

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen har gett Utredningen om energisparlån i uppdrag att reda ut förutsättningarna inklusive det samhällsekonomiska motivet för att införa statliga energisparlån i Sverige. Syftet är att få till stånd en ökad energieffektivisering i bebyggelsen. Utredaren ska därför analysera behovet av ett statligt finansierat energisparlån i Sverige och då beakta budgetlagens bestämmelser om statlig kredit- och garantigivning. Den samhällsekonomiska nyttan av ett sådant lån ska bedömas liksom konsekvenserna för statsbudgeten inklusive lånestockens storlek och vid behov också finansieringsform.

Utredaren överlämnade en delredovisning till bostadsministern i december 2016. Som ett första steg i det fortsatta arbetet har utredningen valt att ge direktivets frågor ett bredare perspektiv i form av en statlig stimulans i allmänhet i stället för ett statligt finansierat lån. Förebilder till olika slags statliga stimulanser finns i andra länder både inom EU och i till exempel Kanada.

Enligt utredningens direktiv har det avgörande betydelse att den byggda miljöns energianvändning minskar för att underlätta omställningen till ett energisystem baserat på förnybar energi. Bostadsbeståndet står för cirka en tredjedel av Sveriges totala energianvändning. Energianvändningen i nya byggnader minskar för varje år, men minskningen behöver enligt direktiven vara större och takten på energieffektiviseringen behöver öka för att Sverige ska uppnå de uppsatta energimålen. En viktig framgångsfaktor för en ökad energieffektivisering i bebyggelsen är att renoveringstakten av det befintliga beståndet ökar.

Regeringen understryker att det äldre bostadsbeståndet är i stort behov av renovering och upprustning och hänvisar till studier som bland andra Boverket och Energimyndigheten har gjort. Dessa

studier visar även att det finns en gräns för när det inte är företags-ekonomiskt lönsamt att energieffektivisera en byggnad, trots att åtgärden kan vara både samhällsekonomiskt lönsam och önskvärd ur miljö- och klimatsynpunkt. På mindre orter med låga fastighetsvärden kan det också vara svårt för fastighetsägare att få krediter till renoveringar då investeringskostnaden överstiger värdeökningen.

Regeringen pekar i direktiven också på det tidigare beslutet att införa ett stöd för bland annat energieffektivisering och renovering av flerbostadshus i områden med socioekonomiska utmaningar, men anger att det krävs ytterligare åtgärder för att öka takten på renoveringen.

Mot bakgrund av direktiven har utredningen sett som sin uppgift att analysera behovet av och möjligheterna med en statlig stimulansåtgärd för att åstadkomma den ökade takten i energirenoveringar som direktiven efterfrågar. Utredningen redovisar flera tänkbara alternativ med deras för- och nackdelar.

En teoretisk referensram för utredningens arbete

Med en statlig stimulansåtgärd avser utredningen ett ekonomiskt styrmedel som syftar till att påverka beteendet hos fastighetsägare att ompröva sin energianvändning och investera i omfattande energieffektiviserande åtgärder. När ett styrmedel införs bör det utformas så att det löser det grundläggande problemet, vilket är bristen på sådana investeringar. Orsaken är i första hand sannolikt att fastighetsägare anser att sådana åtgärder inte är tillräckligt lönsamma.

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv bör styrmedel införas för att korrigera för de snedvridningar i resurshushållningen som så kallade marknadsmisslyckanden bedöms leda till. Ett marknadsmisslyckande är en situation där marknaden inte själv kan fördela samhällets resurser på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt, vilket kan motivera att en politisk styrning införs i en riktning som ökar samhällsnyttan.

Det kan också vara motiverat att införa styrmedel för att uppnå politiskt satta mål. Styrmedlet bör då bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet genom till exempel skalfördelar, än om aktörerna skulle ha agerat utan styrning. Exempel på politiskt satta mål är användning av förnybar energi eller energieffektivisering. Skäl

för politiskt satta mål kan till exempel vara att driva på utvecklingen mot hållbara energitekniker, ökad försörjningstrygghet eller att ge investerarsäkerhet. Ett annat skäl kan vara att de effektiviseringsåtgärder som förekommer inte är tillräckligt omfattande för att uppnå angelägna indirekta effekter som mindre luftföroreningar eller bättre inomhusklimat.

Styrmedlens roll blir då att bidra till att uppfylla politiska mål. En politik som undanröjer marknadshinder eller barriärer för olika energieffektiviserande åtgärder innebär dock inte nödvändigtvis ökad ekonomisk effektivitet, exempelvis genom att värdet av energibesparingar över en viss period överstiger kostnaderna för de investeringar som krävs.

Diskussionen om marknadsmisslyckanden baseras normalt på antagandet om hushåll och företag som är perfekt rationella, där eventuella ineffektiviteter uppstår till exempel på grund av olika typer av problem på marknaden. Till potentiellt viktiga misslyckanden på energieffektiviseringsområdet räknas bland annat informationsmisslyckanden, misslyckanden på kapitalmarknaden och beteenderelaterade misslyckanden,

Det är vanligt att i energieffektiviseringssammanhang referera till olika informationsproblem, som gör att energianvändare inte i tillräcklig omfattning genomför effektiviserande åtgärder. Det finns situationer där förekomsten av ofullständig information kan ge upphov till en ekonomiskt ineffektiv användning av energi.

Misslyckanden på kapital- eller kreditmarknaden åsyftar exempelvis att investeringar i kostnadseffektiva och energieffektiva åtgärder kan utebli på grund av begränsad likviditet, om kapitalmarknaden inte kan tillhandahålla finansiering i form av lån.

Den vetenskapliga litteraturen inom beteendekonomi visar på förekomsten av olika former av systematiska snedvridningar i individers beslutsfattande, som kan innebära avvikelser från perfekt rationalitet. Det kan ge upphov till beteenderelaterade misslyckanden i och med att aktörerna exempelvis tillämpar olika tumregler i sitt beslutsfattande snarare än att fullt ut bedöma konsekvenserna av alla beslutsalternativ.

Det har under senare tid blivit märkbart att politiska åtgärder som utformas i syfte att lösa problem med klimatförändringar, knappa resurser och negativ miljöpåverkan behöver kompletteras med nya åtgärder för att förändra individers beteenden. Empiriska

studier visar att människor inte alltid gör de mest fördelaktiga eller rationella valen, utan i stället är präglade av mentala genvägar, impulser och vanebeteenden.

Ett sätt att påverka beteenden i hållbar riktning utan att påverka människors värderingar är *nudging* ("puffa"). Nudging kan till exempel användas för att få människor att fatta beslut som är bättre för miljön eller för deras hälsa. En nudge kan användas för att, utan tvång eller genom att begränsa valmöjligheter, påverka individer i en hållbar riktning. Nudging är dock ingen patentlösning utan potentialen ligger snarare i att kunna bidra till utformningen och implementeringen av andra politiska verktyg och kan på så sätt förbättra effekten av dessa, genom relativt små insatser och medel.

Utredningen anser att ett energisparstöd i kombination med ett informativt styrmedel som Informationscentrum för hållbart byggande skulle kunna bli ett verksamt medel för att uppnå energipolitiska målsättningar. Informationscentrum för hållbart byggande bör ta till sig insikter från beteendekonometri och nudging, för att öka energieffektiviserande renoveringar. Det stöd vi föreslår ska tillsammans med en utförlig informations- och kunskapsförmedling ses som den nudge som krävs för ökad energieffektiviseringen och att det råder ett ömsesidigt beroende mellan dessa delar för att bidra till resultaten.

Bebyggelsens potential för energieffektivisering

Det befintliga beståndet av bostäder och lokaler domineras av den bebyggelse som uppfördes under en 50-årsperiod från 1930 och framåt. Det är också det beståndet av flerbostadshus som har den högsta energianvändningen per kvadratmeter vid en jämförelse mellan olika byggnadsperioder. Sett från energianvändningssynpunkt har således årgångar med de största bostadsbyggnadsvolymerorna ofta också de sämsta förutsättningarna.

Det gäller dock inte lokalbyggnader uppförda på 1990-talet och senare, som har högre specifik energianvändning än många tidigare årgångar. Orsaken är sannolikt att moderna byggnader för bland annat sjukvårdsändamål är tekniskt mer komplicerade än äldre byggnader, vilket i sig är energikrävande.

Fallstudier om besparingspotentialer för olika hustyper visar att det normalt går att nå privat- eller företagsekonomisk lönsamhet, om åtgärderna begränsas till vissa effektiviseringsinsatser som uppgradering av befintliga installationer, vindsisolering eller motsvarande åtgärder.

Om dessa insatser också ska kombineras med renoveringar och andra byggnadstekniska åtgärder i syfte att uppnå en högre besparing, kan den företagsekonomiska lönsamheten bli mycket begränsad eller ingen alls. Det gäller särskilt vid åtgärder i klimatskalet som fönsterbyten och fasadisolering samt installation av nya ventilationssystem. Höga avkastningskrav och relativt korta avskrivningstider leder till osäkerhet om den företagsekonomiska lönsamheten i många projekt med sådana inslag.

Å andra sidan framkommer det i flera studier att energianvändningen påverkas signifikant mycket mer, om lönsamheten beräknas på åtgärdspaket i stället för åtgärd-för-åtgärd. En utvärdering av BeBos metod Rekorderlig Renovering visar till exempel att de lönsamma åtgärdspaketet beräknas leda till drygt 50 procent bättre energieffektivitet jämfört med enskilda åtgärder i flerbostadshus år 2030.

Sammantaget visar fallstudier för flerbostadshus att åtgärder som i första hand begränsas till installationstekniska effektiviseringsinsatser kan ge en energibesparing på upp emot 30 procent för varje enskilt hus. Dessa åtgärder kan minska den totala energianvändningen med 25–30 procent, om de appliceras på hela beståndet av flerbostadshus. Genomgripande renoveringar ger en motsvarande potential att minska den totala energianvändningen med 40–45 procent i hela beståndet, beroende på val av ventilationslösning.

Besparingspotentialen i lokalbyggnader kan variera kraftigt beroende på hur lokalerna är byggda och vad de används till. För skolor till exempel visar fallstudierna att om hela åtgärdspaketet genomförs så kan det motsvara 40–45 procent besparing för varje enskild skola i genomsnitt. Om hela åtgärdspaketet genomförs för kontorsbyggnader, motsvarar det 30 procent besparing av energianvändningen för varje enskilt kontorshus i genomsnitt.

Framtagna scenarier för kontor visar på en potential att minska elanvändningen med drygt 20 procent och värmeanvändningen med knappt 40 procent fram till år 2050. Nuvärdet för hela denna investering är svagt negativ, men samtliga renoveringskostnader

ingår då i åtgärden. Om enbart merinvesteringen för energieffektiviseringsåtgärder beaktas, blir investeringen lönsam.

Även om åtgärder i flerbostadshus påtagligt kan reducera värmebehovet, resulterar de ofta i ökad elanvändning. Effektiviseringsåtgärder för kontorsbyggnader kan däremot även minska elanvändningen. Åtgärder i skolbyggnader förändrar inte nämnvärt elanvändningen.

En bedömning av den lönsamma potentialen i kommun- och landstingsägda byggnader, där avkastningskravet är 4 procent, visar att den så kallade ingenjörspotentialen är cirka 35 procent för perioden 2015–2035 och knappt 45 procent för perioden 2015–2050. Transaktionskostnader bedöms minska den lönsamma potentialen med cirka 5 procentenheter och potentialen naggas ytterligare i kanten när hänsyn tas till andra hinder.

Att genomföra åtgärder i lönsamma paket i stället för att genomföra åtgärderna enskilt är således viktigt för att en större del av den lönsamma potentialen ska realiseras. En erfarenhet från SKL:s studie är att kommunalägda bostadsbolag genomför större åtgärds paket än privata fastighetsbolag och att stora åtgärder genomförs gällande klimatskal och ventilation. BeBo visar att det är sådana åtgärder som är nyckeln till stora energibesparingar.

De vanligaste åtgärderna som fastighetsägare i BeBo:s projekt Halvera Mera undersökte var byte av fönster, tilläggsisolering av vind och fasad, byte av termostatventiler och installation av frånluftsvärmepump eller mekanisk från- och tilluftsventilation. Om den rörliga energikostnaden överstiger 1 krona per kWh, kan merparten av dessa investeringar återbetalas inom en avskrivningstid på 40 år för byggnadstekniska åtgärder och 15 år för installationsåtgärder. Det gäller dock inte om åtgärderna enbart omfattar fasadisolering respektive installation av mekanisk från- och tilluftsventilation.

Analysen visar också att de åtgärder som fastighetsägare väljer att utreda beror på fler faktorer än enbart de byggnadstekniska förutsättningarna. Möjligheterna att genomföra och få lönsamhet i energisparåtgärder varierar kraftigt beroende på de ekonomiska förutsättningarna i företag och bostadsrättsföreningar. Dessa förutsättningar beror dels på den marknad som de agerar på, men ofta också på vilka affärsmodeller de tillämpar och vilken kunskap och

insikt de har i hur de ekonomiska kalkylerna ska hanteras och inte minst tolkas.

BeLok gör en samhällsekonomisk analys för ett scenario med 50 procent besparing av energianvändning i lokalbyggnader exemplifierade med skolor och kontor till 2050 (jämfört med användningen 1995). I analysen används 8 procent avkastning på investerat kapital som en gräns för att en fastighetsägare ska genomföra en investering baserad på en lönsamhetskalkyl.

Med dagens ombyggnadstakt och utan särskilt stöd kommer 30–35 procents besparing av energianvändningen i lokalsektorn att kunna nås till 2050. Med någon form av stöd kan 50 procentsmålet nås med en mer begränsad ökning av renoveringstakten för kontor, medan skolor behöver mer än en fördubbling av renoveringstakten. De flesta studerade kontorsbyggnader kan uppnå en energibesparing på i storleksordningen 50 procent med en avkastning på investerat kapital på mer än 10 procent.

Även om ett åtgärds paket för att effektivisera energianvändningen uppfyller fastighetsägarens krav på lönsamhet, finns det inga garantier för att denne verkligen kommer att genomföra åtgärderna. De fastighetsägare som står längst ifrån att genomföra åtgärder i sina lokaler är sannolikt sådana som saknar tillräcklig kunskap om energieffektiviseringsfrågor, vilket i första hand torde gälla mindre fastighetsägare med byggnader som i huvudsak är bostadshus men innehåller uthyrda lokaler i markplan.

Energipolitiska målsättningar och styrmedel

Den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Riksdag och regering har genom beslutet om ett klimatpolitiskt ramverk satt upp mål om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Vidare är målet år 2040 att den förnybara elproduktionen ska utgöra 100 procent. Energikommissionen har efter en överenskommelse mellan fem riksdagspartier dessutom föreslagit att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005 och att det målet ska uttryckas i termer av tillförd energi.

Regeringen har därefter gett Energimyndigheten i uppdrag att formulera sektorsstrategier för energieffektivisering i samråd med berörda myndigheter och tillsammans med olika branscher. En sektorsstrategi, som utvecklas tillsammans med bygg- och fastighetsbranschen mot bakgrund av nämnda politiska ambitioner, förutsätter enligt utredningens uppfattning en väl fungerande marknad för att nödvändiga effektiviseringsåtgärder ska kunna genomföras. Det inkluderar såväl insikter om problem, utmaningar och möjligheter som tillgång till resurser i form av kunskap, kapital och kapacitet.

I oktober 2014 nådde Europeiska rådet en överenskommelse om ett heltäckande ramverk för energi- och klimatpolitiken, som även inkluderade mål om energieffektivisering. Samtidigt beslutades också att ta ytterligare steg mot en inre energimarknad, en energiunion. EU-kommissionen sammanfattade i februari 2015 Energiunionen i 15 åtgärds punkter, som bland annat omfattade ett mål om energibesparingar till 2030. För att stödja det målet avsåg kommissionen att se över all tillämplig lagstiftning om energieffektivitet och föreslå förändringar där det behövdes.

Kommissionen konstaterade bland annat att stora potentiella energieffektivitetsvinster kan göras i byggnader. Renovering av byggnader för att göra dessa energieffektiva och till fullo utnyttja hållbara lösningar för uppvärmning och kylning kommer bland annat att sänka hushållens och företagens energikostnader. Kommissionen kommer därför att utarbeta ett initiativ för ”smart finansiering för intelligenta byggnader” för att göra befintliga byggnader mer energieffektiva och underlätta tillgången till befintliga finansieringsinstrument.

I syfte att nå den politiska målsättningen om en effektiv energianvändning har riksdag och regering inrättat en rad styrmedel som är såväl generellt verkande (horisontella styrmedel) som speciellt inriktade för energieffektivisering inom olika sektorer, till exempel i bostäder och lokaler.

Exempel på horisontella styrmedel är energibeskattnings och energikartläggning i stora företag. Exempel på vertikala styrmedel är Boverkets byggregler (BBR) och kravet på att fastighetsägare ska energideklarera sina fastigheter.

Enligt artikel 9 i Direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD) ska medlemsstaterna se till att alla nya byggnader senast den

31 december 2020 är nära-nollenergibyggnader. Regeringen har av den anledningen beslutat om ett övergripande ramverk för sådana byggnader. Plan- och byggförordningen (PBF) har ändrats när det gäller krav på energihushållning, definitionen av en byggnads energiprestanda och nära-nollenergibyggnader.

Krav på nära-nollenergibyggnader införs i BBR i två steg med ändringar 2017 och 2021. Ändringarna 2017 innebär att kravnivåerna inte påverkas i någon större utsträckning. Konsekvenserna kommer främst att handla om att byggherrar och kommuner måste skaffa sig kunskap om att tillämpa den nya modellen för att fastställa byggnaders energiprestanda.

Boverket har också föreslagit ändringar som innebär en skärpning av kravnivån för nära-nollenergibyggnader och som planeras träda i kraft 2021. Kravnivåerna för energiprestanda skärps utifrån vad som kan åstadkommas med bästa tillgängliga teknik i dag.

Utöver tvingande styrmedel för en effektivare energianvändning har staten under lång tid även erbjudit ekonomiska incitament i olika former för att stimulera till en ökad energieffektivisering. Det första mer utvecklade energisparstödet i Sverige infördes i samband med oljekriserna på 1970-talet. Statliga energisparstöd fanns sedan med olika omfattning och inriktning fram till 2008. När ROT-avdraget infördes 2008 skapades ett administrativt enkelt system för att genom en skattereduktion underlätta reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter.

Även statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande kan i dag innefatta energieffektiviseringsåtgärder, om de sker i samband med en ombyggnad. Bedömningen huruvida det rör sig om ombyggnad eller inte utgår från begreppets definition i plan- och bygglagen (PBL). Det innebär bland annat att det krävs att byggnaden påtagligt förnyas och att det kan komma att ställas krav på hela byggnaden och inte enbart på den ändrade delen. Kreditgarantier lämnas i dag inte för renoverings-, underhålls- eller energieffektiviseringsåtgärder som inte genomförs i samband med ombyggnad.

Under tiden november 2015 till april 2018 lämnas statsbidrag för upprustning av skollokaler och utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem. För skollokaler lämnas bidrag för åtgärder som tillsammans syftar till att förbättra lärmiljön, förbättra arbetsmiljön och minska miljöpåverkan, exempelvis minskad energi- eller vatten-

användning. Avsikten har framför allt varit att komma tillrätta med den kritiserade inomhusmiljön i många skolor i vetskap om att dålig inomhusmiljö bidrar till sämre studieresultat.

Från oktober 2016 lämnas ett stöd för renovering och energieffektivisering av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar. En del av stödet går till fastighetsägaren för energieffektivisering och en del lämnas för renoveringskostnader som en hyresrabatt för hyresgästerna som administreras av fastighetsägaren. Stödet för energieffektivisering ska beräknas utifrån sparade kWh. För att få stödet ska renoveringen leda till att energianvändningen minskar med mer än 20 procent.

Det finns många exempel på ekonomiska styrmedel i andra länder. Enligt en sammanställning som gjordes 2013 fanns i alla dåvarande 27 medlemsstater inom EU pågående program till stöd för energieffektiva fastigheter i form av konventionella eller innovativa finansieringsåtgärder eller hjälp med extern finansiering. De flesta styrmedlen var inriktade på befintliga fastigheter, främst inom bostadssektorn.

Bidrag och subventioner är vanligare än andra styrmedel som förmånliga lån. De kan erbjudas från offentliga medel som direkta anslag från myndigheter eller via banker eller stiftelser. Ofta används också skattemässiga styrmedel (till exempel skatteavdrag) men i mindre omfattning än exempelvis bidrag. Differentierade moms-satser kan användas för att påverka hushållens val av energieffektiv teknik eller åtgärder för förbättrad energiprestanda.

Vi redovisar i betänkandet tre exempel på olika löningar när det gäller ekonomiska styrmedel – Tyskland (subventionerade lån), Polen (statliga bidrag) och Kanada (subventionerade kreditgarantier).

Marknadsförutsättningar

Energieffektiviserande åtgärder i befintliga byggnader tillkommer oftast i samband med renovering. Det är enklare att genomföra åtgärder och välja energieffektiva lösningar när det ändå sker ingrepp i fastigheter. En renovering innebär en investering som fastighetsägaren vill ska ge avkastning över tid. Därför är det nödvändigt att mer omfattande ingrepp också har goda fastighetsekonomiska och finansiella förutsättningar, om de ska bli genomförda.

Olika kategorier av fastighetsägare har olika förutsättningar att genomföra åtgärder. Förutom ägandeform och förvaltningens storlek är även byggnadernas skick och de lokala marknadsförutsättningarna påverkande faktorer. Fastighetsägares beslut om energieffektivisering och renovering avgörs ytterst av de företags- och fastighetsekonomiska förutsättningarna.

Egna medel är generellt sett begränsade hos de kommunala bostadsföretagen – särskilt på svaga marknader – och även hos många privata fastighetsföretag. Oftast krävs att företagen lånar kapital till renoveringsprojekten. För att låna ut pengar kräver bankerna att projekten till viss del finansieras med egna medel. I de bolag som har övervärden i en del fastigheter kan belåningen/skuldsättningsgraden öka i övriga fastigheter för att finansiera ett renoveringsprojekt, alternativt kan övervärden realiseras genom försäljning av fastigheter. I andra bolag där skuldsättningen redan är hög kan det krävas någon form av kapitaltillskott.

Låntagarens återbetalningsförmåga är avgörande för möjligheterna att belåna en fastighet för en ombyggnad. För att få lån krävs också i regel att låntagaren har en förmåga att generera positiva kassaflöden, antingen i den aktuella fastigheten eller i andra verksamheter. Det krävs dessutom någon form av säkerhet för lånet. Större företag med god ekonomi och bra rating kan även finansiera sig genom företagscertifikat och företagsobligationer.

Belåningsvärdet i en fastighet bedöms utifrån fastighetens marknadsvärde. Kreditgivare kan vara beredda att ställa ut lån upp till en viss procentuell andel av marknadsvärdet för ett flerbostadshus efter ombyggnad. Lån kan lämnas mot pantsättning, om det finns utrymme för pantsättning av fastigheten vid lånetillfället. Det innebär att låntagaren kan behöva en kortfristig kredit under ombyggnadstiden innan ett nytt marknadsvärde kan bedömas.

Belåningsgraden varierar med hänsyn till låntagarens återbetalningsförmåga och säkerheten i bedömningen av fastighetens marknadsvärde. Räntesättningen av lånet styrs av kreditgivarens bedömning av risken i utlåningen. Resterande del av finansieringen får företaget själv stå för, vilket kan kräva att ägaren tillskjuter kapital. För fastighetsbolag på svaga marknader kan möjligheten att belåna fastigheten vara begränsad.

Svenska banker har under en längre tid blivit alltmer fokuserade på att minska sina kreditrisker, samtidigt som kapitalkraven har

ökat. Bland annat har Sverige infört golv för hur mycket kapital som måste finnas för bolån. I och med att golven har införts, har bankerna svårare att särskilja ett bolån med låg kreditrisk från ett med hög kreditrisk. Sammantaget kommer prissättningen av risk att försämrats, samtidigt som den totala kapitaliseringen i bankerna stiger.

Detta har effekter för frågan om lån för energisparåtgärder på ett par olika sätt. Genom att kapitalfördelning i mindre utsträckning sker utifrån faktisk risk, kommer inte kreditgivare att kunna ta hänsyn till kreditrisken på ett relevant sätt vid räntesättning av lånen. Alltså blir det svårt att motivera att ett förbättrat kassaflöde på grund av lägre uppvärmningskostnader ska leda till lägre låneränta. Likaså är det svårare att ta hänsyn till att fastigheten får ett högre värde genom energieffektiviserande investeringar.

Eftersom längre löptid på lånen innebär högre kreditrisk, kan detta innebära högre kapitalkrav och högre låneränta. Det kan också vara en orsak till varför en kreditgivare vill se en snabbare återbetalning av lånet än vad som är möjligt utifrån en investeringsberäknade livstid. Dessa regler kan således leda till generellt sett kortare löptid på lånen.

En relativt ny företeelse på kreditmarknaden är det ökade intresset för så kallade gröna lån och gröna obligationer. Energieffektiviserande och miljöförbättrande åtgärder i ganska vid mening tycks kunna omfattas av begreppen. Gröna lån lämnas av flera långivare i Sverige, bland annat av Kommuninvest och SBAB.

Internationellt har organisationer för kreditinstitut och banker tagit ett gemensamt europeiskt bolåneinitiativ som bedöms kunna hjälpa till att samordna marknadsinterventioner, skapa synergier i värdepapperskedjan och goda relationer mellan långivare, låntagare och investerare. Syftet är att uppmuntra en energieffektiv förbättring av bostäder inom EU genom finansiella incitament kopplade till hypotekslån. Därigenom ska bankerna kunna stödja EU för att möta unionens energisparmål.

EU-stöd är ett exempel på internationell finansiering som är tillgänglig i medlemsstater inom EU och i en del fall även utanför unionen. Formerna för EU-finansiering varierar. Såväl lån som kreditgarantier, eget kapital och annat stöd förekommer. Bidrag består ofta av finansiering till projekt i medlemsländerna som påvisbart bidrar till att genomföra och främja EU:s politik. Bidrag kan beviljas till såväl privata som offentliga organisationer. Det är sällan

som EU-bidrag finansierar ett projekt till 100 procent. Mottagarorganisationen måste också bidra genom medfinansiering.

EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI) bidrar direkt till investeringsplaner och kommissionens prioriteringar. Under perioden 2014–2020 har mer än 25 procent av ESI-budgeten öronmärkts för klimatpolitiska åtgärder, inklusive energieffektiva byggnadsrenoveringar. För fondernas nästa period beräknas den andel av budgeten som ägnas åt dessa ändamål fortsätta att öka i enlighet med fokus i EU-kommissionens så kallade Vinterpaket från november 2016.

ESI-fondernas program prioriterar i synnerhet energieffektivisering i byggnader tillsammans med små och medelstora företag. Skälet är att sådana insatser bland annat leder till lägre energiutgifter, bättre levnadsstandard och arbetsmiljöer samt ökad sysselsättning lokalt och regionalt. Fler konkurrenskraftiga företag skapas dessutom. ESI-fonderna används i dag av många medlemsstater för att öka energirenoveringstakten och energieffektiviseringsgraden. Frankrikes användning av ESI-fonderna för renoveringar betraktas av flera experter som *best practice*.

Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI) kan användas för att finansiera energirenoveringar i medlemsländerna. EFSI 1 omfattar 3 år (2015–2018) och har som målsättning att mobilisera åtminstone 315 miljarder euro i investeringar från den privata sektorn. EFSI 2.0 är en förlängning och utökning av EFSI 2015-fonden, som medför en ökning i EU-garantier från 16 till 26 miljarder euro och en ökning i EIB-kapital från 5 till 7.5 miljarder euro. Fonden beräknas mobilisera privata och offentliga investeringar på 500 miljarder euro under perioden fram till 2020.

Finansiering via ESI och EFSI kan kombineras, men ESI-fonderna och EFSI:s budget skiljer sig åt beträffande struktur och funktionssätt.

Våra överväganden

Det kan finnas flera grundläggande orsaker till att fastighetsägare inte genomför energieffektiviserande åtgärder i den utsträckning som förväntas. En kan vara att åtgärderna de facto inte är lönsamma för ägaren. En annan förklaring kan vara att åtgärderna är

lönsamma enligt ägarens egna kalkyler, men för att genomföra åtgärderna behöver denne låna pengar och bankerna är inte beredda att låna ut. En tredje förklaring kan vara att även om åtgärden enligt en objektiv kalkyl är lönsam, genomförs den ändå inte därför att transaktionskostnaderna är för höga.

Dessa förklaringar pekar på att även om en fastighetsägare är medveten om att det kan finnas en möjlighet att göra lönsamma energieffektiviseringar, kan denne dra sig för att sätta igång sådana åtgärder. Det kan i sin tur antingen bero på att det inte går att få trovärdig information om vilka åtgärder som faktiskt är lönsamma eller att fastighetsägaren inte vet hur det ska gå till att hitta en pålitlig leverantör att genomföra åtgärder som man ändå tror är lönsamma.

Olika åtgärder för att minska transaktionskostnader vid en lönsamhetsbedömning borde göra en kalkyl eller kassaflödesanalys mer trovärdig. Det gäller framför allt genom att minska risker i genomförandet, både när det gäller intäkter och kostnader. Om intäkterna bygger på välgrundade prognoser och det finns trovärdiga leverantörer och standardkontrakt eller ramavtal för upphandling, borde det göra det lättare för utomstående att bedöma projektet, särskilt om en kvalitetskontrollerad kalkylmetod används.

För en fastighetsägare, som har gjort en ordentlig lönsamhetskalkyl och kassaflödesanalys, kan det vara relativt lätt att övertyga banken om att det är en åtgärd som det är vettigt att låna ut pengar till under förutsättning att återbetalningsförmågan är tillfredsställande. Det gäller särskilt om parterna har en etablerad bankrelation där de litar på varandra. Om ägaren inte har en etablerad bankrelation, blir kraven från bankens sida rimligen större.

I ett förslag till regeringen 2013 om en nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader uttrycker Energimyndigheten och Boverket att det är ett påtagligt hinder för fastighetsbranschens aktörer att kunna hantera alla aspekter av energieffektivisering. Transaktionskostnader i form av tid och eventuell ersättning för professionell hjälp uppstår för fastighetsägare för att hitta och tillgodogöra sig information om möjliga åtgärder och för att beräkna lönsamhet. Dessa kostnader kan vara en förklaring till varför energieffektiviseringar som förefaller vara lönsamma inte kommer till stånd.

Höga avkastningskrav, att en pay-off-metod används i stället för en internräntemetod vid kalkylering och att kalkyler är bristfälliga

är exempel på hinder som inte bedöms vara marknadsmisslyckanden. Däremot är enligt myndigheterna informationsbrist när det gäller underskattning av energiprisutveckling och underskattning av lönsamheten vid kalkylering exempel på marknadsmisslyckanden. Information om den framtida prisutvecklingen kan vara ojämnt fördelad mellan olika grupper i samhället. Det kan till exempel innebära att fastighetsägare avstår från långsiktiga energieffektiviseringar som baseras på rådande energipris, även om framtida prisstegringar skulle bedömas som högst troliga av experter.

Sweco anger i en rapport till Näringsdepartementet tre orsaker som bidrar till att transaktionskostnader uppkommer. En orsak är bristande kunskap om energieffektivisering, som försvårar genomförandet och ökar kostnaden av effektiviseringsåtgärder. Denna syn delas även av SKL, som anser att det råder bristande tillgång till specifik kunskap inom både den offentliga och privata sektorn om vilka energieffektiviseringsåtgärder som bör vidtas. SKL anser i sin rapport att bristen på kunskap och dess ojämna fördelning är ett av de största hindren för energieffektivisering.

Den andra orsaken till transaktionskostnader är den tid och de resurser som läggs på intern kommunikation inom företag för att genomdriva energieffektiviseringsfrågor. En tredje bidragande orsak är att informationsinsamling, planering, dialog med kund, val av teknik, leverantörskontakter samt projektering är tids- och resurskrävande. För att minimera dessa kostnader anses enligt rapporten tillräcklig intern kompetens vara viktig. Sweco bedömde att transaktionskostnader för flerbostadshus uppgår till drygt 1 TWh.

Transaktionskostnader är således ett väsentligt marknadshinder, som i vissa avseenden också är ett marknadsmisslyckande. Det torde framför allt gälla mindre och medelstora bostads- och fastighetsföretag liksom bostadsrättsföreningar. I dessa organisationer finns många gånger inte personal med ingående kunskaper på energiområdet eller med erfarenhet av att handla upp kompetenta energitjänster.

Ett statligt stöd skulle enligt utredningens bedömning i många fall kunna överbrygga transaktionskostnader och andra marknadshinder och leda till skalfördelar när det gäller att öka takten på de renoveringar som krävs för att genomföra långsiktigt hållbara energieffektiviseringsåtgärder. Ett stöd kan bland annat bidra till att en osäker kalkyl kan vändas till ett positivt resultat för fastig-

hetsägaren, som underlättar för denne att ta ställning till sådana åtgärder.

Det huvudsakliga syftet med ett statligt stöd bör vara att få fastighetsägare att överväga, tidigarelägga och genomföra mer långtgående energieffektiviserande åtgärder. Utredningen gör bedömningen att ett stöd bör vara tillräckligt omfattande och attraktivt för att förändra fastighetsägares investeringskalkyler. Inspirerade av stödet ska fastighetsägare kunna söka information och undersöka de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för åtgärder och därigenom passa på att tidigarelägga åtgärder till den period som stödet avser. Fastighetsägare ska också kunna gå djupare i åtgärderna än vad de eventuellt har planerat från början.

Utredningens analyser har lett till att vi har stannat för att särskilja och utförligare beskriva sex alternativa möjligheter till statliga stimulanser för energieffektiviserande åtgärder i det svenska bostads- och fastighetsbeståndet.

- Ett statligt lån, där staten svarar för såväl upplåning som utlåning
- Ett statligt lån av tysk modell
- En statlig kreditgaranti utan subventionsinslag
- En statlig kreditgaranti med energisparstöd
- Ett energisparstöd med sedvanlig finansiering på kreditmarknaden
- Alternativa utformningar av ROT-avdraget

Valet av ekonomiska styrmedel påverkas av flera faktorer. Kravet på samhällsekonomisk effektivitet är ett av dessa kriterier. Ett annat är att styrmedlet utformas så att kan godkännas vid en prövning mot EU:s statsstödsregler. Bristande formella och faktiska förutsättningar på marknaden för att förstå och hantera ett visst styrmedel kan vara tecken på såväl marknadshinder som informationsmisslyckanden, vilket kan innebära att det aktuella alternativet inte heller bör väljas.

Våra förslag

Vi kan inte se några tydliga motiv för statliga lån. Flera studier har vittnat om att bristande lönsamhet är det främsta hindret för att fler och mer omfattande energieffektiviseringsåtgärder ska kunna genomföras. Motiven för statlig upplåning och utlåning av kapital för sådana åtgärder är för närvarande begränsade. Detta gäller vid såväl direktutlåning till fastighetsägare som vidareutlåning till banker.

Det kan inte uteslutas att ett energisparlån skulle kunna vara samhällsekonomiskt motiverat, om de makroekonomiska förutsättningarna hade varit annorlunda jämfört med dagens läge. Det skulle i så fall innebära att räntorna var höga, att det underinvesteras i byggindustrin samt att bostadsmarknaden var i balans. Under sådana förutsättningar kan behovs- och problembilden förändras så att behovet av kapitalförsörjning ökar.

Teoretiskt finns det en möjlighet att statlig upplåning skulle kunna ge en billigare finansiering av energisparlån. Regelverket för garantier och utlåning kräver dock att staten ska ta ut avgifter alternativt anslagsfinansiera den förväntade kostnaden motsvarande bland annat kreditrisken i utlåningen. Detta leder till att kostnadsfördelen med en statlig utlåning minskar eller försvinner helt.

Hanteringen av en statlig finansiering leder dessutom till ökade administrativa kostnader, både hos staten och hos bankerna. Utredningen har tagit del av synpunkter från Riksgälden om de administrativa konsekvenserna av en lösning med statlig upplåning för vidareutlåning via banker. Bankernas administration blir troligtvis också mer omfattande än att använda sig av egen upplåning och intresset från bankerna för denna lösning bedöms vara mycket svagt.

Utredningen bedömer heller inte att en statligt finansierad utlåning utan avlyft av kreditrisk medför några incitament för bankerna att låna ut till projekt där låntagaren inte anses ha en tillräckligt god återbetalningsförmåga. Bedöms inte låntagaren ha tillräckligt god återbetalningsförmåga, kommer troligen inte banken att ställa ut något lån så länge det är förknippat med en kreditrisk. Alternativet där staten inte tar någon risk på slutkunden, bedömer utredningen endast vara meningsfullt om problemet utgörs av att bankerna har svårt att finansiera energisparlån med egen upplåning.

Utredningen anser dessutom att det inte är oproblematiskt att staten ger direkta incitament för en subventionerad utlåning i en

redan högt belånad bostads- och fastighetsmarknad genom att erbjuda statligt finansierade och billiga lån. Staten bör till exempel inte bidra till att ekonomiskt svaga grupper skuldsätter sig ytterligare. Även ett aktuellt förslag om en allmän begränsning av avdragsrätten för företagens räntekostnader talar emot att staten ska gynna en förmånlig utlåning till bland annat företag.

Vårt huvudförslag är i stället att ett stöd för att minska energianvändningen ska kunna utgå till ägare av flerbostadshus med övervägande del bostäder. Stödet ska kunna utgå oavsett ägarkategori och upplåtelseform. Stöd ska även kunna utgå till ägare av skolbyggnader som upplåts för förskola, grundskola och gymnasieskola.

Vi har prövat möjligheterna att utöka ROT-avdraget för ägare av småhus för att de på ett administrativt enkelt sätt skulle kunna tillgodogöra sig en energisparstimulans. Det finns dock flera skäl som talar emot det. Vi har dels funnit att det skulle vara svårt att förena en sådan lösning med den så kallade fakturamodellen. Det är dessutom möjligt att inom nuvarande ekonomiska gränser genomföra merparten av de energieffektiviseringsåtgärder som kan vara aktuella. Ytterligare ett skäl är att småhusen är den byggnadskategori som redan har den mest positiva utvecklingen när det gäller förbättringen av energiprestanda.

När det gäller energisparstöd för lokaler har vi stannat för att ett stöd är motiverat för skollokaler oberoende av ägare som används för utbildning i förskola, grundskola och gymnasieskola. Skolbyggnader är den största lokalkategorin och när det gäller de energitekniska förutsättningarna tämligen lika flerbostadshusen.

Vi har avfärdat frågan om energisparstöd i samband med nyproduktion med hänvisning till de skärpningar som kommer att ske i Boverkets byggregler inom några år.

Vi föreslår som villkor för ett energisparstöd att ett åtgärds paket som visar på en energieffektivisering med minst 30 procent ska följa med en ansökan i samband med en mindre renovering av flerbostadshus. I paketet ska åtgärder i klimatskärmen eller installation av från- och tilluftsventilation med värmeåtervinning ingå. Med ansökan om stöd vid en större renovering ska följa ett åtgärds paket som visar på en energieffektivisering med minst 50 procent. I paketet ska åtgärder i klimatskärmen *och* installation av från- och tilluftsventilation med värmeåtervinning ingå.

Kostnaderna för att åstadkomma ytterligare besparingar över 30 procent bedöms öka exponentiellt när effektiviseringskravet närmar sig hälften av energianvändningen. Det stödberättigade kostnadsunderlaget ska därför öka i en progressiv skala mellan 30 och 50 procent energibesparing.

Stödberättigade kostnader för skolbyggnader ska beräknas på motsvarande sätt. En väsentlig skillnad är att i skollokaler förekommer normalt sett redan ventilationskanaler, vilket innebär att de stödberättigade kostnaderna blir lägre.

Som villkor för stödet anger vi att stöd får lämnas om åtgärderna medför en minskad energianvändning (uttryckt som förbättrad energiprestanda) med minst 30 procent och huvudsakligen baseras på åtgärder som minskar byggnadens utetemperaturberoende värmeförluster genom åtgärder i ventilation och/eller klimatskärm. Även andra energieffektiviserande åtgärder som inreglering av värme- och VVC-system, behovsstyrning av ventilation och åtgärder i andra systemdelar får ingå i underlaget för stödberättigade kostnader.

När det gäller verifieringen av stödet föreslår vi att den frågan ytterligare bereds i syfte att utveckla en ordning som är mer rätts-säker i en snabbare process för prövningen av stödets utbetalning än som gäller för det nuvarande stödet för energieffektivisering och renovering av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar. Stödet bör administreras av Länsstyrelsen och Boverket och vi föreslår att det finansieras genom en höjning av energiskatten på el med 1 öre per kWh.

Stödet är förenligt med EU:s statsstödsbestämmelser genom att förslaget om stödets storlek anpassas till reglerna om företagsstorlek i Artikel 38 i Allmänna gruppundantagsförordningen. Gränserna för små, medelstora och stora företag anges i relation till företagets årliga balansomslutning.

Beslut om att införa utredningens förslag bör anstå i 2–3 år med tanke på den nuvarande konjunkturen i byggbranschen.

Vi föreslår också att en kreditgaranti ska kunna utgå utöver ett energisparstöd till ägare av flerbostadshus med övervägande del bostäder på svaga bostadsmarknader. Kreditgarantin ska kunna förenas med en subvention av garantiavgiften. Möjligheten till garanti ska villkoras av att energisparbidrag beviljas. Kreditgarantin bör administreras av Boverket och statens kostnader för att subventionera

garantin bör finansieras inom ramen för anslaget till omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Det bör ytterligare övervägas om en höjning är motiverad av nuvarande övre gräns för en kreditgaranti i områden med låga marknadsvärden.

Konsekvenser av våra förslag

Ramböll Management Consulting har på utredningens uppdrag genomfört en samhällsekonomisk analys och konsekvensbeskrivning av förslagen. Rambölls sammanvägda bedömning i huvudscenariot anger en kostnads-nyttokvot under 1, dvs. bedömningen av huvudförslagets kostnader överstiger bedömningen av förslagets nyttor när så kallade dödviktsförluster har räknats bort. I känslighetsanalysen framkommer att det är främst valet av diskonteringsperiod (20 år) som påverkar resultatet. Även dödviktsförlusternas storlek påverkar utfallet.

Vi anser att det finns anledning att nyansera den bilden. Ett uttalat syfte med utredningens förslag om stödberättigade åtgärder i klimatskärm och i ventilationsanläggningar är att skapa förutsättningar för mer djupgående renoveringar med längre varaktighet. Det bör påverka kalkylen på flera sätt. Ett är valet av diskonteringsperiod. Vedertagna diskonteringsperioder för dessa åtgärder är 30–40 år, för åtgärder i klimatskärmen det senare. I EU-kommissionens så kallade delegerade förordning till Direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD) anges till exempel att diskonteringsperioden (kalkylperioden) ska vara 30 år för bostadshus vid beräkning av kostnadsoptimala nivåer för krav på energihushållning i nationella byggregler.

En annan egenskap i våra förslag berör den bedömda storleken på additionaliteten eller på dödviktsförlusterna. Kraven på de åtgärder som ska ingå som villkor för stöd är högt satta. Avsikten är att stimulera till åtgärder som annars inte kommer att genomföras på grund av höga kostnader och utebliven lönsamhet. De erfarenheter som utredningen har tagit del av från Energimyndighetens beställargrupper för effektiv energianvändning tyder på att de ställda kraven i första hand leder till att åtgärderna inte genomförs om de inte kan stimuleras med ett särskilt stöd.

Utredningen har vidare noterat att analysen inte kvantifierar indirekta effekter i form av bättre inomhusmiljö. Kraven på bättre inomhusmiljö kommer sannolikt att bli tydligare, särskilt i bostäder med otillfredsställande ventilation. Behovet av energieffektivisering och förbättring av inomhusklimatet sammanfaller ofta i vissa delar av bostadsbeståndet och positiva mervärden av åtgärder för bättre inomhusmiljö får inte underskattas. Det finns därför också all anledning att kvantifiera de bedömda effekterna.