



UMEÅ UNIVERSITET

Finansdepartementet

Remissvar: SOU 2017:99 ”Effektivare energianvändning”

Den Samhällsvetenskapliga fakulteten har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över betänkandet Effektivare energianvändning (SOU 2017:99). Remissvaret baserar sig på ett underlag från Handelshögskolan vid Umeå universitet - nationalekonomi. Underlaget har utarbetats av biträdande universitetslektor Thomas Broberg.

I detta remissvar lämnar Umeå universitet synpunkter på betänkandet från utredningen om energisparlån. I utredningen föreslås tre saker. (1) Inget energisparlån bör införas; (2) ett energisparstöd bör införas för flerbostadshus och skolbyggnader; och (3) en statlig kreditgaranti bör införas för ”svaga marknader”. Energisparstödet beräknas utifrån schablonkostnader (800-2000 per kvadratmeter) och ett investeringsstöd som täcker 30-50 procent av dessa. Hur stort stödet blir till enskilda projekt bestäms av hur olika aktörer klassificeras i EU:s statsstödsregler samt av hur pass djupgående renoveringen av deras byggnader är (30-50 procent förbättring av byggnaders energiprestanda). Av tidsskäl fokuserar Umeå Universitet här främst på förslaget om energisparstöd.

Sammanfattning

Umeå universitet tillstyrker utredningens ställningstagande om att inget energisparlån bör införas

Utredningen konstaterar att det inte finns några tydliga motiv för statliga lån till energieffektivisering, dvs. det finns inget generellt finansieringsproblem för privatekonomiskt lönsamma åtgärder. Umeå universitet delar denna bild.

Umeå universitet avstyrker förslaget om energisparstöd

Skälen till Umeå universitets ställningstagande är följande:

1. Utredningen har inte gjort någon samhällsekonomisk beräkning av förslaget. Den analys som gjorts skiljer inte på samhällsekonomiska effekter och offentligfinansiella effekter. Detta är mycket olyckligt eftersom det är de samhällsekonomiska effekterna som bestämmer hur välfärden (dvs. folkets välmående) påverkas av det lagda förslaget. Den gjorda konsultanalysen brister i utförande och utredningens tolkning av den är i sak ologisk och förstärker konsekvensen av de konceptuella felräkningar som gjorts.
2. Motiven för stödet är grumliga. Teoretiska marknadsmisslyckanden kan motivera väldigt många politiska ingripanden i marknadshushållningen. Att det kan finnas problem är inte samma sak som att problem verkligen existerar eller är av en sådan betydelse att de motiverar statliga ingripanden. I många fall när det gäller problem med så kallade transaktionskostnader är de svåra att lösa. Transaktionskostnader är faktiska kostnader som någon måste betala. Utredningens förslag innebär ingen lösning av problemet utan bara att kostnaden flyttar från



UMEÅ UNIVERSITET

fastighetsbolagen till staten (skattebetalarna). Det hade här varit önskvärt om utredningen försökt att gå till botten med varför renoveringstakten i flerbostadshus under många år varit för låg. Hur ser egentligen incitamentsstrukturerna ut? Om transaktionskostnaderna verkligen är höga, hur kommer det sig? Går det med statliga åtgärder att minska transaktionskostnaderna på något sätt?

Samhällsekonomisk analys

En samhällsekonomisk analys av en policyåtgärd (en styrmedelsförändring) syftar till att på ett strukturerat och transparent sätt belysa hur åtgärden påverkar olika aktörer i samhället. Målet är att sammanväga alla effekter för att avgöra om åtgärden är samhällsekonomiskt motiverad. I en samhällsekonomisk analys ska alla aktörer som på ett eller annat sätt påverkas och i förlängning påverkar hushållens välfärd på kort och lång sikt beaktas. Vanligtvis omfattar en samhällsekonomisk analys hushåll, företag och offentliga beslutsorgan. I slutändan är det den aggregerade effekten på individnivå som analysen ska fånga, dvs. företag och staten ses som aktörer som flyttar resurser mellan olika individer.

En samhällsekonomisk analys består av intäkter och kostnader. Logiken är att den analyserade åtgärden endast är samhällsekonomiskt motiverad om dess fördelar överväger dess nackdelar i beaktande av att policyåtgärden styr resursanvändningen så att alternativa projekt som är värdeskapande trängs undan. Normalt sett används en real diskonteringsränta (kalkylränta) för att beakta ett rimligt avkastningskrav (beakta värdet av undanträngda investeringar).

Beräkningen

Utredningen har anlitat konsultföretaget Ramböll för att göra en samhällsekonomisk analys. Analysen belyser många viktiga faktorer på ett bra sätt, men är konceptuellt felaktig. Energieffektivisering har två tydliga konsekvenser:

- a. Intäkter i form av kostnadsbesparingar
- b. Kostnader för att åstadkomma energibesparingarna

I praktisk mening måste någon aktör planera, genomföra och utvärdera en renovering. Kostnaderna för detta måste vanligtvis fastighetsägaren betala. Fastighetsägaren kan dock bli kompenserad med ett investeringsstöd från staten (skattebetalarna). Utredningens förslag innebär att staten (skattebetalarna) ska bära 30-50 procent av kostnaden för att åstadkomma en ökad energiprestanda av enskilda byggnader. Kostnaden för renoveringen minskar alltså inte utan fördelas enbart på fler aktörer.

Varför utredningens konsekvensanalys utelämnat de 50-70 procent av kostnaden för energieffektiviseringsprojekten som fastighetsägaren i slutändan måste stå för är oklart. En sådan exkludering är direkt felaktig att göra i en samhällsekonomisk kalkyl. Den stora frågan är egentligen hur statens kostnader ska bokföras. Ett alternativ är att bokföra dem som faktisk resursanvändning, vilket utredningen gör. Investeringsstödet täcker ett hål i fastighetsägarens investeringskalkyl och för projektet från minus till plus. Kostnaden för samhället är i detta fall summan av fastighetsägarnas kostnader och statens utgifter för investeringsstödet (vilket utredningen inte presenterat). Därtill ska läggas att staten inte kostnadsfritt kan transferera pengar mellan aktörer i samhället. När offentliga utgifter utvärderas måste marginalkostnaden för att uppbringa skatteintäkter beaktas. Denna kostnad anges i SOU 2017:83 till 20 öre per utgiftskrona.



UMEÅ UNIVERSITET

Ett annat alternativ är att anta att alla projekt egentligen är lönsamma och att investeringsstödet endast är en transferering mellan skattebetalarna och fastighetsägarna. Investeringsstödet går alltså rakt ner i fickan på fastighetsägarna. I detta fall är den samhällsekonomiska kostnaden summan av företagens kostnader, kostnaden för att uppbringa skatteintäkter och statens administrativa kostnader för investeringsstödet.

Ett rimligt antagande är att den policyåtgärd som utredningen analyserar består av projekt som spänner mellan de två ytterligheter som nämnts ovan. I vilket fall som helst har utredningen underskattat åtgärdskostnaderna.

Det kan även ifrågasättas om utredningens beräkning av kostnadsbesparingen från energi-effektivisering är korrekt. De antagna energipriserna är tillsynes höga. Troligtvis inkluderas fasta kostnader, dvs. kostnader för infrastruktur för att distribuera el och fjärrvärme. Kostnaden för infrastrukturen är redan tagen, där kan ingen besparing ske. Utredningens kostnadsbesparing inkluderar således en felaktig besparing. För att få kostnadstäckning för de fasta kostnaderna kommer elnätavgiften och fjärrvärmeavgiften att höjas (alternativt förloras övervinster). Problemet nämns kortfattat på sidan 273 i utredningen. Problematiken hade kunnat hanteras i beräkningarna genom att räkna på energipriser som exkluderar de fasta avgifterna.

Det finns en viss osäkerhet i beräkningarna generellt eftersom det inte tydligt framgår hur priser och avkastningskrav hanterats. På sidan 345 står att diskonteringsräntan både ska justera för inflation och alternativkostnaden för kapital. Antingen är denna beskrivning felaktig eller så har utredningen räknat med mycket låga avkastningskrav (diskonteringsränta om 4% implicerar ett avkastningskrav på 2% givet att den genomsnittliga inflationen antas vara 2%). Vanligtvis anges priser och diskonteringsräntan i reala termer.

Logiken

Trots en grov underskattning av kostnaderna och en förmodad överskattning av de beräknade intäkterna visar Rambölls analys att energisparstödet är samhällsekonomiskt olönsamt, dvs. inte motiverat att genomföra. Detta efter att man på ett tillsynes rimligt sätt beaktat styrmedlets additionalitet. Däremot om antagandet görs att inga av de subventionerade investeringarna hade kommit till stånd utan energisparstödet, visar beräkningarna att energisparstödet är samhällsekonomiskt lönsamt. Det betyder att det genomsnittliga projektet är lönsamt (dvs. givet den konceptuella felräkningen). Här borde utredningens alarmklocka ringt på högsta volym. I en förslagsruta på sidan 221 konstaterar utredningen:

"Bristande lönsamhet är det främsta hindret för att fler och mer omfattande energieffektiviseringsåtgärder ska kunna genomföras"

På flera ställen konstateras (t.ex. sidan 205):

"Utredningen gör bedömningen att ett stöd bör vara tillräckligt omfattande och attraktivt för att förändra fastighetsägares investeringskalkyler"

Motivet till förslaget och dess konsekvensanalys går inte ihop.



UMEÅ UNIVERSITET

Grumliga motiv

Utredningen konstaterar redan på sidan 12:

"När ett styrmedel införs bör det utformas så att det löser det grundläggande problemet, vilket är bristen på sådana investeringar".

En tillsynes bristande investeringsvilja är dock inte problemet utan är ett symptom på att något är fel i marknadshushållningen eller att forskarnas beräkningsmodeller är felaktiga. Sverige har idag en i jämförelse med andra länder hög beskattning av el och koldioxid. Externa effekter (t.ex. förorenande utsläpp) kan sägas vara fullt ut eller i stor utsträckning internaliserade i investeringskalkylerna och är inte orsaken till att energianvändningen i byggnader är ineffektiv. Externa effekter är inte heller orsaken till att tillsynes lönsamma investeringar inte kommer till stånd. "Gapet" brukar förklaras med dåligt entreprenörskap, oftast i termer av brist på information och kunskap, ointresse och begränsad rationalitet. Detta är dock en något konstig förklaringsmodell för en bransch där energikostnaderna utgör en betydande del av driftskostnaderna, energianvändningen bestäms av ett fåtal faktorer (byggnadens klimatskal, värmesystem, ventilationssystem och lys- och vattenarmatur) och energieffektivisering kan ske genom välkända tekniker (isolering, tätning, fönsterbyten, byte av värmekälla etc). Dessutom har problemet varit känt och allmänt diskuterat under en längre tid.

Varför finns då en beräknad potential för kostnadseffektiv energieffektivisering av byggnader? Det finns flera potentiella förklaringar till detta vilka utredningen diskuterar förtjänstfullt. Dock, det kan även vara så att lönsamhetsberäkningarna bakom potentialerna är felaktiga (t.ex. under-skattade transaktionskostnader eller andra ouppmärksammade kostnader; alternativa investeringar är mer lönsamma än vad som antagits). Om det är lönsamheten som är problemet, då ska åtgärderna inte vidtas (högre energiprestanda sker då till kostnaden av lägre välfärd, inklusive miljö och hälsa, för svenska folket).

Kanske vore det en rimlig fråga att ställa sig varför underhållet av flerbostadshus i Sverige generellt är eftersatt. Det finns en koppling mellan bristen på underhåll och byggnaders energiprestanda. Om t.ex. byggnader i större utsträckning fasadrenoverades skulle sannolikt benägenheten att vidta isoleringsåtgärder öka. Hyressättningsreglerna i Sverige spelar här potentiellt en viktig roll, t.ex. om fastighetsägarna prioriterar standardhöjande renoveringar framför vanligt underhåll och funktionsrenoveringar. Standardhöjande renoveringar motiverar hyreshöjningar, men det gör inte vanligt underhåll. Problematiken nämns kortfattat på sidan 226.

I en ny studie har vi visat att energiprestandan är högre i bostadsrättshus jämfört med hyreshus samt att det i Stockholms län finns en betydande skillnad mellan privata hyreshus och allmännyttan (se Broberg och Eiguez, 2018). Vad som ligger bakom dessa skillnader kan vi bara spekulera kring, men hyressättningsreglerna, delade incitament och kommunala incitamentsstrukturer är rimliga sökområden.

Om man kan påvisa institutionella problem i fastighetssektorn kan investeringsstöd till underhållsåtgärder vara ett sätt att adressera problemet. Ett annat sätt kan vara att ändra hyressättningsreglerna så att ett bra underhåll och en mer välklädd närmiljö också värderas.

Framöver krävs att någon objektivt granskar potentialberäkningarna, försöker förstå incitamentsstrukturerna på flerbostadsmarknaden och i bred mening söker efter lämpliga styrmedel. Inga fler, "det finns lönsamma åtgärder som inte görs, vi föreslår en subvention så att de blir mer lönsamma". Vad är de egentliga problemen? Går de att lösa till en rimlig kostnad för det allmänna? I



UMEÅ UNIVERSITET

vilken utsträckning kan energianvändningen i byggnader minska så att välfärden i det svenska samhället samtidigt ökar? Hur når vi energieffektiviseringsmål för Sverige som helhet till lägsta möjliga kostnad?

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ruth Mannelqvist'.

Ruth Mannelqvist
Dekan

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Åsa P Isaksson'.

Åsa P Isaksson