

Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Förslag till förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över Finansdepartementets promemoria med förslag till ny förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus (Fi2021/0020).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Det finns en växande förväntan att offentliga inköp används för att styra mot samhällseliga mål som miljömålen. Upphandlingsmyndigheten arbetar med stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att vi når de lokala, regionala, nationella och internationella miljömålen. Exempel på dessa är det svenska klimatmålet med noll nettoutsläpp av växthusgaser år 2045, de 17 globala mål som formuleras i Agenda 2030, de svenska miljö kvalitetsmålen och det så kallade generationsmålet.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd i form av frivilliga hållbarhetskriterier för upphandling som till exempel byggnaders energianvändning. Upphandlingsmyndigheten har även ett gemensamt regeringsuppdrag med Boverket om stöd för minskad klimatpåverkan från byggnader samt ett uppdrag om hur kvalitetsfrågor som avser arkitektur och gestaltad livsmiljö kan tas tillvara vid offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten arbetar med kunden i fokus och de

allmännyttiga kommunala bostadsverksamheterna som upphandlande enheter utgör en viktig målgrupp för Upphandlingsmyndigheten.

Det remitterade förslaget

I den remitterade promemorian föreslår Finansdepartementet en ny förordning om stöd för energieffektivisering i flerbostadshus. Syftet med stödet är att förbättra byggnadernas energiprestanda genom att förbättra lönsamheten och främja kostnadseffektiva åtgärder vid genomförandet av energieffektiviserande renoveringar.

Stödet ska ges för merkostnader för investeringar som förbättrar energiprestandan med minst 20 procent i flerbostadshus med ett primärenergital över 100 kWh/m² och år.

Stödet ges för byggnader som till övervägande del innehåller bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. De som kan få stöd är fastighetsägare, innehavare av tomträtt och ägare av byggnad som tillhör annan än fastighetsägaren.

Stöd får ges med högst 50 procent av det stödberättigande underlaget. För medelstora företag får dock stödet uppgå till högst 40 procent och för stora företag till högst 30 procent av det stödberättigande underlaget.

Länsstyrelsen föreslås administrera och besluta i frågor om stöd samt utöva tillsyn över att stödets villkor följs. Boverket föreslås betala ut stödet, följa upp och utvärdera det samt ta fram vägledningar och schabloner som stöd för ansökningsprocessen.

Förhållandet till det tidigare stödet för energieffektiviserings- och renoveringsåtgärder

Ett tidigare stöd för energieffektiviserings- och renoveringsåtgärder gick att söka från oktober 2016 till december 2018. Stödet var utformat för att skydda hyresgästerna mot stora hyreshöjningar genom att en del av det sökbara stödet skulle användas som hyresrabatt till de boende. Under perioden som stödet gick att söka var det endast en liten del, knappt 15 procent eller ca 350 miljoner kronor, av de totalt avsatta medlen till stödet som användes. Stödet håller på att avvecklas efter riksdagens beslut om statens budget för 2019. Stödet fick alltså inte det genomslag som hade förväntats och ökade inte, annat än marginellt, takten på renovering och energieffektivisering.

Det avvecklade stödet för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden lämnades utifrån två undantag från förhandsgodkännande av kommissionen. Stöd enligt den föreslagna förordningen ska ges som ett investeringsstöd till energieffektiviseringsåtgärder i enlighet med de förutsättningar och begränsningar som anges i kapitel I och artikel 38 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 (GBER).

Genom att använda det undantaget ska stöd kunna ges för en betydligt större krets sökande än vad det tidigare stödet gjorde. En av anledningarna till att det tidigare stödet inte blev sökt i tillräcklig utsträckning var enligt promemorian den snäva utformningen.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar en ny möjlighet för stöd till energieffektiviseringsåtgärder i flerbostadshus. Av promemorian framgår att Finansdepartementet har tagit hänsyn till framförallt Riksrevisionens utvärdering av det tidigare stödet för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Med det som utgångspunkt finns förutsättningar för en stödordning som innebär färre hinder för presumtiva stödmottagande projekt än vad den tidigare möjligheten till stöd för motsvarande åtgärder har inneburit.

Samtidigt ser vi problemområden och förbättringsmöjligheter i relation till förslaget.

Högre ambitionsnivå för energieffektiviseringen bör övervägas

Enligt underlagsrapporten för Sveriges tredje strategi för energieffektivisering finns det en stor potential för energieffektivisering inom befintliga byggnader. Det finns totalt ca 2,8 miljoner lägenheter i Sverige. De flesta, 80 procent är byggda före 1980. Hälften av de 0,9 miljoner lägenheter som byggdes under miljonprogrammet har inte genomgått någon renovering över huvud taget. Enligt Energideklarationsregistret 2019 uppnår endast 5 procent av de deklarerade flerbostadshusen nivån för nära-nollenergibyggnader i Sverige, motsvarande energiklass A–C. Av flerbostadshusen står 34 procent för hälften av beståndets energianvändning och 79 procent av hela beståndet har inte bättre energiklass än E-G. Merparten av dessa uppfördes under perioden 1950–1979. (Sveriges tredje nationella strategi för energieffektiviserande renovering. Rapportering i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv, 2020-03-26) Energiklass F innebär en energianvändning som är 235 procent högre än lagkravet för högst tillåtna energianvändning vid nybyggnation.

Hur stor potentialen för energieffektiviseringen är beror på den enskilda byggnadens förutsättningar. En sådan förutsättning kan vara till exempel bevarandevärden.

Erfarenheterna av energieffektivisering i offentliga fastigheter finns bland annat hos Energimyndighetens beställargrupp för bostäder, Bebo, och beställargrupp för lokaler, Belok. Dessa har konkreta resultat från tillämpningen av metoderna ”Rekorderlig Renovering” respektive ”Totalmetodiken”. Resultaten visar att en **halvering** av energianvändningen har kunnat identifieras i nära 30 procent av lokalbyggnaderna och i 70 procent av flerbostadshusen.

Underlagsrapporten till den tredje nationella strategin för energieffektivisering anger att för att öka andelen nära-nollenergibyggnader i byggbeståndet behöver både renoveringstakten och graden av energieffektivisering öka. (Underlag till den tredje nationella strategin för energieffektiviserande renovering. Ett samarbete mellan Boverket och Energimyndigheten. Boverkets rapport 2019:26, Energimyndigheten 2019:13)

Upphandlingsmyndigheten befarar att det nu remitterade förslaget inte främjar de ambitionerna i tillräckligt stor utsträckning.

Sveriges nationella mål för energieffektivisering till år 2030 är att Sverige ska ha uppnått 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Energieffektivisering av byggnader är en av de åtgärder som ska bidra till måluppfyllelsen.

Det remitterade förslaget innebär att bidrag kan ges för projekt som uppnår minst 20 procent energieffektivisering. Mot bakgrund av erfarenheterna att det för mycket stora delar av bestånden, 30 respektive 70 procent, går att uppnå runt 50 procent energibesparingar inom rimliga avkastningskrav, och mot bakgrund av Sveriges mål inom klimat- och energiområdet, så ifrågasätter Upphandlingsmyndigheten att det remitterade förslaget om 20 procent kommer vara ändamålsenligt. Ett högre procenttal bör övervägas för alla byggnader, åtminstone för byggnader i energiklass E-G.

Önskvärt med större möjligheter till differentiering utifrån typ av byggnad och projekt

Upphandlingsmyndigheten anser vidare att det är olyckligt att alla byggnader behandlas lika vad gäller den minsta möjliga ambitionsnivån. En tänkbar modell vore att en viss nivå gäller för byggnader som har höga arkitektoniska och kulturmiljömässiga värden att slå vakt om. En betydlig högre ambitionsnivå borde dock gälla för de flesta andra byggnader i landet.

Energieffektiviseringsåtgärder fungerar bäst i paketlösningar, något som också tas upp i förslaget. Men erfarenheter visar att varje tillfälle som en åtgärd genomförs i en fastighet innebär att tillfället för nästa åtgärd skjuts längre fram i tiden. Det remitterade förslaget riskerar att ge som effekt att åtgärder om 20 procent energibesparingar sker i fastigheter som har potential att inom rimlig avkastning uppnå dubbelt så höga nivåer och att genomförda insatser för lång tid framåt blockerar åtgärder som kunnat hämta hem de större energibesparingarna.

Det bör arbetas in mekanismer i förslaget som säkerställer att byggnader som har högre potentiella energibesparingsmöjligheter genomför åtgärder som hämtar hem rimliga delar av dessa. Denna synpunkt gör sig också gällande mot bakgrund av att stöden inte avses lämnas efter konkurrensutsättning. Byggnader som har höga

arkitektoniska- och kulturmiljövärden bör behandlas för sig i syfte att slå vakt om dessa värden.

Principen om att energieffektivisera byggnadernas installationer och klimatskärm bör gälla för stödet. Energieffektivisering bör alltså gälla först, före det att kompletterande tillskott av andra energislag sker för att få ned primärenergitalet. Åtgärder som minskar byggnadernas energianvändning och effektanvändning bör främjas och stödet bör därför inte ges till sådant som konverteringar eller kompletteringar med värmeproduktionsanläggningar eller installation av förnybar energi.

Ekonomiskt stöd i form av investeringsstöd med låg ambitionsnivå kan skapa en kraftigt ökad efterfrågan på åtgärder som är begränsade i energieffektivitet till bara den stödberättigade nivån, exempelvis installation av luftvärmepumpar eller styr- och regleråtgärder. Många sådana åtgärder är lönsamma redan idag men genomförs inte av andra skäl. Vi anser därmed att det finns en stor risk att förslaget inte får till stånd tillräckliga energieffektiviserande renoveringar.

Möjligt behov av upphandlingsstöd till allmännyttan

Allmännyttiga bostadsbolag äger 27 procent av flerbostadshusbeståndet. För att kunna starta energieffektiviseringsprojekt kommer de flesta bolagen som utgångspunkt behöva köpa dessa åtgärder och då vara skyldiga att upphandla genomförandet av dessa. Sannolikt kommer de behöva stöd för hur man kan upphandla energieffektiviseringsprojekt. Detta har framkommit från Energimyndighetens beställargrupp för lokaler, Belok, och beställargrupp för bostäder Bebo. Liknande erfarenheter har lyfts fram från nätverksprojektet Energieffektivisering i offentlig sektor, "EnOff" som Upphandlingsmyndigheten deltar i.

Upphandlingsmyndigheten vill förtydliga att om ett sådant behov påkallar ett riktat stöd i upphandlingsfrågor från Upphandlingsmyndigheten, kommer det kräva ytterligare, specifikt avsatta resurser till myndigheten.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis välkomnar Upphandlingsmyndigheten en ny möjlighet till stöd för energieffektivisering i flerbostadshus. Förslaget tar på ett förtjänstfullt sätt hänsyn till vissa brister i det tidigare stödet för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Samtidigt ser vi ett antal förbättringsmöjligheter i relation till förslaget. Vi anser att ambitionsnivån bör vara högre än 20 procent för alla byggnader, åtminstone för byggnader i energiklass E-G. Principen om energibesparing och energieffektivisering bör tydliggöras i stödet. Vidare bör det arbetas in mekanismer i förslaget som säkerställer att byggnader som har högre potentiella energibesparingsmöjligheter genomför åtgärder som hämtar hem rimliga delar av

dessas och att byggnader som har höga arkitektoniska- och kulturmiljövärden bör behandlas för sig i syfte att slå vakt om dessa värden. Stödet kan också komma att behöva kompletteras med ett stöd för upphandling av energieffektviseringsprojekt inom offentlig sektor.

Generaldirektören Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist/statsstödsspecialist Björn Skarp har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också hållbarhetsspecialisterna Heini-Marja Suvilehto och Jens Johansson deltagit.

Inger Ek

Björn Skarp