



Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna för att införa statliga energisparlån i Sverige i syfte att få till stånd en ökad energieffektivisering i bebyggelsen.

Utredaren ska bl.a.

- utreda förutsättningarna och det eventuella behovet av ett statligt finansierat energisparlån i Sverige,
- bedöma vilka effekter ett sådant lån skulle få på renoveringstakten och energieffektiviseringen i bebyggelsen, och
- bedöma konsekvenser för statsbudgeten inklusive lånestockens storlek och vid behov föreslå finansieringsform.

Utredaren ska redovisa sina slutsatser och förslag i denna del senast den 30 november 2016.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av ett statligt finansierat energisparlån och att ett energisparlån ger positiva effekter på renoveringstakten och energieffektiviseringen av bebyggelsen, ska utredaren bl.a.

- föreslå hur ett statligt finansierat lån för energieffektivisering ska utformas för den svenska marknaden,
- föreslå vilken myndighet eller annan organisation som ska administrera de statliga lånen och hur detta ska organiseras,
- bedöma om även andra byggnader än bostäder ska omfattas av möjligheten att få energisparlån,
- analysera vilka villkor som ska ställas på låntagaren, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 september 2017.

Behovet av en utredning

Bostadsbeståndet står för cirka en tredjedel av Sveriges totala energiförbrukning. För att underlätta omställningen till ett energisystem baserat på förnybar energi är det av avgörande betydelse att den bebyggda miljöns energianvändning minskar. Energianvändningen i nya byggnader minskar för varje år men minskningen behöver 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.

Den utbredda bostadsbristen gör att det äldre bostadsbeståndet måste utnyttjas mer effektivt. Det är nödvändigt att erbjuda fler än en bostad, men även det slags bostäder som efterfrågas. Det äldre bostadsbeståndet är i stort behov av renovering och upprustning. I exempelvis de s.k. miljonprogramsområdena har materialet i många fastigheter uppnått sin tekniska livslängd samtidigt som förslitning, tekniska brister, sociala faktorer, marknadsanpassning och skärpta samhällskrav på bl.a. energianvändning gör att insatserna för renovering och andra åtgärder måste intensifieras. Många flerbostadshus behöver moderniseras på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt utan att hyran blir orimligt hög efter renoveringen. På mindre orter med låga fastighetsvärden kan det också vara svårt för fastighetsägaren att få krediter till renoveringar då investeringskostnaden överstiger värdeökningen. De studier som bl.a. Boverket och Energimyndigheten gjort på genomförda renoveringar, t.ex. i Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader (Boverket och Energimyndigheten 2013) och Piska och Morot, Boverkets utredning om styrmedel för energieffektivisering i byggnader (Boverket 2005), visar även på att det finns en gräns för när det inte är företecksekonomiskt lönsamt att energieffektivisera en byggnad, trots att åtgärden kan vara både samhällsekonomiskt lönsam och önskvärd ur miljö- och klimatsynpunkt.

Regeringen har beslutat att införa ett stöd för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus samt ett stöd för förnyelse av utomhusmiljön. Stöden är avsedda för åtgärder i om-

råden med socioekonomiska utmaningar och uppgår till en miljard kronor per år. För att ytterligare öka takten på renoveringen krävs dock ytterligare åtgärder.

Boverkets och Energimyndighetens förslag till utvecklad nationell strategi för energieffektiviserande renovering

Boverket och Energimyndigheten har i sitt arbete med att ta fram en utvecklad nationell strategi för energieffektiviserande renovering utrett möjligheterna och konsekvenserna av finansiella styrmedel såsom statligt finansierade lån och kreditgarantier för energieffektiviserande åtgärder (dnr M2015/04247/EE).

Myndigheterna har i sitt arbete låtit ett konsultföretag analysera vilka effekter finansiella styrmedel kan ha på renoveringstakten. Konsultföretaget har utrett tre typer av styrmedel: kreditgarantier, statligt finansierade lån och en energieffektiviseringsbonus. De föreslår två möjliga kombinationer där styrmedlen kompletterar varandra för att öka renoveringstakten och energieffektiviseringsgraden.

Det ena förslaget utgörs av en kreditgaranti i kombination med en energieffektiviseringsbonus. Förslaget innebär en kreditgaranti som gäller för renoveringar utöver dagens ombyggnadsbegrepp i kombination med en bonus i form av ett bidrag som kan sökas för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder som gör att byggnadens energiprestanda når upp till energiklass A–C. Storleken på bonusen beror på vilken energiklass fastigheten uppnår. Om energiklass A eller B uppnås föreslås en bonus på 50 procent av merkostnaden för energieffektiviseringsåtgärderna, och om energiklass C uppnås föreslås 25 procent av merkostnaden i bonus.

Enligt konsultföretagets beräkningar blir effekten av förslaget att renoveringstakten ökar från 1,2 procent i referensfallet till 1,8 procent per år. Det motsvarar ungefär 15 000 lägenheter per år. Den ökade renoveringstakten medför samtidigt att energieffektiviseringen ökar snabbare än jämförelsen med referensalternativet. Förslaget innebär att energieffektiviseringen ökar med 0,5 procent per år (ca 150 GWh per år).

Det andra förslaget utgörs av ett statligt finansierat lån i kombination med en kreditgaranti och en energieffektiviseringsbonus. Förslaget innebär att ett statligt finansierat lån kan sökas med villkoret att man i samband med renoveringen uppnår en tillräckligt bra energiklass. Lånet kan kombineras med en kreditgaranti och en ansökan om bonus. Enligt beräkningarna blir effekten av förslaget att renoveringstakten ökar från 1,2 till 2,1 procent per år. Det motsvarar 23 000 lägenheter per år och en ökad energieffektivisering med 0,7 procent per år (ca 210 GWh per år).

Konsultföretaget bedömer att effekten på renoveringstakten är osäker. Det beror bl.a. på att modellen saknar begränsningar för eventuella kunskapsrelaterade hinder, dvs. att resultaten bygger på antagandet att alla fastighetsägare med ett renoveringsbehov har fullständig information om vilka alternativ som finns tillgängliga.

Vid införande av ett ekonomiskt styrmedel ger ett system med statligt finansierade lån, enligt Boverket och Energimyndigheten, i teorin förutsättningar för att öka renoveringstakten. En sådan modell kräver dock en ny organisation som kan administrera lånen och en lånestock, uppskattningsvis 30 miljarder kronor årligen, för att säkerställa tillgången på kapital.

EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss näringsverksamhet. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

Till stöd räknas bl.a. bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. I artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att stöd är förbjudet, men att det finns vissa möjligheter för EU-kommissionen att godkänna stödet om det uppfyller vissa i artikeln angivna krav.

Av artikel 108.3 i EUF-fördraget följer att ett stöd måste anmälas till och godkännas av EU-kommissionen innan det får genomföras. För de vanligaste stödåtgärderna finns det riktlinjer

som klargör förutsättningarna för att ett stöd ska godkännas. Till exempel får stöd för energieffektivisering i byggnader godkännas på vissa villkor enligt riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

Det finns vissa möjligheter för det offentliga att ge stöd för vissa utpekade åtgärder utan att först behöva vänta på EU-kommissionens godkännande. För att kunna göra det måste stödet utformas i enlighet med de krav som anges i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (gruppundantagsförordningen). Enligt artikel 39 i förordningen kan investeringsstöd för energieffektivisering i byggnader ges via en energieffektiviseringsfond eller en finansiell intermediär under förutsättning att vissa angivna villkor är uppfyllda.

Ytterligare en möjlighet att ge stöd utan förhandsgodkännande från kommissionen finns i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på stöd av mindre betydelse. Med tillämpning av den förordningen kan det offentliga ge stöd som sammanlagt uppgår till ett belopp motsvarande 200 000 euro över en treårsperiod.

De tyska energisparlånen

Idén om energisparlån är hämtad från Tyskland. Där har den statliga banken Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), som ägs av förbundsrepubliken och delstaterna, i uppdrag att bl.a. förmedla lån till renovering och energieffektivisering. Banken arbetar även med t.ex. exportkrediter och lån till tillgänglighetsanpassning.

Staten avsätter budgetmedel för tre år i taget som KfW kan använda till energisparlån. Banken samarbetar med andra banker som gör en kreditbedömning och fungerar som en länk mellan KfW och kunden. Den lokala banken får en ersättning för sitt arbete men står också för en viss kreditrisk om kunden inte följer sina åtaganden. De lokala bankerna har, om de gör korrekta kreditbedömningar, möjlighet att göra en vinst.

Energisparlånen gäller alla typer av bostäder, oavsett ägandeform, och bostadsföretag såväl som privatpersoner kan ansöka om lån.

KfW ger lån både för att bygga nya energieffektiva bostäder och för att energieffektivisera befintliga bostäder. Lånen är dock kopplade till energisparmål i bostäderna. Det finns tydliga definitioner och standarder för vad som krävs för att uppnå energisparmålen. Om de uppnådda energibesparingarna blir större än de standarder som har satts upp kan en särskild effektivitetsbonus utbetalas. KfW Energisparhus har blivit ett välkänt varumärke som många fastighetsägare vill uppnå.

Räntan på lånen är bunden i tio år. Lånen behöver inte amorteras de första fem åren och ska betalas tillbaka inom en 30-årsperiod.

Innan lån, bidrag eller bonus betalas ut måste en certifierad energikonsult gå igenom byggnaden, dels innan åtgärder påbörjas för att utvärdera potentialen i just den specifika byggnaden, dels när arbetet är klart för att mäta det faktiska utfallet.

Det tyska systemet bedöms vara konkurrensneutralt och gynnar inte en enskild bank eller byggentreprenör samtidigt som kompetensen om energieffektivisering samlas hos KfW. Sverige saknar i dag en motsvarighet till tyska KfW och det skulle därför, om systemet infördes i Sverige, behöva skapas ett ramverk för att kunna hantera energisparlån i likhet med Tysklands. En motsvarande aktör i Sverige bör ha kunskap om både energieffektivisering och finansiering.

Sverige och Tyskland skiljer sig åt när det gäller energianvändningen i den bebyggda miljön och i förlängningen katalysatorn för att få till stånd energieffektiviserande reovering. I Sverige är relativt miljövänlig fjärrvärme det dominerande uppvärmningssättet i flerbostadshus och motsvarar 91 procent av den totala energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i flerbostadshus. Om man tar hela bostadsbeståndet är andelen drygt 51 procent. I Tyskland däremot pågår en energiomställningsstrategi. Det övergripande målet är att helt fasa ut kärnkraften, som i dag står för ca 16 procent av elproduktionen, till förmån för framför allt förnybara energislag. I strategin ingår även energieffektivisering för att underlätta omställningen. År

2011 beslutade den tyska regeringen att avveckla den tyska kärnkraften. De sju äldsta reaktorerna stängdes omedelbart och de övriga ska stängas stegvist fram till 2022.

Det är mot denna bakgrund inte självklart att det tyska systemet med energisparlån går att överföra till svenska förhållanden.

Vilken typ av byggnader ska omfattas av energisparlån?

Energianvändningen i bebyggelsen minskar totalt sett för hela byggnadsbeståndet. Mellan 2008 och 2013 minskade den totala genomsnittliga energianvändningen i bostäder och lokaler med 12 procent, från 178 till 157 kWh/m² för hela byggnadsbeståndet. Energianvändningen har minskat för samtliga byggnadstyper. Småhus står för den lägsta energianvändningen sett till sin yta medan lokaler har den största energianvändningen per areaenhet. Det finns dock olikheter i utvecklingen av energiprestandan för olika bebyggelse typer och även när det gäller nya och befintliga byggnader. Energiprestandan för nybyggda bostäder fortsätter att förbättras varje år. Störst förbättring står en- och tvåbostadshusen för, där energiprestandan förbättrats med nära 16 procent mellan 2012 och 2013. Däremot har energiprestandan för nybyggda lokaler försämrats de senaste åren, sedan 2011 med hela 64 procent. Även om energiprestandan försämrats är den bättre än för befintliga lokaler, vilket är orsaken till att den totala energiprestandan av lokalbeståndet förbättrats.

Antalet en- och tvåbostadshus med mycket bra energiprestanda, alltså energiklass A, ökar stadigt. Sedan 2012 har antalet en- och tvåbostadshus med energiklass A ökat med 23,5 procent. Samma utveckling har dock inte synts bland flerbostadshus och lokaler. Där har i stället antalet minskat något det senaste året. För de byggnader som uppnått en bra energiprestanda, alltså byggnader med energiklass B, har antalet byggnader minskat i alla kategorier det senaste året.

För att de energipolitiska målen ska nås måste en ökad energieffektiviseringstakt komma till stånd i hela byggnadsbeståndet, inte bara i fråga om bostäder. Det renoverings- och energieffektiviseringsstöd som beslutats avser endast flerbostadshus upp-

låtna med hyresrätt i socioekonomiskt utsatta områden. Det kan därför finnas skäl för att energisparlån når en bredare målgrupp.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna, inklusive det samhällsekonomiska motivet, att införa statligt finansierade energisparlån i Sverige. Syftet är att få till stånd en ökad energieffektivisering i bebyggelsen.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av ett statligt finansierat energisparlån i Sverige med beaktande av budgetlagens bestämmelser om statlig kredit- och garantivivning,
- bedöma efterfrågan på ett sådant lån och vad ett sådant lån får för effekter på renoveringstakten och energieffektiviseringen,
- bedöma den samhällsekonomiska nyttan av ett sådant lån, och
- bedöma konsekvenser för statsbudgeten inklusive lånestockens storlek samt vid behov föreslå lämplig finansieringsform.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av ett statligt finansierat energisparlån och att ett energisparlån ger positiva effekter på renoveringstakten och energieffektiviseringen av bebyggelsen, ska utredaren

- bedöma hur ett sådant lån kan utformas inom ramen för EU:s statsstödsregler, med beaktande av artikel 39 i gruppundantagsförordningen och riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020,
- utreda hur ett sådant lån ska utformas för att nå även utanför de starka bostadsmarknaderna,
- utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv utreda om det finns behov av ytterligare åtgärder för att ett energisparlån ska bli ett effektivt styrmedel, exempelvis att detta kombi-

neras med ett energieffektiviseringsbidrag, och låta ett sådant förslag åtföljas av förslag om finansiering,

- föreslå hur ett statligt finansierat lån för energieffektivisering ska utformas för den svenska marknaden och med hänsyn tagen till EU:s statsstödsregler,
- föreslå vilken myndighet eller annan organisation som ska administrera de statliga lånen och hur detta ska organiseras,
- bedöma vilka villkor som ska ställas på låntagaren samt om eventuella krav bör ställas på det tekniska utförandet,
- överväga om även andra byggnader än bostäder ska omfattas av möjligheten att få energisparlån,
- ta ställning till om energisparlånen ska begränsas till en viss typ av byggnader (småhus, flerbostadshus), byggnader med viss ägar- och upplåtelseform etc.,
- utreda effekterna av att tillhandahålla energisparlån såväl för energieffektivisering i befintlig bebyggelse som vid nybyggnation,
- bedöma för vilken typ av byggnader som nyttan av energisparlån bedöms vara störst, med hänsyn till nytta och kostnad,
- lämna författningsförslag,
- föreslå hur informations- och kunskapsbehoven för inblandade aktörer ska tillgodoses, och
- utreda vilka effekter ett statligt finansierat energisparlån får på det svenska energisystemet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och bedöma konsekvenser av förslagen för samhällsekonomin, inklusive kostnadseffektivitet, och statsbudgeten.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med Boverket och Energimyndigheten och i den utsträckning som utredaren finner det behövt, inhämta synpunkter från andra berörda organisationer, myndig-

heter och relevanta aktörer, t.ex. Sveriges Kommuner och Lands-
ting, SBAB och andra banker och kreditinstitut, fastighetsägare,
byggbolag och branschorganisationer som är relevanta för utred-
ningen.

Utredaren ska vidare ta hänsyn till initiativ som regeringen
har beslutat och beslutar om och som kan vara relevanta för
uppdraget. I detta sammanhang kan särskilt nämnas stödet till
renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

En delredovisning ska göras senast den 30 november 2016.
Den ska bl.a. innehålla en bedömning av behovet av ett statligt
finansierat energisparlån och vilka effekter ett sådant lån får på
renoveringstakten och energieffektivisering i bebyggelsen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 september 2017.

(Näringsdepartementet)