

Remissvar

Dnr 2021-473

2022-02-04

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till revidering av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda

I2021/03358

Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att lämna synpunkter på EU-kommissionens ”Förslag till revidering av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda” (EPBD)¹. Revideringen av EPBD är en del av kommissionens ”Fit-for-55”-paket. KI har valt att lämna några kommentarer av övergripande samhällsekonomisk karaktär.

SAMMANFATTNING

Förslaget till revidering av EPBD innebär i huvudsak att befintliga byggnader ska renoveras i syfte att öka energieffektiviseringstakten samt att nya (offentliga) byggnader ska vara så kallade ”noll-utsläppande” från och med (2027) 2030. Revideringen av EPBD ses som ett komplement till det nya handelssystem för utsläpp från egenuppvärmning av byggnader och vägtrafik som föreslagits av EU-kommissionen (här benämnt ETS2)³. Ett argument för detta är att det existerar vad som benämns som ”icke-ekonomiska hinder” för investeringar i ökad energiprestanda, vilka kommissionen menar inte undanröjs av koldioxidpriset. KI ställer sig tveksam till detta argument och anser att behovet av (en revidering av) EPBD bör motiveras på annat sätt, exempelvis utifrån marknadsmisslyckanden som inte är utsläppsrelaterade.

ENERGIPRESTANDA OCH KOSTNADEFFEKTIVITET

I förslaget till revidering av EPBD anges att ökad energiprestanda i byggnader inte bara bidrar till ökad energieffektivitet. Det är även ett centralt bidrag till andra viktiga samhällsmål, exempelvis klimatmålen. Inte minst ses det som ett viktigt klimatpolitiskt komplement till ETS2.

KI vill i sammanhanget betona att det primära syftet med ETS2 är att minska utsläppen av fossil koldioxid från egenuppvärmning av byggnader och vägtrafik inom EU. Genom att prissätta utsläpp av koldioxid inom dessa sektorer skapar handelssystemet incitament till energieffektiviserande åtgärder i byggnader, men även till andra satsningar såsom ökad

¹ Energy Performance of Buildings Directive.

² Kommissionen föreslår att från och med 2030 måste nya byggnader vara noll-utsläppande byggnader, med undantag för nya offentliga byggnader som måste uppfylla detta från och med 2027 (s 13, article 7(1)). Med noll-utsläppande menas ”mycket” hög energiprestanda och att den energi som fortfarande används produceras på plats och är förnybar (article 2(2), s 37). Det innebär inga koldioxidutsläpp från nya byggnader när de väl är på plats (Annex III, s 2).

³ Angående ETS2, se COM(2021) 551 final. Se också KI:s remissvar Dnr 2021-270.

användning av förnybar energi. KI ser ett par grundläggande problem med att motivera ökade krav på energiprestanda som ett *utsläppsrelaterat* komplement till ETS2.

För det första är förslaget att revidera EPBD främst en energipolitisk åtgärd, inte en klimatpolitisk. Det innebär att kravet om ökad energiprestanda endast indirekt kan påverka koldioxidutsläppen från uppvärmning av byggnader. En kvantitativ reglering som kräver att byggnader ska uppfylla en viss energiprestanda⁴ är inte nödvändigtvis en träffsäker styrning mot minskade koldioxidutsläpp. Det är därför inte självklart att ökade krav på energiprestanda är ett effektivt klimatpolitiskt komplement till ETS2.

För det andra leder revideringen av EPBD till koldioxidläckage. Förslaget att revidera EPBD riktas endast mot byggnadssektorn inom ETS2, som också omfattar vägtrafik. I den mån ökad energiprestanda i byggnader leder till minskade koldioxidutsläpp frigörs utsläppsrätter, vilket möjliggör mer utsläpp från vägtrafik. Det i sin tur innebär att incitamenten att reducera den specifika⁵ förbrukningen genom energieffektivisering minskar.

MARKNADSHINDER JÄMFÖRT MED MARKNADSMISSLYCKANDEN

Kommissionen menar att revideringen av EPBD är ett viktigt bidrag till klimatpolitiken, eftersom byggnader står för en stor andel av energianvändningen och de energirelaterade koldioxidutsläppen inom EU. Ett av de argument som används för att skärpa EPBD är att det finns ”icke-ekonomiska strukturella hinder” som kommissionen anser hindrar investeringar i ökad energiprestanda – riskaversion, delade incitament och samägande strukturer. Kommissionen menar att högre koldioxidpriser inte undanröjer dessa hinder. KI har ett par kommentarer till detta resonemang.

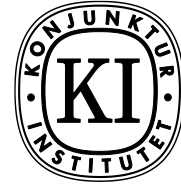
För det första är det vanligt att i litteraturen betrakta delade incitament som ett informationsrelaterat marknadsmisslyckande. Ett exempel är när asymmetrisk information leder till att hyresvärdar och hyresgäster har olika incitament att energieffektivisera. Både hyresvärden och hyresgästen kan vidta åtgärder som minskar energianvändningen. Hyresvärden kan installera bättre vitvaror, byta fönster eller liknande. Hyresgästen kan släcka lampor, stänga kylskåpsdörren och så vidare. Problemet är att om hyresgästen står för energikostnaden så saknar hyresvärden incitament att vidta åtgärder. Om hyresvärden står för energikostnaden så saknar i stället hyresgästen incitament. KI anser att kommissionen inte presenterar övertygande argument för att skärpta krav inom EPBD på ett ändamålsenligt sätt avhjälp detta problem. Den bästa lösningen är ofta att göra en avvägning så att båda parter har anledning att vidta åtgärder, vilket dock i normalfallet leder till att båda parter kommer att möta svagare incitament till åtgärder än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt⁶. Direktivet ställer krav på energiprestanda vilket i viss mån innebär en ensidig reglering. I vårt exempel regleras hyresvärden. Vidare lämnar ett direktiv, till skillnad mot en förordning, det fritt för enskilda länder att välja på vilket sätt kraven implementeras. Det innebär att EU:s medlemsländer kommer att presentera olika lösningar, där sannolikt vissa är samhällsekonomiskt bättre än andra.

För det andra är riskaversion inget skäl för politiskt ingripande. Avkastningen på investeringar är förknippad med osäkerhet. Att beakta denna osäkerhet ingår som en del av den beslutsprocess som föregår investeringar. Detta gäller alla typer av investeringar, även de i ökad energiprestanda.

⁴ Den energiprestanda som föreslås för exempelvis nya bostadshus i norden är <75 kWh/m² och år och motsvarande för kontorsbyggnader är <90 kWh/m² och år (Annex III, s 1).

⁵ Bränsleförbrukning per kilometer.

⁶ Se vidare ”Miljö, ekonomi och politik 2018”, Konjunkturinstitutet, KI 2018:26, Dnr 2018-188.



KI tolkar det som att kommissionen förefaller mena att eftersom aktörer är ovilliga att ta risker i samband med investeringar i ökad energiprestanda så ska de tvingas till att göra dessa investeringar. KI ställer sig tveksam till det och menar att det är bättre att minska osäkerheten, till exempel genom långsiktiga spelregler. Det bidrar till stabilitet och förutsägbarhet, vilket kan vara faktorer som ökar marknadsaktörernas incitament att investera.

Avslutningsvis, i Sverige är uppvärmningen av byggnader i hög grad fossilfri. Vidare medför ett kallt svenskt klimat relativt höga krav på isolering av väggar och tak, installation av treglasfönster med mera. Sammantaget, för den svenska byggsektorn blir därför sambandet relativt svagt mellan, å ena sidan, ökad energieffektivisering/energibesparing och, å andra sidan, minskade utsläpp av koldioxid.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Pelle Marklund deltagit.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör