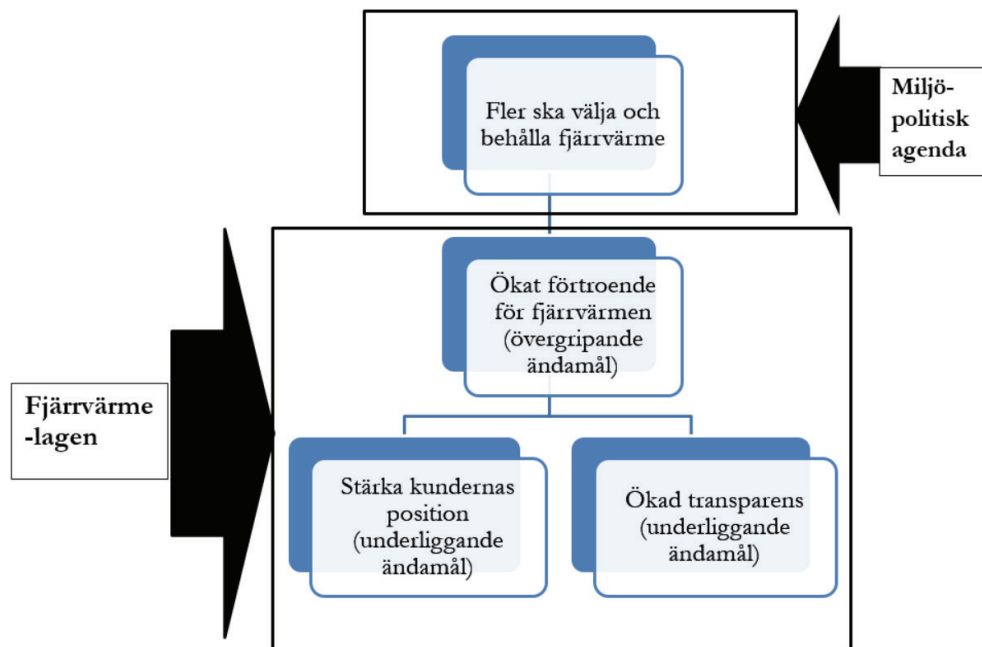
<sup>11</sup> Här efter benämner jag denna lag *fjärrvärmelagen*.

<sup>12</sup> Se mer om fjärrvärmelagens ändamål i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 3.5 *Fjärrvärmelagens ändamål*.

<sup>13</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 1.

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 26.

<sup>15</sup> En *regleringslogik* är de antaganden som lagstiftaren gör med avseende på hur viss reglering kommer att fungera för att uppnå de ändamål som motiverar regleringens existens. Se mer om begreppet *regleringslogik* i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 1.1.3 *Att utvärdera lagstiftning vetenskapligt* och 1.3.4 *Forskningsuppgiftens fyra steg*.



### 1.3 Studiens syfte, metod och avgränsningar

Syftet med den forskning jag bedrivit på fjärrvärmelagen har varit att undersöka om fjärrvärmelagen kan bedömas vara ett ändamålsenligt regleringsinstrument. Den centrala frågan är därför *om fjärrvärmelagen kan bedömas ha potential att skapa förtroende*.

För att besvara denna fråga har jag använt mig av ett tvärvetenskapligt och regleringsteoretiskt angreppssätt.<sup>16</sup> Eftersom jag är jurist till yrket har utgångspunkten naturligtvis varit av rättslig karaktär men jag har inte begränsat mitt material till endast juridiskt material. Förtroendebegreppet har behandlats vetenskapligt inom många olika discipliner och jag har därför ansett det viktigt att försöka få en så bred bild av förtroendebegreppet som möjligt.<sup>17</sup> Det är detta som utgör studiens tvärvetenskapliga inslag. Fjärrvärmelagen har sedan undersökts i sin egenskap av regleringsinstrument – frågan som i detta avseende varit central är hur lagstiftaren avsett att fjärrvärmelagen ska leda till ökat förtroende. Denna del kan (något förenklat) beskrivas som en sedvanlig rättslig analys av fjärrvärmelagen. Slutligen har fjärrvärmelagen jämförts med resultaten från undersökningen av förtroendebegreppet och analyserats i ljuset av regleringsteoretiska

<sup>16</sup> I den syntesrapport om förtroende och fjärrvärme som publicerades 2013 konstaterades att förtroendebegreppet visserligen berörs i många av Fjärrens forskningsrapporter men att det ofta saknas ett "vetenskapligt grepp om begreppet", se Rydén m.fl., *Ta förtroende på allvar*, Fjärrens resultatrapport 2013:32, särskilt s. 35-38. I den här rapporten tar jag just ett vetenskapligt grepp om begreppet i syfte att skapa kunskap om förtroende med avseende på fjärrvärmeföretagen, deras kunder och fjärrvärmelagen. Genom hänvisningarna till min avhandling i på samma tema ges läsaren också möjlighet att ytterligare fördjupa sig från ett mer akademiskt-vetenskapligt perspektiv.

<sup>17</sup> Se mer om det metodologiska angreppssättet i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 4.2 *Förtroende – ett svårfångat begrepp*.



modeller i syfte att göra en bedömning av om fjärrvärmelagen bidrar till ökat förtroende för fjärrvärmen. Detta sista moment utgör studiens regleringsteoretiska inslag.

Studien är avgränsad till den specifika frågan om fjärrvärmelagen kan bedömas bidra till ökat förtroende för fjärrvärmen. Huruvida fjärrvärmelagen har eller saknar andra kvaliteter har inte analyserats. Det ska också understrykas att undersökningen är teoretisk såtillvida att jag inte själv har genomfört några empiriska undersökningar, till exempel genom enkätundersökningar eller intervjuer. Empiri har förvisso använts, men då i form av andras studier kring vilka jag har teoretiserat. I praktiken innebär detta att jag inte gör anspråk på att uttala mig om huruvida fjärrvärmelagen de facto har skapat förtroende sedan den infördes; i stället gör jag en teoretisk bedömning av om fjärrvärmelagen har potential att skapa förtroende.

## 2 GENOMFÖRANDE OCH ANALYSER

### 2.1 Förtroende som fjärrvärmelagens övergripande ändamål

#### 2.1.1 Förtroendegivare och förtroendemottagare

Som kommer att framgå nedan är förtroende ett fenomen som kan betecknas som *relationellt*. Förtroende finns alltid i relation till något. På ett abstrakt plan kan man tala om förtroendegivare respektive förtroendemottagare för att fånga det relationella i förtroende.<sup>18</sup>

*Förtroendegivaren* är den part i relationen som hyser förtroende medan *förtroendemottagaren* är den part i relationen som åtnjuter förtroendet. Om exempelvis Petra har förtroende för Thomas så är Petra förtroendegivare och Thomas förtroendemottagare.

Det ska här särskilt noteras att det är fråga om givande och *mottagande*; inte givande och tagande. Förtroende är något som ges till någon annan, man kan inte ta någons förtroende. Förtroende har i detta avseende likheter med gåvor. Om Petra frivilligt ger Thomas något, då har Thomas fått en gåva av Petra. Om Thomas i stället tar samma sak från Petra mot hennes vilja, då kan vi inte längre prata om gåvor utan om stöld. På samma sätt förhåller det sig med förtroende och det är därför parterna i en förtroendebegrepp relation bör benämnas förtroendegivare respektive förtroendemottagare.

#### 2.1.2 Fjärrvärmelagens förtroendebegrepp är oklart

Fjärrvärmelagens övergripande ändamål är som sagt att skapa förtroende för fjärrvärmerna. Att så är fallet framgår tämligen tydligt av framför allt fjärrvärmelagens förarbeten. Där slutar dock tydligheten: vad lagstiftaren mer exakt avser med förtroende framgår inte explicit över huvud taget.<sup>19</sup> Det finns till exempel ingen definition av förtroendebegreppet vare sig i fjärrvärmelagens lagtext eller i lagens förarbeten. Det finns inte heller något explicit resonemang i förarbetena kring hur förtroendebegreppet ska förstås inom ramen för fjärrvärmelagen.

För att få en bättre bild av hur fjärrvärmelagens förtroendebegrepp ska (eller i vart fall *kan*) förstås, har jag undersökt vad som sägs om förtroende inom olika vetenskapliga discipliner. Ur denna breda undersökning har det varit möjligt att vaska fram grundläggande komponenter som synes vara gemensamma för hur förtroendebegreppet förstås vetenskapligt. Vilka dessa grundläggande komponenter är och hur de förhåller

<sup>18</sup> Se mer om terminologin i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 4.3 *Terminologiska anmärkningar*.

<sup>19</sup> För en analys som pekar på denna otydlighet, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 3.5.5 *Lagstiftarens förtroendebegrepp är oklart*.

sig till varandra kommer jag att redogöra för nedan i avsnitt 2.1.3–2.1.6. Därefter tolkas fjärrvärmelagens förtroendebegrepp mot bakgrund av denna redogörelse i avsnitt 2.1.7.

### 2.1.3 Vad är förtroende för något?

Förtroende är intimt förknippat med *risk*.<sup>20</sup> Förtroende och risk är så intimt förknippade med varandra att det är en vanlig uppfattning att man inte kan tala om förtroende utan att tala om risk. För att förtroendegivaren ska kunna ha förtroende för förtroendemottagaren måste förtroendegivaren riskera något genom att ha förtroende för förtroendemottagaren.

Vad denna risk är för något kan naturligtvis variera från fall till fall. Men i sin mest grundläggande form utgörs risken av att förtroendemottagaren inte utför de *handlingar* som förtroendet avser. Förtroende avser nämligen alltid någon form av handling som förtroendemottagaren ska utföra.<sup>21</sup> Om Petra har förtroende för Thomas att han ska vattna hennes blommor när Petra är bortrest på semester och därför ber honom att göra det, så riskerar Petra att Thomas inte vattnar blommorna och att de därför kanske inte överlever semestern. När man pratar om förtroende bör man därför vara klar över vilka handlingar förtroendet avser. Handlingarna kan vara av både positiv och negativ art, det vill säga det kan vara fråga om att förtroendemottagaren ska göra något (positivt) eller att förtroendemottagaren ska avstå från att göra något (negativt).

Till detta ska en annan viktig komponent av förtroendebegreppet läggas: förtroende utgörs av förtroendegivarens *subjektiva uppfattningar* om förtroendemottagaren.<sup>22</sup> Förtroende är inte fakta om sakernas tillstånd, utan uppfattningar om sakernas tillstånd. Och uppfattningar kan i varierande grad skilja sig från fakta. Närmare bestämt är det förtroendegivarens uppfattningar om förtroendemottagarens förmåga och välvilja att utföra handlingarna som är avgörande för om förtroendegivaren har förtroende för förtroendemottagaren. Med *förmåga* avses här om förtroendegivaren tror att förtroendemottagaren klarar av att utföra handlingarna som förtroendet avser. *Välvilja* tar i stället sikte på om förtroendegivaren tror att förtroendemottagaren av egen vilja vill utföra handlingarna. Om förtroendegivaren hyser uppfattningen att förtroendemottagaren har både förmåga och välvilja att utföra handlingarna som förtroendet avser har förtroendegivaren förtroende för förtroendemottagaren. Men om förtroendegivaren tror att förtroendemottagaren saknar antingen förmåga eller välvilja (eller båda) så har förtroendegivaren inte förtroende för förtroendemottagaren.

För att konkretisera det förda resonemanget kan det vara på plats med ett exempel. Låt säga att Petra har bokat chartersemester och att hennes plan lyfter från flygplatsen klockan 07:00 på morgonen. Petra funderar på om hon ska be Thomas att skjutsa henne

<sup>20</sup> Se mer om förtroende och risk i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.2.1 *Förtroende och risk*.

<sup>21</sup> Se mer om handlingarna som förtroendet avser i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.2.2 *Förtroendets fokusering*.

<sup>22</sup> Se mer om förtroende som subjektiva uppfattningar i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.2.3 *Förtroende som psykologiskt tillstånd*.

till flygplatsen så att hon slipper ta bussen så tidigt på morgonen. Innan Petra ber Thomas att skjutsa henne bör hon fundera på om hon har förtroende för Thomas med avseende på handlingen att skjutsa henne till flygplatsen. Petra tar nämligen en risk om hon väljer att anförtro Thomas uppgiften att köra henne till flygplatsen. Risken ligger i att Thomas antingen saknar förmåga eller välvilja (eller båda) att köra Petra till flygplatsen, vilket skulle leda till att hon missar sitt flyg. Thomas bristande förmåga skulle till exempel kunna bero på att Thomas saknar körkort, att han är bakfull när han vaknar och därför inte är kapabel att köra bil eller att han helt enkelt saknar bil. Petra måste därför fråga sig om hon tror att Thomas kommer att klara av att köra henne till flygplatsen i tid. Om hon tror det, hyser hon uppfattningen att Thomas har förmåga att utföra handlingarna som förtroendet avser. För att Petra ska ha förtroende för Thomas räcker det dock inte med att hon tror att Thomas har förmåga, hon måste också fråga sig om Thomas har välvilja att köra henne till flygplatsen, det vill säga om Thomas faktiskt har för avsikt att köra henne. Om Petra tror att Thomas både är kapabel att köra henne och har för avsikt att köra henne, har Petra förtroende för Thomas i fråga om att köra henne till flygplatsen. Om hon i stället tror att Thomas inte är kapabel att köra henne eller att han inte har för avsikt att köra henne, så saknar hon förtroende.

Genom exemplet belyses ytterligare en aspekt av förtroende som fenomen: förmåga kan inte kompensera för brist i välvilja och välvilja kan inte kompensera för brist i förmåga.<sup>23</sup> Det spelar ingen roll hur kapabel en förtroendemottagare är om inte förtroendemottagaren vill utföra handlingarna som förtroendet avser. På samma sätt spelar det ingen roll hur välvillig en förtroendemottagare är om inte förtroendemottagaren är kapabel att utföra handlingarna. Om man till exempel föreställer sig att Thomas bara är tio år gammal blir det tydligt att Petra inte kan ha förtroende för Thomas eftersom tioåringar saknar förmåga att köra bil alldeles oavsett hur gärna Thomas än vill köra Petra till flygplatsen. Om man i stället föreställer sig att Thomas och Petra är bittra ovänner blir det på samma sätt tydligt att det inte spelar någon roll hur kapabel bilförare Thomas är eftersom han förmodligen inte vill köra Petra.

Mot bakgrund av vad som sagts hittills om förtroende kan man konstatera följande: förtroende är förtroendegivarens subjektiva uppfattning om förtroendemottagarens förmåga och välvilja att utföra de handlingar som förtroendet avser. I och med detta konstaterande blir det också tydligt hur förtroende och risk hänger ihop. Risken utgörs av att förtroendemottagarens uppfattning om förtroendemottagarens förmåga och välvilja är felaktig med följderna att förtroendemottagaren inte utför handlingarna antingen på grund av bristande förmåga eller bristande välvilja.

När vi nu har skaffat oss en uppfattning om vad förtroende är för något kan vi gå vidare med att undersöka hur förtroende uppstår. Vad är det som gör att en förtroendegivare har förtroende för en förtroendemottagare?

<sup>23</sup> Se mer om detta i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, s. 109-110.

#### 2.1.4 Hur uppstår förtroende?

Förtroende byggs *gradvis och över tid*.<sup>24</sup> Att ha förtroende är inget som förtroendegivaren bara hur som helst kan bestämma sig för och det går inte heller att beordra någon att ha förtroende. Detta beror på att förtroende är subjektiva uppfattningar. Man kan bestämma sig för att agera på ett visst sätt och man kan bli beordrad (eller rent av tvingad) att agera på ett visst sätt, men ett agerande är inte samma sak som en uppfattning. I stället formas förtroendegivarens uppfattning om förtroendemottagaren genom relations-interna och relations-externa faktorer.<sup>25</sup>

*Relations-interna* faktorer utgörs av förtroendegivarens egna erfarenheter av förtroendemottagaren medan de *relations-externa* faktorerna utgörs av andras utsagor om förtroendemottagaren. För att knyta an till exemplet med Petra och Thomas: Om Thomas vid tidigare tillfällen skjutsat Petra med bil på ett sätt som Petra har varit nöjd med så har Petra byggt upp ett förtroende för Thomas i detta avseende genom relations-interna faktorer. Är det i stället så att Petra aldrig tidigare har skjutsats av Thomas har hon inga sådana relations-interna faktorer att förlita sig på och hon kan då behöva förlita sig på andras utsagor om till exempel Thomas bilkörning, punktlighet och pålitlighet. För att förtroende ska kunna byggas upp baserat på relations-interna faktorer behövs tid eftersom förtroendegivaren och förtroendemottagaren behöver interagera med varandra vid flera tillfällen för att gradvis bygga upp ett förtroende. Förtroende baserat på relations-externa faktorer kan gå fortare att bygga upp eftersom förtroendegivaren inte själv behöver interagera med förtroendemottagaren vid flera tillfällen. De relations-externa faktorerna aktualiserar dock ytterligare en förtroenderelation, nämligen den mellan förtroendegivaren och informationsgivaren som uttalar sig om förtroendemottagaren. För att kunna basera sitt förtroende på informationsgivarens utsagor om förtroendemottagaren måste förtroendegivaren ha förtroende för informationsgivaren att denne ger en korrekt bild av förtroendemottagaren.

Ett fjärrvärmenära exempel får illustrera det sagda. Låt säga att Petra funderar på att skaffa fjärrvärme till sin villa. Hon har dock ingen egen erfarenhet av det lokala fjärrvärmeföretaget och hon har hört att vissa fjärrvärmeföretag utnyttjar sina kunder. Petra saknar således förtroende byggt på relations-interna faktorer. Hon börjar därför fråga sina vänner och bekanta som är kunder hos fjärrvärmeföretaget vad de tycker om fjärrvärme i allmänhet och bygdens fjärrvärmeföretag i synnerhet. De allra flesta av hennes vänner och bekanta talar väl om fjärrvärmeföretaget vilket gör att Petra får en positiv uppfattning om fjärrvärmeföretaget – ja, hon känner rent av att hon har förtroende för fjärrvärmeföretaget! Detta förtroende är byggt på relations-externa faktorer och förutsätter därför att hon litar på att hennes vänner och bekanta ger en korrekt bild av fjärrvärmeföretaget.

<sup>24</sup> Se mer om förtroende och tid i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.3.1 *Förtroende och tid*.

<sup>25</sup> Se mer om relations-interna och relations-externa faktorer i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, s. 115-117.

Nästa steg i analysen fokuserar på förtroendemottagarens *handlingsmotiv*.<sup>26</sup> Med handlingsmotiv avses det motiv som förtroendemottagaren har för att utföra handlingarna som förtroendet avser. För att förtroendegivaren ska kunna ha förtroende för förtroendemottagaren måste förtroendegivaren hysa uppfattningen att förtroendemottagaren utför handlingarna med välvilja som handlingsmotiv. Vad detta innebär i praktiken är att förtroende inte per automatik byggs upp bara för att förtroendemottagaren utför handlingarna som förtroendet avser. Om handlingarna förvisso utförs men förtroendegivaren tror att handlingsmotivet är något annat än välvilja, då kommer utförandet av handlingarna sakna positiv effekt på förtroendebyggandet. Om förtroendegivaren till exempel tror att förtroendemottagaren utför handlingarna till följd av att någon tvingar förtroendemottagaren att utföra handlingarna, då kommer inte förtroendegivaren att bygga upp förtroende för förtroendemottagaren även om handlingarna blir utförda.

Åter till Petra och fjärrvärmeföretaget för att konkretisera. Låt säga att Petra funderar på det här med prissättningen på fjärrvärme. Hon har läst i tidningen någon gång att något fjärrvärmeföretag (hon kommer inte ihåg exakt vilket) använder sin dominanta position för att ta ut överpriser av sina inlåsta kunder. Detta gör att Petra funderar på om hon har förtroende för sitt eget fjärrvärmeföretag vad gäller prissättningen. Om Petra saknar förtroende för sitt fjärrvärmeföretag kommer hon sannolikt förespråka prisreglering: med prisreglering kommer en myndighet att kontrollera så att fjärrvärmeföretaget inte tar ut orimliga priser, resonerar hon. Då spelar det ingen roll om fjärrvärmeföretaget saknar välvilja mot Petra som kund eftersom de legala kraven kommer att fungera som handlingsmotiv för fjärrvärmeföretaget att sätta rimliga priser.

Om vi i stället tänker oss att Petra har förtroende för sitt fjärrvärmeföretag, då kommer hon inte att uppleva att prisreglering är nödvändigt. Har hon förtroende för fjärrvärmeföretaget så innebär det att hon tror att fjärrvärmeföretaget sätter sina priser med välvilja som handlingsmotiv och därför inte kommer att utnyttja sin dominanta position.

Det ska här särskilt noteras att avgörande inte är vilket handlingsmotiv förtroendemottagaren faktiskt har. Det avgörande är vilket handlingsmotiv förtroendegivaren tror att förtroendemottagaren har. Det är därför inte omöjligt att det uppstår situationer i vilka förtroendemottagaren faktiskt agerar med välvilja som handlingsmotiv men förtroendegivaren tror att handlingsmotivet är något annat, till exempel legala krav. Detta konstaterande är av särskild vikt för diskussionen kring fjärrvärmelagens förtroendeskapande potential och jag ska därför återkomma till den i avsnitt 2.3.2.

En sista viktig komponent när det gäller frågan hur förtroende uppstår är förtroendegivarens *förväntningar*.<sup>27</sup> För att den förtroendebyggande processen ska fungera väl är det viktigt att förtroendegivarens förväntningar på förtroendemottagaren är rimliga. Att förväntningarna är rimliga definieras som att det råder ungefärlig balans mellan å ena sidan förtroendegivarens uppfattningar om förtroendemottagarens förmåga och

<sup>26</sup> Se mer om förtroende och handlingsmotiv i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.3.2 *Förtroende och handlingsmotiv*.

<sup>27</sup> Se mer om förtroende och förväntningar i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.3.3 *Förtroende och förväntningar*.

välvilja att utföra de handlingar som förtroendet avser och å andra sidan förtroendemottagarens faktiska förmåga och välvilja att utföra handlingarna. Om förväntningarna är för höga riskerar förtroendegivaren att bli besviken när de inte infrias, och det kan inverka menligt på förtroendebygget. För låga förväntningar är sannolikt inte lika negativt för förtroendebygget i det flesta fall men skulle kunna vara det under vissa omständigheter, till exempel om förtroendemottagaren misstänker att förtroendegivaren har bättre kapacitet än vad som avslöjas. Det bästa är dock som sagt om förväntningarna är rimliga.

Rimliga förväntningar kan i princip skapas på två sätt. Det första är att förtroendegivare och förtroendemottagare i samförstånd reder ut vad som är rimliga förväntningar.<sup>28</sup> Det andra är att förtroendemottagaren ensidigt talar om för förtroendemottagaren vad denne kan förvänta sig. Det första alternativet är att föredra men i en relation som redan präglas av lågt förtroende kan det andra alternativet vara det enda möjliga. Oavsett alternativ är det dock viktigt att förtroendemottagaren lever upp till förväntningarna.

Petra har beslutat sig för att ansluta sig till det lokala fjärrvärmeföretaget och har därför tagit kontakt med fjärrvärmeföretaget för att diskutera tidsplan och kostnader. De kommer överrens om att det hela ska vara klart om sex månader och att anslutningen kommer att kosta 40 000 kronor. Anslutningen blir dock inte av förrän efter 9 månader och dessutom vill fjärrvärmeföretaget ha 50 000 kronor betalt till följd av oförutsedda kostnader. Petra blir besviken och får lägre förtroende för fjärrvärmeföretaget. Om anslutningen i stället hade genomförts efter tre månader blir Petra visserligen glad för det men hon undrar också varför fjärrvärmeföretaget inte kunde sagt så från början – har fjärrvärmeföretaget inte bättre kontroll på sina processer är så, funderar hon.

I detta avsnitt har jag diskuterat frågan hur förtroende uppstår. I nästa avsnitt ska diskuteras vad förtroende har för funktion. När förtroende väl finns i en relation, vad är det förtroendet innebär för relationen?

### 2.1.5 Vad har förtroende för funktion?

Förtroendets funktion är att *reducera social komplexitet*.<sup>29</sup> Den som har förtroende för någon annan behöver inte fundera lika mycket över vilka risker man tar när man interagerar med den andra personen. Om Petra har förtroende för Thomas bilkörande kan hon utan större omsvep be honom om skjuts. Skulle Petra sakna förtroende skulle det bli mycket krångligare att avgöra om hon ska be Thomas om skjuts. Förtroende underlättar på så sätt interaktion mellan olika aktörer i ett samhälle, till exempel mellan fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekund. I ekonomiska termer kan det uttryckas som att förtroende sänker transaktionskostnader.<sup>30</sup> Detta betyder inte att man inte utsätter sig för

<sup>28</sup> I detta avseende är det belysande att se vad som sägs om fjärrvärmeföretagens dialog med sina kunder kring fjärrvärmeaffären i Rydén m.fl., *Fjärrvärmens affärsmodeller*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:7, s. 178-188.

<sup>29</sup> Se mer om förtroende och social komplexitet i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.4.1 *Förtroende som komplexitetsreducerande mekanism*. Se också Luhmann, *Förtroende – en mekanism för reduktion av social komplexitet*, 2005 (1968), Bokförlaget Daidalos.

<sup>30</sup> Se Rydén m.fl., *Fjärrvärmens affärsmodeller*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:7, s. 193-194.

risker när man interagerar med andra: det betyder bara att man uppfattar interaktionen som mer eller mindre riskfri om man har förtroende för den man interagerar med. Återigen gör det sig påmint att förtroende är förtroendegivarens uppfattningar om förtroendemottagaren och uppfattningar måste inte per nödvändighet stämma överens med fakta.

Eftersom fjärrvärmelagens underliggande ändamål är att stärka kundernas position och att öka fjärrvärmeföretagens verksamhetstransparens, och att uppfyllandet av dessa ändamål syftar till att öka förtroendet för fjärrvärmen, är det av intresse att närmare undersöka det funktionella förhållandet mellan dels förtroende och *information*, dels förtroende och *kontroll*. Fjärrvärmelagen innehåller flera bestämmelser som syftar till att kunderna ska få information om fjärrvärmeföretaget, ett exempel är 5 § fjärrvärmelagen om prisinformation. Det är därför viktigt att förstå vilken effekt ökad information har på förtroendeskapandet. Fjärrvärmelagen innehåller också flera bestämmelser som inskränker fjärrvärmeföretagets möjlighet att agera i förhållande till kunderna, till exempel reglerna om förhandlingsskyldighet i 7-9 §§ fjärrvärmelagen. Det är därför också viktigt att förstå vilken effekt lagstiftarens försök att kontrollera fjärrvärmeföretagets handlande har för förtroendeskapandet.

Vad gäller förtroende och information synes det vara en vanlig uppfattning att mer information leder till ökat förtroende. Tanken bakom resonemanget är att ju mer förtroendegivaren vet om förtroendemottagaren, desto lättare är det för förtroendegivaren att avgöra om förtroendemottagaren är att lita på. Resonemanget är delvis korrekt men måste justeras för att bli helt korrekt. Det är förvisso helt riktigt att mer information kan leda till ökat förtroende, men det finns ingenting som säger att det måste vara så. Huruvida mer information leder till ökat förtroende beror helt och hållet på vad det är för information som framkommer om förtroendemottagaren. Om informationen är positiv i förtroendehänseende ökar förtroendet men om informationen är negativ i förtroendehänseende minskar förtroendet. Kom ihåg exemplet med Petra och Thomas: om Petra får reda på att Thomas brukar skjutsa kamrater på ett alldeles utmärkt sätt så ökar förtroendet; skulle hon i stället få reda på att Thomas saknar körkort så minskar förtroendet. Ökad information om förtroendemottagaren leder därför inte per automatik till ökat förtroende.<sup>31</sup>

Vid en analys av förhållandet mellan förtroende och kontroll kan man konstatera att kontroll är ett substitut till förtroende.<sup>32</sup> När förtroendegivaren inte har förtroende för förtroendemottagaren så kan förtroendegivaren i stället försöka kontrollera förtroendemottagaren i syfte att våga interagera med förtroendemottagaren. Om Petra inte litar på sitt fjärrvärmeföretag utan tror att fjärrvärmeföretaget ska utnyttja sin dominanta position kommer Petra att vilja försöka kontrollera fjärrvärmeföretagets agerande gentemot henne, till exempel genom att förespråka prisreglering eller andra ingripande lagstiftningsåtgärder som begränsar fjärrvärmeföretagets handlingsutrymme. Vad kontrollåtgärden gör är att den ersätter det som förtroendegivaren uppfattar som bristande välvilja

<sup>31</sup> Se mer om förtroende och information i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.4.2 *Förtroende och information*.

<sup>32</sup> Se mer om förtroende och kontroll i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.4.3 *Förtroende och kontroll*.



hos förtroendemottagaren. Kontrollåtgärden har således den effekten (förutsatt ett den fungerar) att förtroendegivaren kan få förtroendemottagaren att utföra handlingarna som förtroendet avser även om förtroendemottagaren inte vill utföra handlingarna. Kontrollåtgärder kan dock inte ersätta bristande förmåga hos förtroendemottagaren: om förtroendemottagaren de facto inte är kapabel att utföra handlingarna som förtroendet avser kan inga kontrollåtgärder göra att förtroendemottagaren plötsligt är kapabel, oavsett hur kraftfulla de är.

Om Thomas saknar förmåga att köra Petra till flygplatsen därför att han helt enkelt aldrig lärt sig att köra bil kan inte Petra tvinga Thomas till att kunna köra bil – inte ens om hon hotar honom till livet skulle Thomas helt plötsligt kunna köra bil bara därför att han blir tvingad. Det är dock möjligt att kontrollåtgärder och tvång kan få förtroendemottagaren att utveckla sin förmåga över tid, men momentant kan kontroll inte ersätta förmåga. Slutsatsen är därför att kontroll är ett substitut till förtroende såtillvida att olika kontrollåtgärder kan (om de fungerar) ersätta bristande välvilja hos förtroendemottagaren så att förtroendegivaren vågar interagera med förtroendemottagaren trots att förtroende inte föreligger.

Det som här sagts om förtroende och kontroll vilar på antagandet att kontroll är något externt som verkar på förtroendemottagaren. Prisreglering av fjärrvärmeföretaget antas vara en extern påverkan på fjärrvärmeföretagets möjlighet att sätta priser och Petras hot mot Thomas antas vara en extern påverkan på Thomas att köra bil. Det är dock möjligt att växla perspektiv och se kontroll som något internt hos förtroendemottagaren. Det perspektiv som ser kontroll som något externt till förtroendemottagaren kommer jag nedan benämna *personligt förtroende* medan det perspektiv som ser kontroll som något internt hos förtroendemottagaren kommer att benämnas *systemförtroende*.

### 2.1.6 Personligt förtroende och systemförtroende

Personligt förtroende är förtroende på det sätt som har diskuterats hittills. Det är till exempel Petras förtroende för Thomas bilkörning eller Petras förtroende för fjärrvärmeföretagets prissättning. Termen personligt förtroende försöker fånga att förtroendet är riktat mot en individualiserad aktör – Thomas (som är en fysisk person) och fjärrvärmeföretaget (som är en juridisk person). Kontrollåtgärder kan därför användas för att få dessa personer att agera på ett visst sätt vare sig de vill det eller inte genom att ersätta deras (eventuellt) bristande välvilja att utföra handlingarna som förtroendet avser.

Systemförtroende som koncept ska förstås i kontrast till personligt förtroende. Systemförtroende innebär att förtroendet är riktat mot det sociala system i vilket personen ingår i stället för att vara riktat mot själva personen. Systemförtroende kan till exempel vara att Petra ringer en taxi i stället för att be Thomas köra henne. När taxiCHAUFFÖREN kommer för att hämta upp henne har Petra aldrig träffat just denna taxiCHAUFFÖREN tidigare och hon känner ingen annan som har gjort det heller. Hon kan därför omöjligen veta något om taxiCHAUFFÖREN som person och hon kan därför inte ha personligt förtroende. Petra vet dock att det finns lagar och regler som styr taxibranschen och

hon har positiva erfarenheter av taxichaufförer i allmänhet från tidigare taxiresor. Petra har därför förtroende för det sociala system i vilket just denna taxichaufför ingår och hon vågar därför interagera med taxichauffören som råkar vara representant för systemet just denna gång. Petras systemförtroende innebär således att hon betraktar lagar och regler kring taxiverksamhet som en del av det system för vilket hon har förtroende; hon ser med andra ord kontrollåtgärderna som en intern del av förtroendemottagaren och inte som en extern påverkan.

På samma sätt kan man tänka sig systemförtroende kring fjärrvärme som ett alternativ till personligt förtroende för ett enskilt fjärrvärmeföretag. Om Petra saknar personligt förtroende för fjärrvärmeföretagets prissättning och därför inte vågar interagera med fjärrvärmeföretaget genom att ansluta sig som fjärrvärmekund är det möjligt att hon kommer att förespråka prisreglering som extern kontrollåtgärd på fjärrvärmeföretaget. Om prisreglering införs kommer Petra (eventuellt) att våga interagera med fjärrvärmeföretaget, men inte därför att hon har personligt förtroende utan därför att hon har systemförtroende för fjärrvärme som uppvärmningsform i institutionell mening. Om hon har förtroende för det sociala systemet kring fjärrvärmens vågar hon interagera med fjärrvärmeföretaget trots att hon inte har personligt förtroende för just det fjärrvärmeföretag hos vilket hon är kund.

Det sociala system som kan ligga till grund för ett systemförtroende består inte bara av juridiska lagar och regler. I princip utgör alla former av kontroll över enskilda förtroendemottagaren grund för ett möjligt systemförtroende. I den här rapporten fokuseras dock på just de juridiska aspekterna av systemförtroende eftersom det är fjärrvärmelagens potentiellt förtroendeskapande effekter som undersöks.

### 2.1.7 Förtroendebegreppet i fjärrvärmelagen

Hittills har förtroende analyserats som ett separat fenomen. I det här avsnittet ska den gjorda analysen användas för att kasta ljus över förtroendebegreppet så som det kommer till uttryck i fjärrvärmelagen. Tre frågor är i detta avseende av väsentlig betydelse att besvara:

1. Vem eller vad är förtroendegivare enligt fjärrvärmelagen?
2. Vem eller vad är förtroendemottagare enligt fjärrvärmelagen?
3. Vilka handlingar avser förtroendet enligt fjärrvärmelagen?

*Vem eller vad är förtroendegivare enligt fjärrvärmelagen?* Det framgår av fjärrvärmelagens förarbeten att förtroendegivare inom ramen för fjärrvärmelagen är fjärrvärmekunderna och att det i detta avseende inte görs någon skillnad mellan befintliga kunder och potentiella kunder.<sup>33</sup> Detta betyder att varje fysisk eller juridisk person som redan

<sup>33</sup> Ang. befintliga och potentiella kunder, se fotnot 4 ovan.

är ansluten eller har möjlighet att ansluta sig till ett fjärrvärmenät betraktas som förtroendegivare. Fjärrvärmelagen ska således skapa förtroende hos fjärrvärmekunderna – frågan är dock för vem eller vad fjärrvärmekunderna ska få ökat förtroende.<sup>34</sup>

*Vem eller vad är förtroendemottagare enligt fjärrvärmelagen?* Vem eller vad som är förtroendemottagare enligt fjärrvärmelagen går inte att fastställa med säkerhet. Problemet är att fjärrvärmelagens förarbeten kan tolkas på två olika sätt utan att den ena tolkningen är uppenbart rimligare än den andra. Å ena sidan kan förarbetena tolkas som att det är personligt förtroende som ska skapas men å andra sidan kan förarbetena också tolkas som att det är systemförtroende som ska skapas. Tolkningssvårigheterna har sin grund i att det i förarbetena förekommer vissa uttryck som tyder på personligt förtroende medan andra uttryck tyder på systemförtroende och ytterligare andra uttryck kan tolkas i båda riktningarna. Tre citat från fjärrvärmelagens förarbeten får exemplifiera tolkningssvårigheterna:

En förhandling mellan två parter ger en möjlighet till informationsutbyte och dialog. En förhandling mellan ett fjärrvärmeföretag och en fjärrvärmekund kan bidra till att öka *kundens förtroende för fjärrvärmeföretagen*.<sup>35</sup>

I syfte att stärka fjärrvärmekundernas ställning och trygga dem i valet av fjärrvärme innehåller denna proposition således förslag som avser avtalsvillkoren för fjärrvärme. I propositionen lämnas också förslag som inte tar sikte på förhållandet mellan fjärrvärmeföretagen och fjärrvärmekunderna utan har en offentlighetskaraktär. Även de förslagen syftar till att *öka förtroendet för fjärrvärme som uppvärmningsform*.<sup>36</sup>

En viktig faktor för att fjärrvärmen fortsatt skall utvecklas och stärka sin position som ledande uppvärmningsform på värmemarknaden är att kunderna känner trygghet i valet därav och *förtroende för aktörerna på fjärrvärmeområdet*. Det övergripande målet med en reglering måste därför vara att *skapa förtroende för fjärrvärmen* och trygghet för kunderna i valet av fjärrvärme som uppvärmningsform.<sup>37</sup>

Det första citatet tyder på att lagstiftaren avsett att skapa personligt förtroende. Uttrycket ”öka kundens förtroende för fjärrvärmeföretagen” pekar explicit ut fjärrvärmeföretagen som förtroendemottagare. I det andra citatet framstår det i stället som att lagstiftaren avsett att skapa systemförtroende. Uttrycket ”öka förtroendet för fjärrvärmen som uppvärmningsform” kan tolkas som att det är fjärrvärme som ett institutionellt och socialt system som är förtroendemottagare snarare än det enskilda fjärrvärmeföretaget. Ställs de två citaten – som bara är exempel på uttryck som förekommer på många stäl-

<sup>34</sup> Se mer om vem eller vad som är förtroendegivare i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.6.2 *Förtroendegivare enligt fjärrvärmelagen*.

<sup>35</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 36. Min kurs.

<sup>36</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 26. Min kurs.

<sup>37</sup> SOU 2003:115 *Tryggare fjärrvärmekunder*, s. 46. Min kurs.

len i förarbetena – mot varandra så ser man att det inte tydligt framgår om det är personligt förtroende eller systemförtroende lagstiftaren velat skapa med fjärrvärmelagen. När det dessutom förekommer uttalanden såsom i det tredje citatet blir tolkningssvårigheterna än mer påtagliga. Uttrycket ”förtroende för aktörerna på fjärrvärmeområdet” skulle förvisso kunna tolkas som att aktörerna är fjärrvärmeföretagen men det kan likaväl tolkas som att det är aktörerna i bredare bemärkelse, till exempel tillsynsmyndigheten, Svensk Fjärrvärme, Konkurrensverket, kommunerna som ägare av fjärrvärmeföretag med mera. När det i den efterföljande meningen dessutom kort och gott talas om ”förtroende för fjärrvärmen” kan man inte annat än att ge upp tolkningsfrågan: det är helt enkelt inte möjligt att avgöra om lagstiftaren avsett att skapa personligt förtroende eller systemförtroende. Svaret på frågan vem eller vad som är förtroendemottagare måste därför besvaras med att det *antingen* är personligt förtroende *eller* systemförtroende som lagstiftaren avsett att skapa.<sup>38</sup>

*Vilka handlingar avser förtroendet enligt fjärrvärmelagen?* Den sista frågan avser förtroendehandlingarna, det vill säga frågan med avseende på vilka handlingar ska kunderna få ökat förtroende. Till att börja med kan konstateras att förtroendegivaren måste ha förtroende för förtroendemottagaren i fråga om själva uppvärmningsfunktionen. Handlingarna som förtroendet avser utgörs därför delvis av handlingen att leverera fjärrvärme som värmer upp kundens lokaler eller bostad eller på annat sätt kommer kunden till nytta på avsett vis. Att förtroendet avser denna handling är i det närmaste en självklarhet eftersom uppvärmningsbehovet kan antas utgöra grundorsaken till att en kund över huvud taget är ansluten till ett fjärrvärmenät. Denna självklarhet kommer också direkt till uttryck i fjärrvärmelagen: av 1-2 §§ fjärrvärmelagen framgår att distribution av värme är fjärrvärmeföretagets huvudsakliga åtagande gentemot sina kunder. Därutöver framgår det av fjärrvärmelagens förarbeten att kunderna ska få ökat förtroende för att fjärrvärmeföretagen inte utnyttjar en dominant position i förhållande till kunden genom att använda sig av oskäliga avtalsvillkor, i synnerhet vad gäller prissättningsvillkoren. I detta avseende är det viktigt att notera att förtroendefrågan inte primärt avser om avtalsvillkoren är *juridiskt* skäliga utan om avtalsvillkoren *uppfattas* som skäliga av kunderna. Detta innebär att om en juridisk analys visar att ett visst avtalsvillkor är skäligt så är det av underordnad betydelse i förtroendehänseende om kunden trots det anser att villkoret är oskäligt. Det viktiga, och det som fjärrvärmelagen primärt ska åstadkomma, är att kunderna anser att villkoren är skäliga. Svaret på frågan om vad som är förtroendehandlingarna enligt fjärrvärmelagen kan således formuleras så här: fjärrvärmeföretagen ska leverera fjärrvärme på ett adekvat sätt enligt avtalsvillkor – i synnerhet priser – vilka kunden uppfattar som skäliga.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Se mer om vem eller vad som är förtroendemottagare i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.6.3 *Förtroendemottagare enligt fjärrvärmelagen*.

<sup>39</sup> Se mer om förtroendehandlingarna i Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 5.6.4 *Handlingarna som förtroendet avser enligt fjärrvärmelagen*.

## 2.2 Fjärrvärmelagen som styrmedel

### 2.2.1 Inledning

Hittills har analysen fokuserat på förtroendeskapande som fjärrvärmelagens övergripande ändamål. I de kommande avsnitten fokuseras i stället på fjärrvärmelagen som styrmedel, det vill säga hur fjärrvärmelagen som ett juridiskt-tekniskt instrument är avsett att skapa förtroende.

### 2.2.2 Kundkategorierna: näringsidkare och konsument

Fjärrvärmelagen innehåller många bestämmelser som reglerar det rättsliga förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och fjärrvärmekund. Bestämmelserna är av både pre-kontraktuellt och kontraktuellt slag. Att en bestämmelse är *pre-kontraktuell* innebär att den reglerar förhållanden som hänför sig till omständigheter innan ett avtal ingås mellan fjärrvärmeföretag och kund medan *kontraktuella* bestämmelser avser reglering av själva avtalsförhållandet. De pre-kontraktuella bestämmelserna måste fjärrvärmeföretaget med andra ord följa oavsett om något avtal sluts eller inte medan de kontraktuella bestämmelserna endast blir aktuella om avtal faktiskt sluts. Fjärrvärmelagen innehåller också en del bestämmelser som inte direkt rör förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och kund, till exempel bestämmelserna om begränsat tredjepartstillträde i 37-37d §§. I den här resultatrapporten är denna typ av bestämmelser emellertid avgränsade till förmån för en djupare analys av de bestämmelser som på ett direkt sätt rör förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och kund.

Begreppet *fjärrvärmeföretag* är definierat i 2 § fjärrvärmelagen som en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet. *Fjärrvärmeverksamhet* är i sin tur definierat i 1 § fjärrvärmelagen. Av 3 § fjärrvärmelagen framgår vidare att samma bestämmelser som gäller för fjärrvärmeföretag ska gälla för *fysiska personer* som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Det gör således ingen skillnad i juridiskt avseende om fjärrvärmeverksamhet bedrivs av en juridisk eller fysisk person. Av text-ekonomiska skäl kommer jag dock endast att använda termen ”fjärrvärmeföretag” för att referera till den part i avtalsrelationen som är säljare av fjärrvärmerna.

Begreppet *fjärrvärmekund* definieras också i 2 § fjärrvärmelagen: kund är den som ingått avtal om fjärrvärme med ett fjärrvärmeföretag. Begreppet inrymmer emellertid också en underkategori, nämligen *konsumenterna*. För att kvalificera sig som konsument ska kunden vara en fysisk person som använder fjärrvärmerna huvudsakligen utanför näringsverksamhet. För att undvika missförstånd ska det särskilt understrykas att de juridiska definitionerna av kund och konsument tar sikte på den fysiska eller juridiska person som formellt sett är fjärrvärmeföretagets medkontrahent i avtalet. En privatperson som köper fjärrvärme till sin villa för att använda till hushållsuppvärmning är en konsument men när en bostadsrättsförening ingår avtal om fjärrvärme för föreningens medlemmar räknas inte bostadsrättsföreningen som konsument även om fjärrvärmerna används av privatpersoner i föreningen till uppvärmning av hushållet. Det

samma gäller för samfälligheter när samfälligheten som juridisk person ingår avtal om fjärrvärme för samfällighetens medlemmar.

Det kunder som inte kvalificerar sig som konsument har inte fått en egen term tillägnad sig men det kan vara lämpligt att kalla dessa kunder för *näringsidkare* eftersom en sådan terminologi ansluter till den juridiska systematiken utanför fjärrvärmelagen. Det begreppsliga innehållet i termen näringsidkare definieras negativt med utgångspunkt i begreppen fjärrvärmekund och konsument: den kund som inte kvalificerar sig som konsument är per automatik en näringsidkare i lagens mening.

Fjärrvärmelagens kundkategorier är av väsentlig betydelse för fjärrvärmelagens systematiska uppbyggnad. Framför allt är uppdelningen av kundkollektivet i näringsidkare och konsumenter av betydelse för frågan i vilken mån parterna till ett fjärrvärmeavtal kan avvika från fjärrvärmelagens bestämmelser, det vill säga i vilken utsträckning fjärrvärmelagen är *dispositiv*.

### 2.2.3 Tvingande respektive dispositiv reglering

I förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och kund är fjärrvärmelagens bestämmelser till sin utgångspunkt tvingande till förmån för konsumenter och dispositiv för näringsidkare.<sup>40</sup> Att lagen är *tvingande* innebär att om fjärrvärmeföretag och konsument har avtalat om villkor som ger konsumenten en sämre juridisk position än vad som följer av lag, då gäller lagen före avtalet. Vad detta betyder i praktiken är att fjärrvärmeföretaget inte på juridisk väg kan tvinga konsumenten att acceptera sämre villkor än vad fjärrvärmelagen föreskriver. Detta framgår explicit av 4 § fjärrvärmelagen.

Huruvida fjärrvärmelagen är tvingande eller dispositiv när kunden är näringsidkare är svårare att fastställa. Problemet är att lagtext och förarbeten är tvetydiga. Den enligt min mening mest intuitiva tolkningen är att tolka 4 § fjärrvärmelagen *e contrario*, det vill säga motsatsvis. Hade lagstiftaren avsett att fjärrvärmelagen skulle vara tvingande för både konsumenter och näringsidkare hade detta enkelt kunnat uttryckas i 4 §. Men nu har lagstiftaren valt att explicit tala om att fjärrvärmelagen är tvingande för just konsumenter samtidigt som inget sägs om näringsidkare. Det ligger därför nära till hands att tolka bestämmelsen så, att konsumenterna intar en särställning jämfört med näringsidkarna.

Det finns emellertid även argument för att fjärrvärmelagen ska anses vara tvingande också i förhållande till näringsidkare. I förarbetena till fjärrvärmelagen talas det på flera ställen om att ”kunderna” ska få stärkt ställning på olika sätt utan att det görs skillnad på näringsidkare och konsumenter som olika typer av kunder. Det finns också specifika bestämmelser i fjärrvärmelagen som explicit uttalar att just den bestämmelsen ska vara tvingande även för näringsidkare, se till exempel 6a § 2 st. fjärrvärmelagen om möjligheten att avtala om kortare mätintervall men inte om längre. Vid en sammantagen bedömning är det emellertid min mening att fjärrvärmelagen är civilrättsligt dispositiv i

<sup>40</sup> För en mer utförlig analys av fjärrvärmelagens tvingande respektive dispositiva, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 7.5 *Fjärrvärmelagens tvingande respektive dispositiva sida*. Jfr här till Hult, *Fjärrvärmelagens dispositivitet i förhållande till näringsidkare*, Fjärrsyns resultatrapport 2009:23.

förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och näringsidkare om det inte explicit framgår att så inte är fallet antingen direkt i lagtext eller i förarbetena.

Fjärrvärmelagen är således tvingande till fördel för konsumenter och som utgångspunkt dispositiv för näringsidkare. Men detta konstaterande gäller bara i den avtalsrättsliga relationen mellan fjärrvärmeföretag och kund. Fjärrvärmelagen aktualiserar dock ytterligare en rättslig relation med bäring på fjärrvärmeavtalet, nämligen relationen mellan fjärrvärmeföretag och fjärrvärmelagens tillsynsmyndighet. Denna relation är förvisso offentlighetsrättslig, eftersom den rör förhållandet mellan ett enskilt rättssubjekt (fjärrvärmeföretaget) och staten (genom tillsynsmyndigheten), men har direkt betydelse för den civilrättsliga relationen mellan fjärrvärmeföretaget och kunden.

#### 2.2.4 Energimarknadsinspektionen och tillsynsuppdraget

Enligt 52 § fjärrvärmelagen och 5 § fjärrvärmeförordningen (2008:526) är det Energimarknadsinspektionen (EI) som har till uppgift att utöva tillsyn över att fjärrvärmelagens bestämmelser följs.<sup>41</sup> Innebörden av tillsynsuppgiften uttrycks i fjärrvärmelagspropositionen:

För det fall tillsynsmyndigheten finner att ett fjärrvärmeföretag inte följer gällande bestämmelser bör tillsynsmyndigheten ha befogenhet att förelägga fjärrvärmeföretaget att agera på ett visst sätt och därigenom *tvunga* företaget till rättelse.<sup>42</sup>

Avsikten är tydlig: EI ska kunna tvinga fjärrvärmeföretagen att följa fjärrvärmelagens bestämmelser. Det tvångsmedel EI har till sitt förfogande är möjligheten att *vid vite förelägga* fjärrvärmeföretaget att agera på ett sätt så att fjärrvärmelagens bestämmelser följs, 52 § 2 st. fjärrvärmelagen. Innebörden av EI:s befogenhet att meddela vitesföreläggande regleras i lag (1985:206) om viten. I korthet kan sägas att EI kan förelägga fjärrvärmeföretaget att antingen göra något (positivt vite) eller att avstå från att göra något (negativt vite) och till denna uppmaning fästa en ekonomisk bestraffning om fjärrvärmeföretaget inte följer föreläggandet. Under vissa omständigheter är det också möjligt att rikta föreläggandet mot personer i ledande ställning i fjärrvärmeföretaget i stället för mot fjärrvärmeföretaget som juridisk person.<sup>43</sup>

Mot denna bakgrundsbeskrivning ska en särskild omständighet noteras: det görs i fjärrvärmelagen ingen skillnad mellan kunder och konsumenter ifråga om EI:s uppgift att utöva tillsyn över fjärrvärmelagens bestämmelser. Den praktiska effekten av detta är att i det offentlighetsrättsliga förhållandet mellan fjärrvärmeföretag och EI så är alla de bestämmelser som räknas upp i 52 § fjärrvärmelagen tvingande – oavsett om fjärrvärmeföretagets kund är en konsument eller en näringsidkare.

<sup>41</sup> Tillsynen gäller många men inte alla fjärrvärmelagens bestämmelser, se 52 § fjärrvärmelagen.

<sup>42</sup> Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag*, s. 61. Min kurs.

<sup>43</sup> För en närmare analys av EI:s möjligheter att använda vitesförelägganden, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.3.2 *Regleringsteoretisk analys av regleringens legala tryck i normsåkringshänseende*.

Bilden som framträder visar en regleringsteknik med dubbla lager: ett lager med civilrätt som är tvingande för konsumenter men inte för näringsidkare och ett lager med offentlig rätt som är tvingande för alla kunder. Fjärrvärmelagen kan därför sägas vara enkelt tvingande för näringsidkare och dubbelt tvingande för konsumenter.

## **2.3 Analys – kan fjärrvärmelagen bedömas skapa förtroende?**

### **2.3.1 Analysernas genomförande**

I avsnitt 2.1 konstaterades att fjärrvärmelagens övergripande ändamål är att skapa förtroende för fjärrvärmen men att det är oklart om lagstiftaren avsett att skapa förtroende för det enskilda fjärrvärmeföretaget (personligt förtroende) eller för fjärrvärme som system i institutionell mening (systemförtroende). I avsnittet därefter (2.2) konstaterades att fjärrvärmelagen bygger på en regleringsteknik bestående av två lager som gör fjärrvärmelagen enkelt tvingande för näringsidkare men dubbelt tvingande för konsumenter. I det här avsnittet (2.3) ska de tidigare analyserna föras samman genom att fjärrvärmelagens regleringsteknik analyseras i ljuset av diskussionen om förtroendebegreppet. Eftersom det inte har gått att avgöra om lagstiftaren avsett att skapa personligt förtroende eller systemförtroende kommer två olika analyser att genomföras.

### **2.3.2 Har fjärrvärmelagen potential att skapa personligt förtroende?**

En grundläggande förutsättning för uppkomsten av personligt förtroende är att förtroendegivaren hyser uppfattningen att förtroendemottagaren agerar med välvilja som handlingsmotiv. Om förtroendegivaren tror att något annat än välvilja är det som motiverar förtroendemottagaren att agera så föreligger inte personligt förtroende. Den tvångsbaserade regleringstekniken som fjärrvärmelagen är uppbyggd kring är därför problematisk ur förtroendehänseende. Det latenta tvånget som vilar över fjärrvärmeföretagen gör att kunderna – oavsett om de är konsumenter eller näringsidkare – har anledning att ifrågasätta fjärrvärmeföretagets handlingsmotiv. I den enskilda avtalsrelationen kan kunden alltid ifrågasätta om fjärrvärmeföretaget agerar som det gör därför att det vill ha en god relation med kunden eller om det agerar som det gör för att fjärrvärmelagen kräver det. Det legala tvånget blir en fråga avtalsrelationen extern kontrollmekanism med verkan på parternas relation som inte bara riskerar att ersätta förtroende utan rent av riskerar att motverka möjligheten att bygga upp kundens förtroende för fjärrvärmeföretaget.

Grundproblemet med fjärrvärmelagen vad avser lagens potential att skapa personligt förtroende är således att dess tvingande karaktär gör att kunden alltid har anledning att ifrågasätta fjärrvärmeföretagets handlingsmotiv. Därtill kan själva införandet av



fjärrvärmelagen och den regleringsdiskussion som kringgärdat regleringen av fjärrvärmeföretagen bedömas påverka kundernas förtroende för fjärrvärmeföretagen på ett negativt sätt. Det budskap som lagstiftaren gett uttryck för genom regleringsdiskussionen både innan och efter fjärrvärmelagens införande är att fjärrvärmeföretagen inte är att lita på – i vart fall inte fullt ut. Logiken som styr resonemanget har gått ut på att fjärrvärmeföretagen har en dominant (monopolliknande) position i förhållande till kunderna och att kunderna därför riskerar att bli utnyttjade. Nyckelordet här är ”risk”: kunderna tar en risk vid interaktion med fjärrvärmeföretaget. Den risken hade kunnat hanteras genom förtroende, det vill säga om kunden har förtroende för fjärrvärmeföretaget så skulle kunden våga interagera med fjärrvärmeföretaget trots den föreliggande risken att bli utnyttjad. Lagstiftarens val att reglera fjärrvärmeföretagens agerande gentemot kunderna med en tvångsbaserad regleringsteknik sänder emellertid signalen att fjärrvärmeföretagen inte är att lita på. Lagstiftarens agerande blir för kunden en relations-extern faktor som förmedlar negativ information om fjärrvärmeföretagen i förtroendehänseende.

Som synes är det en på principiella och konceptuella grunder pessimistisk bild som framträder i fråga om fjärrvärmelagens potential att skapa personligt förtroende.<sup>44</sup> Det är dock möjligt att föreställa sig scenarier i vilka kunderna trots allt kan tänkas få ökat personligt förtroende för fjärrvärmeföretagen till följd av fjärrvärmelagen. Fyra sådana scenarier ska analyseras och bedömas.<sup>45</sup>

Det första scenariot är att fjärrvärmekunderna är omedvetna om fjärrvärmelagen och därför inte för sig själva kan förklara fjärrvärmeföretagets agerande med det legala tvånget. Känner inte kunderna till fjärrvärmelagen kan inte fjärrvärmeföretagens handlingsmotiv ifrågasättas på grundval av lagens tvingande karaktär. Inom ramen för det här scenariot förutsätts därför dels att fjärrvärmelagen de facto får fjärrvärmeföretaget att agera på ett förtroendeingivande sätt, dels att kunderna inte känner till att det är fjärrvärmelagen som styr fjärrvärmeföretagens agerande. Personligt förtroende skulle således uppstå till följd av en diskrepans mellan verkliga förhållanden och kundernas uppfattning om verkligheten. Detta scenario kan dock inte bedömas vara särskilt troligt eftersom det kan antas att de flesta kunder känner till fjärrvärmelagens existens.

Det andra hypotetiska scenariot är att kunderna förvisso känner till fjärrvärmelagen men att de inte tillskriver den någon effekt på fjärrvärmeföretagens agerande trots att den de facto styr fjärrvärmeföretagens agerande. Också detta scenario bygger på en diskrepans mellan verkliga förhållanden och kundernas uppfattning om verkligheten: scenariot förutsätter att fjärrvärmelagen påverkar fjärrvärmeföretagen att agera förtroendeingivande samtidigt som kunderna inte tror att det är fjärrvärmelagen som styr fjärrvärmeföretagens agerande. Också detta scenario måste bedömas vara osannolikt. Det kan förvisso vara så att vissa kunder kan tänkas frånskriva fjärrvärmelagen effekt på fjärrvärmeföretagens agerande. Det finns dock inget skäl att anta att de kunder som

<sup>44</sup> För en mer utförlig analys, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.2.1 *De pessimistiska principiella förutsättningarna*.

<sup>45</sup> För en mer utförlig analys, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.2.2 *De optimistiska alternativen*.

resonerar på ett sådant sätt skulle vara fler än de kunder som resonerar på motsatt sätt, det vill säga att man tillskriver fjärrvärmelagen en beteendepåverkande effekt.

Ett tredje tänkbart scenario är att fjärrvärmeföretagen *internaliserar* fjärrvärmelagens reglering. Internalisering av regler innebär att en regel (eller flera) på ett fundamentalt sätt förändrar regeladressatens moraluppfattning och agerande. I fallet med fjärrvärmelagen skulle internalisering innebära att fjärrvärmeföretagen agerar mot kunderna så som fjärrvärmelagen föreskriver men inte för att lagen kräver det utan för att fjärrvärmeföretagen är övertygade om att det är det moraliskt riktiga att göra. Ett konkret exempel är att den i 7-9 §§ fjärrvärmelagen stadgade förhandlingskyldigheten internaliseras hos fjärrvärmeföretagen så att fjärrvärmeföretagen erbjuder den typen av förhandlingar oavsett om det skulle krävas enligt fjärrvärmelagen eller inte. En sådan utveckling är tänkbar men samtidigt oerhört svår att påvisa. För att vara säker på att internalisering har skett måste nämligen det legala tvånget tas bort eftersom det är först när det legala tvånget är ute ur bilden som det är möjligt att avgöra om fjärrvärmeföretagen fortsätter med förhandlingar trots att de inte måste. Man skulle således behöva ta bort fjärrvärmelagen helt och hållet eller göra den genomgående dispositiv för att över huvud taget kunna analysera om internalisering ägt rum. I dagsläget är det därför inte möjligt att med säkerhet uttala sig om förekomsten av internalisering.

Det fjärde scenariot bygger på tanken att fjärrvärmeföretagen överträffar de legala kraven som framgår av fjärrvärmelagen. Det grundläggande problemet med fjärrvärmelagen vad gäller att skapa personligt förtroende är som bekant att kunderna alltid har anledning att ifrågasätta fjärrvärmeföretagens handlingsmotiv till följd av lagens tvingande karaktär. Om fjärrvärmeföretagen då väljer att inte bara följa de krav som ställs utan också överträffar dem så ökar chanserna att kunden hyser uppfattningen att fjärrvärmeföretagen agerar med välvilja som handlingsmotiv. Anledningen är att när fjärrvärmeföretagen gör exakt vad lagen kräver men inte mer, då kan det lätt uppfattas som att fjärrvärmeföretagen agerar som de gör bara för att de är juridiskt tvungna till det. Men om fjärrvärmeföretagen överträffar de legala kraven, då kan agerandet inte lika enkelt förklaras med att fjärrvärmeföretagen är tvingade att agera som de gör. Ansvaret för skapandet av personligt förtroende ligger därför helt och hållet hos fjärrvärmeföretagen som dels måste bestämma sig för att överträffa de legala kraven, dels måste kommunicera överträffandet till kunderna. Att överträffandet måste kommuniceras till kunderna beror på att överträffandet i sig inte påverkar kundernas personliga förtroende – det är först när kunderna får reda på och förstår att fjärrvärmeföretagen gör mer än vad som lagligen krävs av dem som det personliga förtroendet kan stärkas. Avslutningsvis ska noteras att det i strikt mening inte är fjärrvärmelagen som skapar det personliga förtroendet inom ramen för det här scenariot – det är fjärrvärmeföretagen själva. Däremot kan man säga att fjärrvärmelagen får en indirekt effekt i förtroendeskapande avseende på så sätt att de legala kraven i fjärrvärmelagen fungerar som en referenspunkt för vad som kan krävas av ett fjärrvärmeföretag. Allt agerande som ligger under eller tangerar de krav som ställs i fjärrvärmelagen kan förklaras med legalt tvång som handlingsmotiv medan allt agerande som ligger över fjärrvärmelagens krav framstår som motiverade av just välvilja.

Vid en helhetsbedömning av fjärrvärmelagens potential att skapa personligt förtroende måste slutsatsen bli tämligen pessimistisk. Den tvångsbaserade regleringsteknik som fjärrvärmelagen bygger på är i själva verket kontraproduktiv för ändamålet att skapa personligt förtroende. Beaktas de fyra scenarierna är det min mening att det fjärde scenariot framstår som det mest realistiska. Skälet till bedömning är att det fjärde scenariot bygger på att fjärrvärmeföretagen tar sitt eget förtroendeskapande på allvar.<sup>46</sup> Eller annorlunda uttryckt: fjärrvärmeföretagen tar saken i egna händer. De två första scenarierna framstår som allt för chansartade eftersom de utgår från egenskaper hos kunderna som inte går att styra över. Det tredje scenariot är förvisso möjligt men svårigheterna att mäta internalisering gör det alternativet allt för spekulativt. En förutsättning för att fjärrvärmelagen ska kunna sägas bidra till skapandet av personligt förtroende är därför att fjärrvärmeföretagen överträffar fjärrvärmelagens krav och samtidigt kommunicerar detta till kunderna.

### 2.3.3 Har fjärrvärmelagen potential att skapa systemförtroende?

I det här avsnittet ska analyseras om fjärrvärmelagen kan bedömas ha potential att skapa systemförtroende. Systemförtroende skiljer sig från personligt förtroende såtillvida att kundens förtroende inte är riktat mot det enskilda fjärrvärmeföretaget utan mot fjärrvärme som uppvärmningsform i institutionell mening. Frågan som ställs på sin spets är därför om fjärrvärmelagen kan bedömas bidra till att kunden hyser uppfattningen att systemet kring uppvärmningsformen fjärrvärme är att lita på. I fokus för analysen står därför fjärrvärmelagens utformning och frågan om fjärrvärmelagen kan bedömas bidra till att kunden får ökat förtroende för systemet.

Analysen utgår från tre grundläggande regleringsteoretiska grundbegrepp: norm-sättning, övervakning och normsäkring. *Normsättning* avser bestämmelsernas utformning och innehåll, *övervakning* avser möjligheterna att identifiera brott mot bestämmelserna och *normsäkring* avser de åtgärder som kan vidtas både proaktivt och reaktivt för att se till att bestämmelserna följs.<sup>47</sup>

Vid analys av normsättningen jämförs fjärrvärmelagens bestämmelser med de handlingar som systemförtroendet avser. Handlingarna som förtroendet avser är att fjärrvärmeföretaget ska leverera fjärrvärme på ett adekvat sätt till avtalsvillkor som kunden uppfattar som skäligen. Frågan är därför följande: om vi antar att fjärrvärmeföretagen följer fjärrvärmelagens bestämmelser, har kunden då anledning att hysa uppfattningen att fjärrvärmeföretaget har förmåga och välvilja att utföra handlingarna som förtroendet avser?

Svaret på frågan är till övervägande del nej. De flesta av fjärrvärmelagens bestämmelser påverkar inte fjärrvärmeföretagen nämnvärt i fråga om handlingarna som förtroendet avser. Som exempel kan nämnas 5 § fjärrvärmelagen om prisinformation.

<sup>46</sup> Jfr Rydén m.fl., *Fjärrvärmens affärsmodeller*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:7, s. 173-175, där regelefterlevnad av externa normer anses vara blott det första av fyra steg i en förtroendebyggande process; för att verkligen bygga förtroende måste fjärrvärmeföretaget göra mer än så.

<sup>47</sup> För en närmare beskrivning av begreppen, se *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 8.5.3 *Regleringsteoretisk grundstruktur: normsättning, övervakning och normsäkring*.

Även om fjärrvärmeföretaget följer bestämmelsen till punkt och pricka finns det ingenting som garanterar att kunden kommer hysa större systemförtroende än utan bestämmelsen eftersom det är avgörande för systemförtroendet vilken information som framkommer. Den information som fjärrvärmeföretagen presterar kan göra att kunden uppfattar priserna som skäliga men kan lika väl få omvänd effekt. Problemet är således att information i sig inte skapar systemförtroende per automatik utan det beror på vad för information det är, eller närmare bestämt, det beror på hur kunden uppfattar informationen. Liknande problem gäller för de flesta av fjärrvärmelagens bestämmelser. Undantaget är bestämmelserna om distributionsavbrott till konsument i 27-29 och 31 §§ fjärrvärmelagen. Dessa bestämmelser kan bedömas bidra till att kundens systemförtroende både med avseende på adekvata fjärrvärmeleveranser och skäliga avtalsvillkor. Bestämmelserna har dock begränsad påverkan eftersom de endast är tillämpliga när kunden kvalificerar sig som konsument – en stor del av kundkollektivet är därför inte hjälpta av bestämmelserna.<sup>48</sup>

Nästa fråga gäller fjärrvärmelagens bestämmelser ur ett övervakningsperspektiv. Övervakningsuppgiften är ålagd EI som är tillsynsmyndighet och ska tillse att fjärrvärmeföretagen följer bestämmelserna. Flera av fjärrvärmelagens bestämmelser är dock av sådan karaktär att det kan antas vara mycket svårt för EI att upptäcka när ett fjärrvärmeföretag bryter mot bestämmelserna. En orsak till detta är att övervakning i praktiken är beroende av att kunderna uppmärksammar potentiella regelbrott och rapporterar detta till EI. Ett exempel är bestämmelserna om uppsägning av fjärrvärmeavtal enligt 18-21 och 25-26 §§ fjärrvärmelagen. Skulle ett fjärrvärmeföretag bryta mot bestämmelserna om uppsägning, till exempel genom att inte förvarna kunden och utan att följa de lagstadgade informationskraven, kommer det vara svårt för EI att upptäcka ett sådant regelbrott om inte den drabbade kunden själv rapporterar regelbrottet till EI.

Ett annat problem är att flera av fjärrvärmelagens bestämmelser har ett civilrättsligt innehåll som formulerats som brett hållna standarder snarare än som väl avgränsade och exakta regler. Ett exempel är 28 § fjärrvärmelagen som handlar om distributionsavbrott till konsument när konsumenten inte betalat enligt avtalet. För att avgöra om fjärrvärmeföretaget följer denna bestämmelse måste EI bland annat göra bedömningar av om avtalsbrottet är väsentligt och om fjärrvärmeföretagets fordran är ostridig. Båda dessa rekvisit kräver civilrättsliga bedömningar som ofta kan vara komplicerade att göra och som normalt anförtros allmän domstol och inte tillsynsmyndigheter.

En sista faktor att beakta är EI:s möjligheter att utfärda föreskrifter i syfte att förtydliga (och förenkla) tillämpningen av fjärrvärmelagens bestämmelser enligt 1-1b §§ fjärrvärmeförordningen. Möjligheten att utfärda föreskrifter hade kunnat förbättra möjligheterna att övervaka bestämmelserna i fjärrvärmelagen genom att precisera innehållet i de brett hållna bestämmelserna. Rätten att utfärda föreskrifter är emellertid mycket begränsad och gäller endast för bestämmelser i fjärrvärmelagen som redan är relativt väldefinierade.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> För en mer utförlig analys av normsättningen, se *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.3.4 *Analys av normsättningen*.

<sup>49</sup> För en mer utförlig analys av övervakningen, se *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 2.3.4 *Regleringsteoretisk analys av regleringens legala tryck i övervakningshänseende*.

Den tredje och sista delen av analysen kretsar kring fjärrvärmelagens normsäkring. Analysen har genomförts med hjälp av den så kallade *normsäkringspyramiden*<sup>50</sup> som är en del av en regleringsteori kallad *responsive regulation*.<sup>51</sup> I korthet innebär normsäkringspyramiden att normsäkringen blir som effektivast om det finns tillgång till flera olika normsäkringsåtgärder med varierande kraftfullhet. Den aktör som har i uppgift att se till att bestämmelserna följs kan då börja med de mindre kraftfulla normsäkringsåtgärderna för att sedan eskalera upp för pyramiden med tuffare och tuffare åtgärder till dess att bestämmelserna efterlevs. Att denna tanke beskrivs som en pyramid, och inte som en stega eller trappa, beror på att ju fler steg normsäkringspyramiden har och ju kraftfullare den sista åtgärden är, desto fler kommer att följa bestämmelserna utan att några normsäkringsåtgärder behöver användas eller med svaga åtgärder i botten av pyramiden.

Vad gäller fjärrvärmelagen visar en analys att EI har tillgång till ganska många normsäkringsåtgärder eftersom möjligheten att förelägga om vite kan varieras olika sätt. Till exempel kan EI välja att först förelägga utan vite för att i nästa steg förelägga fjärrvärmeföretaget om ett lågt vite. Därefter kan vitesbeloppet höjas och ytterligare därefter kan vitet riktas mot enskilda personer i företaget i stället för fjärrvärmeföretaget som juridisk person. Det saknas dock riktigt kraftfulla normsäkringsåtgärder (det vill säga pyramiden har ingen riktig spets), till exempel möjligheter för EI att temporärt ta över kontrollen över ett fjärrvärmeföretag eller straffrättsliga bestämmelser riktade mot ledande personer i fjärrvärmeföretagen. Vid en sammantagen bedömning kan det dock anses finnas tämligen goda normsäkringsmöjligheter.<sup>52</sup>

När de tre aspekterna normsättning, övervakning och normsäkring beaktas som en helhet är det min bedömning att fjärrvärmelagen endast har liten potential att skapa systemförtroende. Bedömningen har huvudsakligen två skäl för sig.

Det första är att det legala trycket på fjärrvärmeföretagen att följa bestämmelserna är svagt eftersom bestämmelsernas utformning innebär svårigheter för EI att dels identifiera potentiella regelbrott, dels avgöra vad som i det enskilda fallet faktiskt utgör ett regelbrott. När ett regelbrott har identifierats finns förvisso tämligen goda normsäkringsmöjligheter att tillgå, men svårigheterna på övervakningssidan smittar av sig på normsäkringssidan så att det legala trycket totalt sett får bedömas vara svagt. Att det legala trycket är svagt innebär att fjärrvärmeföretagen i praktiken kan välja om de vill följa fjärrvärmelagens bestämmelser eller inte.

Det andra skälet är att även om fjärrvärmeföretagen frivilligt väljer att följa fjärrvärmelagens bestämmelser så innebär det endast en marginell förändring av fjärrvärmeföretagens förmåga och välvilja att leverera fjärrvärme på ett adekvat sätt till avtalsvillkor som kunderna uppfattar som skäliga. Normsättningen är med andra ord inte i samklang med de handlingar som förtroendet avser enligt fjärrvärmelagen. Kunderna

<sup>50</sup> "Enforcement pyramid" på engelska.

<sup>51</sup> Se Ayres & Braithwaite, *Responsive Regulation*, Oxford University Press, 1992.

<sup>52</sup> För en mer utförlig analys av normsäkringen, se *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.3.2 *Regleringsteoretisk analys av regleringens legala tryck i normsäkringshänseende*.

har således ingen anledning att lita mer på fjärrvärme som uppvärmningsform i institutionell mening än vad de har anledning att lita på det enskilda fjärrvärmeföretaget.

#### 2.3.4 Analyserna jämförda med varandra – lagstiftaren försöker

##### **göra två saker samtidigt**

Mina båda analyser har visat att fjärrvärmelagen varken har potential att skapa personligt förtroende eller systemförtroende. Den grundläggande förklaringen till de dystra bedömningarna kan sökas i lagstiftarens konceptuellt outvecklade förhållande till förtroendebegreppet: lagstiftaren har försökt skapa både personligt förtroende och systemförtroende samtidigt, med resultatet att inget av det kan bedömas bli uppnått.

Det grundläggande problemet kan förklaras med hjälp av förhållandet mellan förtroende och kontroll. Kontroll ersätter förtroende på så sätt att om förtroendegivaren saknar förtroende för förtroendemottagaren så kan förtroendegivaren försöka utöva kontroll över förtroendemottagaren i syfte att våga interagera trots bristande förtroende. I fallet med fjärrvärmeföretagen innebär detta att om kunden saknar förtroende för fjärrvärmeföretaget kan kunden försöka kontrollera fjärrvärmeföretaget så att kunden vågar ingå avtal med fjärrvärmeföretaget. Kontrollen består av fjärrvärmelagen och dess tvångsbaserade regleringsteknik. Vad som händer när fjärrvärmelagen infördes 2008 är således att lagstiftaren, å kundernas vägnar, försöker kontrollera fjärrvärmeföretagen. Detta hade kunnat generera stärkt systemförtroende hos kunderna om fjärrvärmelagen varit tillräckligt kraftfull i sin kontroll över fjärrvärmeföretagen. Så är dock inte fallet – fjärrvärmelagen är tämligen svag i sin kontroll – och därför uteblir det stärkta systemförtroendet. Samtidigt är det ofrånkomligen så att fjärrvärmelagen bygger på en tvingande regleringsteknik. Kunden kan därför aldrig veta om fjärrvärmeföretaget agerar som det gör till följd av välvilja mot kunden eller till följd av det legala trycket och därför stärks inte heller det personliga förtroendet för det enskilda fjärrvärmeföretaget.

Det sagda kan konkretiseras genom att diskutera regleringen kring fjärrvärmeföretagens förhandlingsplikt så som den framgår av 7-9 §§ fjärrvärmelagen. Förhandlingskyldigheten går ut på att fjärrvärmeföretagen inte ska kunna säga nej till att förhandla med en kund i frågor som gäller pris och kapacitet. EI har enligt 52 § i uppgift att övervaka att fjärrvärmeföretagen följer sin förhandlingskyldighet och kan således genom vitesförelägganden försöka tvinga ett fjärrvärmeföretag att genomföra en förhandling som fjärrvärmeföretaget inte vill genomföra. Av 8 § framgår vidare vad själva förhandlingen ska omfatta. Fjärrvärmeföretaget ska dels ange skälen för de avtalsvillkor som förhandlingen gäller, dels ge kunden information så att kunden kan bedöma villkorets skälighet, dels försöka komma överens med kunden. I allt väsentligt går regleringen ut på att fjärrvärmeföretaget ska agera som om det var villigt att förhandla trots att det inte är det. Som mest uppenbart blir det om man frågar sig hur det ska gå till när EI försöker tvinga fjärrvärmeföretaget att *komma överens* med kunden. Lagstiftaren vill att fjärrvärmeföretaget ska agera på ett sätt som kan bygga personligt förtroende men stör den möjligheten genom att lägga ett lager av legalt tvång över pro-

cessen. Kunden hamnar då i ett läge där det är mycket svårt att avgöra om fjärrvärmeföretaget förhandlar med kunden därför att fjärrvärmeföretaget vill behandla kunden väl eller därför att fjärrvärmeföretaget vill slippa sanktioner från EI. Kunden kan inte veta om fjärrvärmeföretaget har välvilja som handlingsmotiv och kan därför inte bygga upp ett personligt förtroende. Samtidigt är EI:s möjligheter att konkret påverka eller styra förhandlingen till fördel för kunden minimala, vilket innebär att kunden inte heller har anledning att bygga upp ett förtroende för institutionerna som kringgärdar fjärrvärmeförsäljningen. Något systemförtroende kommer därför inte heller att byggas upp.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> För en mer utförlig jämförelse mellan analyserna, se *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 9.3.4 *De båda analyserna sedda tillsammans – avslutande kommentarer*.

## 3 FÖRSLAG MOT BAKGRUND AV STUDIEN

### 3.1 Inledande anmärkningar

Mot bakgrund av de analyser och resultat för vilka jag redogjort ovan kommer jag i det här kapitlet att ge regleringsförslag till tre olika aktörer verksamma inom fjärrvärmeområdet. De tre aktörerna är (1) lagstiftaren, (2) Svensk Fjärrvärme och fjärrvärmeföretagen, och (3) kundorganisationer och fjärrvärmekunderna. Förslagen bygger på att förtroendeskapande är det övergripande målet med att reglera fjärrvärmerna. Med andra ord utgår jag från att målet är givet och ger alternativa förslag avseende vägen till detta mål. Jag diskuterar således inte huruvida förtroende som fenomen är ett lämpligt regleringsändamål eller huruvida personligt förtroende skulle vara bättre eller sämre än systemförtroende. Jag försöker i stället förhålla mig neutral och pekar endast ut möjliga alternativ beroende på vilka val som görs av de olika aktörerna.

### 3.2 Lagstiftaren

Med sin nuvarande utformning kan fjärrvärmelagen inte bedömas bidra till skapandet av förtroende, varken personligt förtroende eller systemförtroende. Orsaken är huvudsakligen att fjärrvärmelagen försöker åstadkomma både personligt förtroende och systemförtroende samtidigt med resultatet att ingetdera lyckas. Lagstiftaren bör därför bestämma sig för om det är personligt förtroende eller systemförtroende som är målet med regleringen och sedan vidta lämpliga åtgärder. Tre alternativ är tänkbara: (a) lagstiftaren väljer personligt förtroende som övergripande ändamål; (b) lagstiftaren väljer systemförtroende som övergripande ändamål; eller (c) lagstiftaren delar upp kundkollektivet i två kategorier och försöker skapa personligt förtroende för ena kategorin och systemförtroende för den andra kategorin. De tre alternativen ska diskuteras nedan.

*Lagstiftaren väljer personligt förtroende som övergripande ändamål.* Eftersom det grundläggande problemet med fjärrvärmelagens potential att skapa personligt förtroende är den tvångsbaserade regleringstekniken som fjärrvärmelagen bygger på, är det väsentligt att de tvingande momenten i regleringen tas bort om personligt förtroende ska kunna skapas. Detta kan i huvudsak göras på två olika sätt: antingen görs hela fjärrvärmelagen dispositiv eller tas fjärrvärmelagen helt sonika bort från det svenska rättssystemet. Båda alternativen är principiellt sett enkla att genomföra. För att behålla fjärrvärmelagen men göra den dispositiv krävs endast att EI:s roll som tillsynsmyndighet lyfts ut ur fjärrvärmelagen (så att det offentlighetsrättsliga tvånget försvinner) och att det införs en paragraf i fjärrvärmelagen som förtydligar att lagens bestämmelser endast gäller om inget annat har avtalats mellan parterna (så att det civilrättsliga tvånget i förhållande till konsumenter försvinner). Lagtekniskt kan detta genomföras genom att 52 § fjärrvärmelagen stryks (tillsammans med alla referenser till denna paragraf) och att konsumentbegreppet genomgående byts ut mot kundbegreppet samtidigt som 4 § fjärr-



värmelagen ersätts med en bestämmelse som stadgar civilrättslig dispositivitet. Fjärrvärmelagen skulle med detta förslag omvandlas från att utgöra lagstiftarens tvingande imperativ till att utgöra lagstiftarens rekommenderade normallösningar som parterna i det enskilda fallet inte behöver följa. Fördelen med detta förslag är att fjärrvärmeföretaget verkligen får möjlighet att visa att man agerar med välvilja mot kunden som handlingsmotiv, vilket vore positivt för byggandet av personligt förtroende. Nackdelen är att kunden tar en större risk vid interaktion med fjärrvärmeföretaget eftersom det inte längre finns någon extern kontrollmekanism i form av tvingande lag och myndighetsövervakning som skyddar kunden för det fall att fjärrvärmeföretaget väljer att utnyttja en dominant position.

Förslaget att helt ta bort fjärrvärmelagen alternativt göra den helt dispositiv innebär inte att staten<sup>54</sup> behöver hålla sig helt passiv till skeendena på fjärrvärmeområdet. Det vore framför allt möjligt för staten att understödja olika former av självreglering och samtidigt sträva efter skapandet av personligt förtroende hos fjärrvärmekunderna för fjärrvärmeföretagen. Så länge självregleringen är av icke-tvingande karaktär – det vill säga att det enskilda fjärrvärmeföretaget frivilligt väljer att följa självregleringen – så inverkar självregleringen inte menligt på skapandet av personligt förtroende. Ett självregleringsinitiativ bör tas av fjärrvärmeavtalets parter gemensamt och på organisationsnivå men staten skulle genom någon av sina myndigheter kunna inta rollen av en *facilitator* i processerna kring utvecklingen och administrationen av en självreglering. Med begreppet *facilitator* avses här att staten intar en hjälpande men i förhållande till partsintressena neutral roll.<sup>55</sup>

*Lagstiftaren väljer systemförtroende som övergripande ändamål.* Om det inte är personligt förtroende, utan systemförtroende, som eftersträvas, har lagstiftaren med fjärrvärmelagen i princip valt rätt regleringsteknik – tvingande lagstiftning – men valt fel materiellt innehåll. Systemförtroende innebär att förtroendegivaren har förtroende för systemet och därför inte behöver ha förtroende för just den del av systemet med vilken interaktion sker. För fjärrvärmekunden innebär detta att fjärrvärmekunden ska kunna ha förtroende för att det institutionella arrangemanget kring fjärrvärmeaffären tillser att fjärrvärmeföretaget utför de handlingar som förtroendet avser. För att skapa ett sådant systemförtroende behöver lagstiftaren införa mer ingripande reglering än vad fjärrvärmelagen i sin nuvarande utformning innebär. Exakt vilken form av ingripande reglering som bör införas kan jag inte slå fast mot bakgrund av den genomförda studien men det är möjligt att diskutera olika regleringsförslag som skulle föra i riktning mot ökat systemförtroende. Några av dessa alternativ ska diskuteras nedan. De alternativ som diskuteras utgör inte någon uttömmande lista på möjliga regleringstekniker utan anger snarast i vilken riktning regleringen bör föras om syftet är att skapa systemförtroende. Alternativen ska inte heller ses som till varandra uteslutande storheter – det vore mycket möjligt att kombinera flera av alternativen inom ramen för samma regleringsinsats.

<sup>54</sup> Staten ska här förstås i vid bemärkelse och kan jämföras med "lagstiftaren" som avser statens lagstiftande roll och funktion.

<sup>55</sup> Om självreglering i syfte att skapa personligt förtroende, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 10.2 *Vägvalet att skapa personligt förtroende*.

Den kanske mest intuitiva regleringstekniken för att skapa systemförtroende är någon form av prisreglering. Genom att kontrollera fjärrvärmeföretagens prissättning behöver kunderna inte ha förtroende för det enskilda fjärrvärmeföretaget vad avser prissättningen utan det räcker med att kunderna har förtroende för att regleringen genererar skäligen priser. Det ska dock understrykas att prisreglering i sig inte garanterar skapandet av systemförtroende – kunderna måste som sagt hysa uppfattningen att regleringen faktiskt genererar skäligen priser. Utformandet av en sådan prisreglering är inte någon enkel sak att åstadkomma, i synnerhet om prisregleringen inte endast ska se till kundernas bästa utan också ska ta hänsyn till fjärrvärmeföretagens behov.<sup>56</sup> Om kundernas systemförtroende är det överordnade målet med regleringen är det emellertid enligt min mening antagligt att större hänsyn måste tas till kunderna än till fjärrvärmeföretagen.

En prisreglering riktar av uppenbara skäl in sig på de avtalsvillkor som ansluter till just prissättningen. Det vore dock också möjligt att tänka sig reglering av andra faktorer av betydelse för kundernas systemförtroende, till exempel reglerad temperaturgaranti eller stränga krav för leveransavstängning även för näringsidkande kunder. I praktiken innebär den här typen av regleringsåtgärder att en allt större del av ansvaret för fjärrvärmeaffären genom tvingande lag läggs på fjärrvärmeföretaget. Utöver detta bör sanktionssystemet ses över och tillsynsmyndigheten bör få ett tydligt mandat att agera på kundernas sida. Det skulle till exempel kunna handla om att tillsynsmyndigheten intar en aktiv roll i sin övervakning och därtill förses med rättsliga befogenheter att driva rättsliga processer mot ett fjärrvärmeföretag å en eller flera kunders vägnar.

Att skapa systemförtroende genom ingripande reglering är inte problemfritt. Framför allt bör tre regleringsteoretiska problem beaktas: 1) normsättningens detaljutformning (lagstiftningstekniken), 2) kostnader för övervaknings- och normsäkringsarbete och 3) regleringens ekonomiska konsekvenser för regleringssubjektet (fjärrvärmeföretaget). Vad gäller normsättningen är det av vikt för lagstiftaren att noggrant analysera hur regleringen ska utformas för att stärka kundernas systemförtroende med avseende på de handlingar som förtroendet avser. Som noterats ovan ger till exempel prisreglering inte per automatik ökat systemförtroende utan det är helt avgörande att de priser som regleringen leder till uppfattas som skäligen av kunderna. Det måste därför finnas en noga analyserad röd tråd som binder samman kedjan mål-medel-implementering. Därutöver kan kostnadsaspekter utgöra ett problem: ingripande reglering kan antas vara kostsamt att upprätthålla och det är antagligt att inblandade myndigheter behöver få ekonomisk förstärkning för att klara av sitt övervaknings- och normsäkringsarbete. Slutligen bör regleringens effekter på fjärrvärmeföretagen vägas in i en regleringsdiskussion. Även om kundernas situation uttalat skulle prioriteras framför fjärrvärmeföretagens situation kan inte regleringen bli så ingripande att fjärrvärmeverksamhet blir ett olönsamt projekt.<sup>57</sup>

*Lagstiftaren delar upp kundkollektivet i två kategorier och försöker skapa personligt förtroende för ena kategorin och systemförtroende för den andra kategorin. Som*

<sup>56</sup> Se SOU 2004:136 *Skäligt pris på fjärrvärme*, särskilt s. 111-125.

<sup>57</sup> Om starkare legal kontroll i syfte att skapa systemförtroende, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 10.3 *Vägvalet att skapa systemförtroende*.

synes av diskussionerna ovan om möjligheterna att skapa personligt förtroende respektive systemförtroende är den tydliga skillnaden att personligt förtroende förutsätter frivillighet från fjärrvärmeföretagens sida medan systemförtroende bygger på strikt reglering av fjärrvärmeföretagens handlingsutrymme. Att sträva efter det ena samtidigt som det andra är därför dömt att misslyckas. Det är dock möjligt att sträva efter personligt förtroende för en kategori av kunder medan man strävar efter systemförtroende för en annan kategori. Hur en uppdelning av kunderna ska gå till finns inget givet svar på men det är min mening att uppdelningen rimligen bör göras i relation till vilket skyddsvärde som en viss kundkategori generellt sett kan anses ha. Tre sådana möjliga uppdelningar ska kort beröras: (1) näringsidkare-konsument, (2) småhus-andra byggnader och (3) boendeändamål-andra ändamål.

För en jurist är det (nu för tiden) intuitivt att tänka på ett kundkollektiv i kategorierna näringsidkare respektive konsument och fjärrvärmelagen är som bekant redan idag uppdelad på det sättet. Konsumenten anses generellt sett vara skyddsvärd och därför kan man tänka sig en reglering som eftersträvar systemförtroende hos konsumenterna. Näringsidkarna anses däremot generellt sett mindre skyddsvärda och därför kan man tänka sig en reglering som syftar till personligt förtroende hos näringsidkarna. Kategorierna näringsidkare-konsument har den fördelen att terminologin och begreppen är bekanta för det juridiska systemet, det vill säga man behöver inte definiera nya begrepp för att kunna göra distinktionen. Nackdelen är att distinktionen är aningen ”stelbent”. Det är inte svårt att tänka sig kunder som i lagens mening räknas som näringsidkare som i själva verket är lika skyddsvärda som den genomsnittliga konsumenten. Två exempel är enskilda näringsidkare och samfälligheter.

Ett alternativ till uppdelningen i konsumenter och näringsidkare är att dela upp kundkollektivet efter typ av byggnad. Min uppfattning är att det i fjärrvärmebranschens dagliga tal sällan talas om konsumenter utan man talar snarare om småhusägare. Någon exakt definition av ”småhus” finns mig veterligen inte men det torde vara fråga om enskilda hushåll, till exempel villor och fritidshus. Fördelen med en juridisk uppdelning i småhus och andra byggnader vore att småhus-begreppet skulle kunna ges en innebörd som bättre stämmer överens med fjärrvärmebranschens egen begreppsapparat. Nackdelen vore att begreppet skulle behöva definieras med juridisk skärpa, vilket många gånger är en diger uppgift.

Ett tredje alternativ är att fokusera uppdelningen på i vilket syfte kunden köper fjärrvärme. Den som köper fjärrvärme för boendeändamål kan av sociala skäl anses vara mer skyddsvärd än den som köper fjärrvärme för andra ändamål. Med boendeändamål avses här den slutliga användningen vilket till exempel skulle inkludera bostadsrättsföreningar i den skyddsvärda kategorin eftersom bostadsrättsföreningen köper fjärrvärme för att värma upp bostäder. Fördelen med en sådan uppdelning är det sociala hänsynstagandet. Nackdelen är att det kan vara svårt att avgöra vad som är boendeändamål – en bostadsrättsförening använder till exempel fjärrvärme till annat än uppvärmning av just bostadslägenheterna.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> För en mer utförlig analys av möjlighet att dela upp kundkollektivet, se Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet*, Jure, 2015, avsnitt 10.4 *Möjligheten att ta olika vägar för olika kundgrupper*.

### 3.3 Svensk Fjärrvärme och fjärrvärmeföretagen

De svenska fjärrvärmeföretagen spelar en central roll i skapandet av förtroende för fjärrvärmen. Svensk Fjärrvärme som samlande riksorganisation spelar också en viktig roll i sammanhanget men det är trots allt ute i de enskilda verksamheterna som förtroendearbetet måste göras. Vad fjärrvärmeföretagen konkret kan göra i sitt förtroendearbete gentemot kunderna har analyserats i annan fjärrvärmeforskning och jag ska i den här rapporten därför hålla mig till hur fjärrvärmeföretagen kan arbeta med förtroendefrågan från ett specifikt rättsligt perspektiv.<sup>59</sup> Diskussionen kommer att fokusera på fjärrvärmeföretagens möjligheter att skapa personligt förtroende, det vill säga förtroende för det enskilda fjärrvärmeföretaget. Anledningen till denna fokusering är att skapandet av systemförtroende i stor utsträckning ligger utanför fjärrvärmeföretagens egna påverkansmöjligheter. För skapandet av personligt förtroende är fjärrvärmeföretagens agerande emellertid helt avgörande.

Med utgångspunkt i fjärrvärmelagens förtroendebegrepp innebär personligt förtroende att den enskilda kunden hyser uppfattningen att kundens fjärrvärmeföretag har både förmåga och välvilja att leverera fjärrvärme på ett adekvat sätt till avtalsvillkor (i synnerhet prisvillkor) som kunden uppfattar som skäliga. Utgångspunkten måste således vara att fjärrvärmeföretaget är inlyssnande och försöker sätta sig in i kundens behov och önskemål. Detta betyder dock inte att ”kunden alltid har rätt” i den meningen att fjärrvärmeföretaget alltid ska rätta sig efter det som kunden vill. Vad det innebär är att kundens uppfattningar måste ställas i centrum och om kundens önskemål inte kan uppfyllas så ligger det på fjärrvärmeföretaget att förklara för kunden varför det som erbjuds bör uppfattas som skäligt. Frågan är då vad fjärrvärmeföretagen från ett rättsligt perspektiv kan göra för att åstadkomma detta.

Två nyckelord i detta avseende är *dialog* och *öppenhet*. Med dialog avses att fjärrvärmeföretaget ser kommunikation som ett viktigt medel i det förtroendeskapande arbetet och med öppenhet avses att fjärrvärmeföretaget talar klarspråk med kunden om både för- och nackdelar med fjärrvärmeaffären. Fjärrvärmeföretaget bör betrakta den rättsliga relationen med kunden som ett gemensamt projekt för framtiden och inte som ett kortsiktigt vinstmaximerande. Med en liknelse från biologin skulle man kunna se det som att fjärrvärmeföretaget försöker leva i positiv symbios med kunden. Det gäller således att visa på de gemensamma vinsterna med den rättsliga relationen (det vill säga avtalet). Det vore till exempel möjligt att tänka sig prissättningskonstruktioner enligt vilka parterna i stor utsträckning delar på både risker och vinster så att när det går bra för fjärrvärmeföretaget så går det också bra för kunden, och vice versa.

Vad som här sagts om fjärrvärmeföretaget och den enskilda kunden gäller också på organisationsnivå. Svensk fjärrvärme bör arbeta med att finna gemensamma lösningar på rättsliga frågor i så nära samarbete med kundorganisationerna som möjligt. Det är förvisso ingen garanti att gemensamma lösningar på organisationsnivå också genererar personligt förtroende i de enskilda avtalsrelationerna men sannolikheten att till exempel

<sup>59</sup> Se Rydén m.fl., *Fjärrvärmens affärsmodeller*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:7, s. 169-197.

standardavtal framstår som skäliga för kunden kan enligt min mening antas öka om kundens företrädare på organisationsnivå står bakom standardavtalet.

*Prisdialogen* är ett bra exempel på initiativ som har potential att skapa personligt förtroende. Prisdialogen är frivillig för fjärrvärmeföretagen vilket gör att kunderna torde sakna anledning att ifrågasätta fjärrvärmeföretagens handlingsmotiv och initiativet legitimeras genom att organisationer på både fjärrvärmeföretags- och kundsidan stödjer Prisdialogen. Med utgångspunkten att personligt förtroende är målsättningen är Prisdialogen därför principiellt sett ett bra initiativ. Prisdialogen är emellertid i sin nuvarande form tämligen begränsad. Dels därför att Prisdialogen endast gäller den förvisso mycket viktiga men samtidigt begränsade frågan om prisförändringar, dels för att inte alla kundorganisationer står bakom initiativet. Svensk Fjärrvärme har som representant för nästan alla Sveriges fjärrvärmeföretag en viktig funktion i att utveckla och utvidga Prisdialogen och liknande frivilliga självregleringsinitiativ. Det handlar i ett första steg om att etablera Prisdialogen som en legitim och stabil institution tillsammans med redan anslutna kundorganisationer (Riksbyggen och SABO), vilket man redan synes vara en god bit på väg mot.<sup>60</sup> I ett andra steg handlar det om att försöka övertala fler fjärrvärmeföretag och kundorganisationer att ansluta sig till initiativet genom att visa på lyckade exempel där både fjärrvärmeföretag och kund har en positiv uppfattning om Prisdialogen. I ett tredje steg bör Prisdialogen utvidgas till att omfatta fler frågor än bara prisförändringar – kanske kan man tänka sig ett namnbyte till bara *Dialogen*?

### 3.4 Kundorganisationerna och kunderna

Från kundernas perspektiv kan förtroendefrågan hanteras på samma principiella sätt som lagstiftaren, det vill säga kunderna bör reflektera över om personligt förtroende eller systemförtroende är det eftersträvansvärda. Logiken känns igen: om kunderna vill sträva efter att bygga upp personligt förtroende bör frivillighet eftersträvas i regleringshänseende medan om systemförtroende är målet så bör striktare legal reglering eftersträvas.

Om kunderna vill sträva efter att bygga upp personligt förtroende hos den enskilda kunden för det enskilda fjärrvärmeföretaget, bör insatserna inriktas på att stödja utvecklingen av en frivillig självregleringsmodell. I en sådan strävan är det antagligt att de olika kundorganisationerna kommer att inta viktiga roller både vad gäller själva utvecklingen av självregleringen och legitimeringen av densamma. En fungerande självreglering som har legitimitet hos de enskilda kunderna kommer behöva ha kundorganisationernas stöd i både ord och handling.

Om kunderna i stället föredrar systemförtroende bör insatserna inriktas mot att få lagstiftaren att införa striktare legal reglering av fjärrvärmeföretagen, till exempel prisreglering eller tvingande avtalsrättslig reglering. På sätt och vis blir relationen till fjärrvärmeföretagen i ett sådant läge sekundär till relationen till lagstiftaren eftersom det är

<sup>60</sup> Se Energimarknadsinspektionen, *Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen*, EI R2015:04.

lagstiftaren som kan förändra de legala och institutionella ramarna kring fjärrvärmeverksamhet. Det ska dock understrykas att striktare reglering i sig självt inte per automatik leder till ökat systemförtroende. För ökat systemförtroende måste regleringen uppfattas fungera på ett adekvat sätt såtillvida att kunderna till följd av regleringen upplever att det är små risker förknippade med att sluta avtal med ett fjärrvärmeföretag.

Ett problem att beakta i detta sammanhang är att kundkollektivet och deras organisationer inte synes ha samsyn i regleringsfrågan, vilket bland annat syns i relationen till Prisdialogen. Problemet är att om vissa kunder arbetar i riktning mot personligt förtroende medan andra arbetar i riktning mot systemförtroende så är risken att resultatet blir någonstans mitt-i-mellan. Risken är då påtaglig att det ur förtroendehänseende grundläggande problemet med fjärrvärmelagen kvarstår: man försöker göra två saker samtidigt vilkas resultat inte är förenliga med varandra. Från kundernas perspektiv torde det därför vara väsentligt att skapa en så enad agenda i förtroendefrågan som möjligt och därvid välja mellan personligt förtroende och systemförtroende. Det är förvisso också möjligt för kunderna att välja ett delat tillvägagångssätt, det vill säga att arbeta för skapandet av personligt förtroende hos vissa kundkategorier men systemförtroende hos andra kategorier.

## 4 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

I föregående kapitel lämnade jag regleringsförslag med avseende på olika möjliga sätt att förhålla sig till frågan om reglering och förtroende. I det här kapitlet kommer jag att tillåta mig själva att vara mer subjektiv i regleringsfrågan genom att beskriva vad jag personligen anser vore den bästa vägen framåt.

Till att börja med är det viktigt att understryka att förtroendeskapande inte nödvändigtvis behöver vara det ändamål som styr en regleringsdiskussion avseende fjärrvärmen. Att förtroendeskapande har varit i centrum för den här studien beror helt och hållet på att förtroendeskapande är det övergripande ändamål som framgår av fjärrvärmelagens förarbeten. Det är dock min uppfattning att förtroendeskapande är ett bra ändamål för regleringen av fjärrvärmen. Problemet är att det måste göras ett val mellan personligt förtroende och systemförtroende. Enligt mitt förmenande bör en (eventuell)<sup>61</sup> framtida förändring av fjärrvärmens reglering riktas in på att renodla försöken att skapa personligt förtroende respektive systemförtroende hos olika delar av kundkollektivet. För de kunder som anses mycket skyddsvärda bör reglering inriktad på att skapa systemförtroende eftersträvas. För kunder som inte anses mycket skyddsvärda bör insatserna i stället satsas på att skapa personligt förtroende. Staten kan i detta avseende ta ett aktivt ansvar för skapandet av både personligt förtroende och systemförtroende men insatserna måste se helt olika ut. För skapandet av personligt förtroende handlar det om att staten på ett neutralt sätt bör understödja frivilliga och partsgemensamma självregleringsåtgärder, såsom till exempel Prisdialogen. I stället för att reglera parternas mellanhavanden bör staten hjälpa till med framtagandet av sådana modeller, exempelvis genom att bistå partsorganisationerna som medlare vid förhandlingar eller genom att bistå med neutrala resurser och kompetenser. För skapandet av systemförtroende bör staten i stället ta i regleringsfrågan med hårdare nypor genom att lagstiftaren inför skyddsreglering värd namnet och genom att berörda myndigheter får mandat och resurser att ställa sig på de mycket skyddsvärda kundernas sida. Prisreglering och tvingande civilrättslig lagstiftning kan då inte uteslutas.

En uppdelning av kundkollektivet enligt de linjer jag ovan diskuterat ställer höga krav på både fjärrvärmeföretag och kunder i fråga om skapandet av personligt förtroende – det är ett måste att parterna kan enas om frivilliga självregleringsmodeller. Med tanke på Prisdialogens utveckling hittills, finns det anledning att vara försiktigt optimistisk.<sup>62</sup> Det är emellertid också min uppfattning att det bör skyndas långsamt: det tar tid att bygga upp personligt förtroende och det torde vara viktigt att inte stressa fram

<sup>61</sup> Det ska med emfas noteras att regleringsförändringar bara bör genomföras om det verkligen anses nödvändigt. Ständiga diskussioner om förändrad reglering skapar osäkerhet om framtidens spelplan och riskerar att inverka menligt på förutsättningarna att driva fjärrvärmeverksamhet på ett hållbart sätt. I dagsläget är det fullt möjligt att det bästa vore att låta fjärrvärmelagen vara som den är – trots de brister i förtroendeskapande hänseende som jag har pekat på i rapporten – i syfte att skapa förutsebarhet och stabilitet på fjärrvärmeområdet för både fjärrvärmeföretag och kunder.

<sup>62</sup> Se fotnot 60.

lösningar. En långsam och långsiktig process i vilken det finns utrymme att rätta till och lära sig av både framgångar och misstag är att föredra. Det är också viktigt att Prisdialogen tids nog byggs ut så att självregleringen inte stannar vid den viktiga men begränsade frågan om prisförändringar.

Vad avser skapandet av systemförtroende är kraven på fjärrvärmeföretagen och kunderna inte av samma dignitet. Kraven ställs här i stället på lagstiftaren som måste skapa en förtroendeingivande reglering som fjärrvärmeföretagen har att följa och som kunderna har att lita på. För fjärrvärmeföretagen handlar det om att förhålla sig till de direktiv som lagstiftaren utfärdar och som berörda myndigheter driver genom. Fjärrvärmeföretagets legala relation växlar således fokus i mångt och mycket från kunden till den myndighet som genomdriver regleringen. För kunden kommer fokus också riktas om eftersom det är lagstiftare och myndighet som fyller den legala relationen med innehåll snarare än det enskilda fjärrvärmeföretaget med vilken kunden har ett avtal. Om priset bestäms genom prisreglering är det ju inte till fjärrvärmeföretaget en missnöjd kund kan ta sin klagan utan till lagstiftaren och berörd myndighet.

Den svåra frågan som kvarstår är hur uppdelningen av kundkollektivet ska göras. På den frågan har jag inget svar ens som subjektiv uppfattning. Det enklaste vore förstås att utgå från det juridiska konsumentbegreppet. Konsumenter anses generellt vara skyddsvärda och det finns inget som säger att konsumenter skulle vara mindre skyddsvärda i fjärrvärmesammanhang än i några andra sammanhang. Däremot kan det finnas anledning att analysera huruvida den skyddsvärda kretsen fjärrvärmekunder ska göras större än vad konsumentbegreppet omfattar, till exempel i linje med vad som diskuterats tidigare i rapporten om fjärrvärme för boendeändamål. Utan att kunna förespråka en viss linje i frågan om uppdelningen av kundkollektivet kan jag dock konstatera att om en uppdelning sker på så sätt som jag diskuterar i den här rapporten, så kommer det vara viktigt att göra en djuplodande analys av hur uppdelningen ska göras och hur den ska formuleras i lagtext.



## 5 REFERENSER

### Offentliga tryck

#### Propositioner

Prop. 2007/08:60 *Fjärrvärmelag m.m.*

Prop. 2013/14:187 *Reglerat tillträde till fjärrvärmenäten*

#### Statens offentliga utredningar

SOU 2003:115 *Tryggare fjärrvärmekunder – ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet*

SOU 2004:136 *Skäligt pris på fjärrvärme*

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*

SOU 2005:33 *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*

SOU 2011:44 *Fjärrvärme i konkurrens*

### Litteratur

Ayres & Braithwaite, *Responsive Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1992

Hult, *Lagstiftnings ändamålsenlighet – En regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende*, Jure, Stockholm, 2015.

Luhmann, *Förtroende – en mekanism för reduktion av social komplexitet*, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2005 (1968)

### Rapporter

Energimarknadsinspektionen, *Prisförändringsprövning och likabehandlingsprincip för fjärrvärme*, EI R2013:07

Energimarknadsinspektionen, *Utvärdering av branschinitiativet Prisdialogen*, EI R2015:04

Hult, *Fjärrvärmelagens disposivitet i förhållande till näringsidkare*, Fjärrsyns resultatrapport 2009:23

Hult, *Det reglerade fjärrvärmeavtalet*, Fjärrsyns resultatrapport 2011:12

Hult, *Det reglerade fjärrvärmeavtalet, etapp två*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:13

Rydén m.fl., *Fjärrvärmens affärsmodeller*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:7

Rydén m.fl., *Ta förtroende på allvar*, Fjärrsyns resultatrapport 2013:32

# KAN MAN SKAPA FÖRTROENDE MED LAGSTIFTNING?

Fjärrvärmelagens övergripande syfte är att skapa förtroende. Men det framgår inte om lagstiftaren har avsett att skapa förtroende för de enskilda fjärrvärmeföretagen eller om det handlar om att kunden ska få ökat förtroende för fjärrvärme som uppvärmningsform. Den samlade bedömningen visar att lagstiftaren försökt att skapa både personligt förtroende och systemförtroende samtidigt men att ingetdera uppnås. Samtidigt som rapportens författare analyserar och bedömer fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende, lämnar han också förslag på hur regleringen av fjärrvärmens skulle kunna ändras för att uppnå en större förtroendeskapande potential. Bakgrunden till rapporten är en avhandling i rättsvetenskap och detta är en populärvetenskaplig sammanfattning som anlägger ett tvärvetenskapligt perspektiv på begreppet förtroende.

## Ett nytt steg i energiforskningen

Energiforsk är en forsknings- och kunskapsorganisation som samlar stora delar av svensk forskning och utveckling om energi. Målet är att öka effektivitet och nyttiggörande av resultat inför framtida utmaningar inom energiområdet. Vi verkar inom ett antal forskningsområden, och tar fram kunskap om resurseffektiv energi i ett helhetsperspektiv – från källan, via omvandling och överföring till användning av energin. [www.energiforsk.se](http://www.energiforsk.se)