

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över förslag till förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Den remitterade promemorian innehåller förslag till förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus. Stöd enligt den föreslagna förordningen får ges för energieffektiviseringsåtgärder i flerbostadshus. Med energiprestanda avses i förordningen den mängd energi som behöver användas i en byggnad för att uppfylla de behov som är knutna till ett normalt bruk av byggnaden under ett år. En ansökan om stöd ska vara skriftlig och lämnas in till länsstyrelsen i det län där fastigheten ligger. Länsstyrelsen prövar frågor om stöd och ska utöva tillsyn över att villkoren för stödet följs. Boverket betalar ut stöd och ska följa upp att syftet med stödet tillgodoses, liksom varje år rapportera till regeringen hur medlen har använts och vilka resultat som uppnåtts.

Ansökan ska avse en bestämd byggnad och innehålla följande:

- En beskrivning av de åtgärder som stöd söks för, inklusive planerad tidpunkt för påbörjande och färdigställande,
- En förteckning över merkostnader för investeringen och
- De övriga uppgifter som länsstyrelsen behöver för att pröva ansökan.

Till ansökan ska bygglov för energieffektiviseringsåtgärden bifogas om inte stödmottagaren gör sannolikt att bygglov inte krävs för åtgärden. Stöd får ges om en ansökan om stöd har kommit in till länsstyrelsen innan en energieffektiviseringsåtgärd påbörjas. Den energieffektiviseringsåtgärd och de merkostnader för investeringar som ansökan avser ska vara godkända av en oberoende expert.

Villkor och krav för att beviljas stöd:

- Stöd får ges till fastighetsägare, innehavare av tomträtt och ägare av byggnad som tillhör annan än fastighetsägaren. Stöd får ges för en byggnad som till övervägande del innehåller bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Byggnaden ska ha en energiprestanda som, uttryckt som ett primärenergital, överstiger 100 kWh per kvadratmeter och år.
- Stöd får ges om den som genomför åtgärderna medverkar till att utbilda nya yrkesarbetande inom byggsektorn genom aktiv samverkan med relevanta gymnasieskolor och Arbetsförmedlingen samt genom att ta emot lärlingar. Länsstyrelsen får i ett enskilt fall bevilja undantag från detta, om det finns särskilda skäl.

- Stöd får ges som ett investeringsstöd till energieffektivitetsåtgärder i enlighet med de förutsättningar och begränsningar som anges i kapitel I och artikel 38 i GBER¹. Stöd som överstiger ett belopp motsvarande 500 000 euro får lämnas under förutsättning att stödmottagaren samtycker till att uppgifter om stödet offentliggörs enligt artikel 9.1.c i GBER.
- Stöd får ges om energieffektiviseringsåtgärden beräknas medföra att byggnadens energiprestanda förbättras med minst 20 procent.
- De stödberättigande merkostnaderna för investeringar ska fastställas enligt artikel 38 i GBER. Stöd får ges med högst 50 procent av det stödberättigande underlaget (stödnivån). För medelstora företag får dock stödet uppgå till högst 40 procent och för stora företag högst 30 procent av det stödberättigande underlaget.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det nya stödet föreslås i syfte att påskynda energieffektiviseringen av byggnadsbeståndet och med följande utgångspunkter:

- Stödet ska avse energieffektiviserande åtgärder i flerbostadshus som beräknas förbättra energiprestandan med minst 20 procent,
- Stödet ska främja kostnadseffektiva åtgärder för energieffektivisering genom att förbättra lönsamheten vid genomförandet av åtgärderna,
- Stödet ska riktas till upplåtelseformerna hyresrätter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter och
- Stödet ska vara så enkelt som möjligt att administrera.

I promemorian anges att ett statligt stöd kan 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 blir ett kalkylerat positivt resultat för fastighetsägaren, vilket underlättar för denne att ta ställning till sådana åtgärder. Det anges att det huvudsakliga syftet med ett statligt stöd bör vara att få fastighetsägare att överväga, tidigarelägga och genomföra mer långtgående energieffektiviserande åtgärder. Ett stöd bör vara tillräckligt omfattande och attraktivt för att förändra fastighetsägares investeringskalkyler. Fastighetsägare ska 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 längre i åtgärderna än vad de eventuellt har planerat från början.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian finns det resonemang kring om en uppdaterad energideklaration skulle kunna vara ett alternativ till förslaget om en oberoende expert för att fastställa aktuell energiprestanda,

¹ 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, den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen, förkortad GBER.

beräkna åtgärdernas effekt samt efter projektets avslut intyga vilka åtgärder som har genomförts och vilken effekt som beräknas ha uppnåtts. Den oberoende expertens roll är att godkänna de energieffektiviseringsåtgärder och de merkostnader för investeringarna som ansökan avser. Det kan ske antingen genom att experten utför alla beräkningar själv eller genom att beräkningarna genomförs av den sökande och sedan godkänns av experten. Det föreslås sedan att stödet betalas ut mot ett intygande av experten av vilken energieffektivisering som beräknas ha uppnåtts². På så sätt behöver den sökande inte vänta på att en ny energideklaration blir upprättad för att få ett mer definitivt besked.

Utöver i nämnda del av förslaget har Regelrådet inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar, vilket är en brist, eftersom en beskrivning av alternativa lösningar bör innehålla en beskrivning av alternativ i såväl delar av förslaget som till förslaget i dess helhet. Om informationen framgår på annan plats i remissen än i konsekvensutredningen, bör förslagsställaren notera genom en hänvisning i konsekvensutredningen till aktuellt avsnitt i promemorian. Effekter av om någon reglering inte kommer till stånd framgår på ett tillräckligt tydligt sätt av syftet med förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den bedömning som har gjorts efter en EU-rättslig analys, med bland annat beaktande av EU:s statsstödsregler, är att stödet kan ges i enlighet med artikel 38 i GBER, enligt vilken investeringsstöd kan ges till företag för att uppnå högre energieffektivitet. Det innebär att förslaget inte behöver anmälas till eller godkännas av kommissionen innan det kan träda i kraft. Förslaget bedöms också vara förenligt med EU-rätten i övrigt.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att den nya förordningen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2021.

I promemorian anges vidare att vägledning och stöd behöver utvecklas för bland annat beräkningar av merkostnader för investeringar i syfte att förenkla ansökningsförfarandet. Boverket bör ta fram närmare vägledning kring hur de stödberättigade kostnaderna ska fastställas. Vidare anges att inför ikraftträdandet av kraven på individuell mätning av värme driver Energimyndigheten tillsammans med Boverket utbildningar riktade till kommunala energi- och klimatrådgivare. Dessa får information om kraven på individuell mätning men också om hur de ska kunna inspirera fastighetsägare till att hellre utföra en energikartläggning med efterföljande energieffektivisering av sina byggnader. Energieffektiviseringsdirektivets syfte att vara ett starkt styrmedel för energieffektivisering har

² Se mer om detta i promemorians avsnitt 4.8, s. 30.

därmed bättre förutsättningar att uppnås. Liknande informationsinsatser skulle kunna användas för att inspirera även andra fastighetsägare till att vidta energieffektiviseringsåtgärder och samtidigt informera dem om att det finns möjligheter till ekonomiskt stöd.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det finns cirka 135 000 flerbostadshus i landet. Av samtliga lägenheter utgörs ungefär 40 procent av bostadsrätter, 30 procent ägs av privata fastighetsägare genom direkt ägande eller i bolagsform och knappt 30 procent av lägenheterna ägs av kommunägda bostadsbolag (allmännyttan). Att inkludera dessa ägarformer gör att stödet omfattar runt 70 000 flerbostadshus jämfört med 21 000 i det tidigare stödet. Genom att utforma stödet brett anges fler aktörer få möjlighet att söka, vilket skapar förutsättningar för att stödet ska få större effekt.

I konsekvensutredningen anges att bostadsföretag och fastighetsägare kommer att påverkas av förslaget. Utöver det förväntas företag inom byggindustrin och då särskilt företag som sysslar med entreprenader för bostadshus, renoveringar och ventilation samt byggmaterialindustrin påverkas. Som anges ovan finns det en uppgift på hur många flerbostadshus det finns i landet och hur de är fördelade mellan olika ägarformer. Hur många företag som dessa fördelar sig på framgår däremot inte. Regelrådet har heller inte kunnat återfinna en beskrivning av berörda företag utifrån storlek i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att för bostadsföretag och fastighetsägare innebär villkoren för att få energieffektiviseringsstöd en ökad administrativ börda. Nettoeffekten av de föreslagna stödnivåerna och villkoren i stödet bör ändå leda till att förutsättningarna för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder förbättras. Vidare anges att det tidigare stödet för renovering och energieffektivisering i socioekonomiskt svaga områden var utformat så att det skulle skydda de boende från höga hyreshöjningar.

Hyresrabatten var i det avvecklade stödet knuten till den del av stödet som avsåg renovering och är inte aktuell när syftet renodlas till att genomföra energieffektiviserande åtgärder. Genom att hyresrabatten tas bort blir processen kortare och den administrativa bördan mindre. Den anmälan som skulle göras efter sju år försvinner liksom den risk för återbetalning som fanns om hyresrabatten inte hanterades på rätt sätt. Fastighetsägaren ska be den som utför arbetena om ett intyg på att de har samverkat med relevanta utbildningar och Arbetsförmedlingen samt tagit emot lärlingar. Kravet på att intyga samverkan är mindre administrativt betungande jämfört med de tidigare villkoren för hyresrabatten.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Såvitt Regelrådet förstår förslagsställarens beskrivning kommer det nu remitterade förslaget att medföra minskade administrativa kostnader i jämförelse med nu gällande regelverk. Regelrådet har dock i konsekvensutredningen inte kunnat utläsa en kvantitativ beskrivning av de administrativa kostnaderna, vilket är en brist i redovisningen. Det går därmed inte att bedöma omfattningen av de administrativa kostnaderna och inte heller se om det föreligger en faktisk

minskning av kostnaderna i förhållande till nu gällande regelverk.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att i renoveringsstrategin konstateras att ett av de mest betydande hindren för energieffektiviserande renovering är bristande lönsamhet för fastighetsägaren. Det huvudsakliga syftet med det statliga stödet är att få fastighetsägare att överväga, tidigarelägga och genomföra mer långtgående energieffektiviserande åtgärder. Införande av ett stöd för energieffektiviseringsåtgärder ska vara tillräckligt omfattande och attraktivt för att förändra fastighetsägares investeringskalkyler och kunna minska hindret med bristande lönsamhet. Den kostnadsbesparing en fastighetsägare kan uppnå beror på vilket energislag som byggnaden värms med och hur prismodellen är utformad. Priserna för el anges variera efter förbrukarkategori, det vill säga hur mycket el som köps in under året. Även för fjärrvärme finns olika prismodeller och kostnaden för att värma en byggnad kan variera mycket. Effekten av energieffektiviseringen kommer därför att vara beroende av byggnadens utgångsläge, prismodell och antalet genomförda åtgärder.

Vidare anges att det finns givna förutsättningar i statsstödsreglerna för hur statliga stöd för energieffektivisering kan utformas. 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 högst 30 procent av det stödberättigande underlaget. Mer om beräkning av stödets storlek finns i avsnitt 4.4 i promemorian³. Stödets storlek bedöms vara tillräckligt för att kunna minska hindret med bristande lönsamhet och för att därmed påskynda takten i energieffektiviseringen av flerbostadshusbeståndet.

I konsekvensutredningen finns det resonemang om merkostnader vid en energieffektivisering uppgående till en viss procent. Merkostnaden per kvadratmeter vid en energieffektivisering om 20 procent har beräknats till 800 kr per kvadratmeter, 1 000 kr per kvadratmeter för effektivisering till 35 procent och 1 820 kr per kvadratmeter för en effektivisering till 50 procent. Beräkningen visar att en större area kommer att effektiviseras om fler gör åtgärder till en lägre nivå eftersom merkostnaden för dessa åtgärder relativt sett är lägre. Tabell 6.1⁴ visar beräkningar av fastighetsägares merkostnader vid renovering av flerbostadshus som leder till 20, 35 eller 50 procent effektivare energianvändning. Merkostnaderna är beräknade utifrån en årlig renoveringstakt på 3 procent.

Vad gäller verksamhetspåverkan anges att konsekvenserna för andra berörda företag än byggföretag och fastighetsägare, förväntas bli positiva eftersom efterfrågan på material och tjänster bör öka. All byggverksamhet genererar avfall och att ha större uppmärksamhet på att genomföra varsamma åtgärder kan bidra till att mängden byggavfall hålls nere.

I promemorian anges följande gällande den samverkan som ska finnas mellan entreprenören och Arbetsförmedlingen, liksom ta emot lärlingar. Det anges att en ökad byggverksamhet innebär också en ökad efterfrågan på arbetskraft. För att säkerställa att det finns en god tillgång till arbetskraft ska den entreprenör som utför arbetena aktivt samverka med relevanta utbildningar och Arbetsförmedlingen samt ta emot lärlingar. På så vis kan företagen inom sektorn medverka till att öka det framtida utbudet av arbetskraft och minska risken för kommande arbetskraftsbrist. Att dessa krav är uppfyllda kan visas genom att den sökande vid ansökan om utbetalning av stödet bifogar intyg eller en annan handling som styrker detta. Länsstyrelsen bör dock kunna besluta om undantag från dessa krav om de lokala

³ Promemorian s. 24-25.

⁴ Promemorian s. 35.

förutsättningarna gör det mycket svårt att uppfylla kraven, till exempel avsaknaden av relevanta skolor och utbildningar inom lämpligt avstånd från det aktuella byggprojektet eller om entreprenören har gjort vad som kan anses rimligt när det gäller att erbjuda möjlighet till arbetsplatsförlagd praktisk utbildning. Särskilda skäl för undantag skulle även kunna vara att de aktuella energieffektiviseringsåtgärderna är av så liten omfattning att det framstår som oskäligt att ställa dessa krav.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Trots att det finns kvantifieringar av de merkostnader som kan uppstå är det för läsaren något svårgripbart att förstå omfattningen av stödet och vilken påverkan det kan ha för företagen. Det hade varit önskvärt med genomsnittliga uppgifter utifrån hur förslagsställaren bedömer att en, eller ett par, fastighetsföretag i praktiken kommer att energieffektivisera – och inte endast utfall utifrån andel energieffektivisering. Någon sådan exemplifiering har Regelrådet inte kunnat utläsa i konsekvensutredningen. Regelrådet har dock inte funnit någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens beskrivning och kan godta beskrivningen för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Följande anges i promemorian och som kan kopplas till konkurrensförutsättningar för berörda företag. Vilka åtgärder som är lämpliga att genomföra inom ramen för energieffektivisering är beroende av byggnadens förutsättningar såsom skick, utformning och tekniska egenskaper. Det anges att det finns en lång rad möjliga åtgärder och åtgärds paket som kan förbättra en byggnads energiprestanda. Åtgärder som typiskt sett skulle behöva bidrag för att bli genomförda är sådana som är kostnadsintensiva, icke-standardhöjande och delvis tekniskt och arkitektoniskt utmanande. De riskerar att bli förbigångna. Det slutliga urvalet av åtgärder vilar på fastighetsägaren. En åtgärd kan vara stödberättigad inom ramen för en kalkyl men inte i en annan. Det anges att det erfarenhetsmässigt har visat sig att det kan påverka marknadens konkurrensförutsättningar om specifika åtgärder pekas ut eller om stödet villkoras mot vissa åtgärder. Av dessa skäl bedömer förslagsställaren det inte som lämpligt att i förordningen peka ut vilka åtgärder som skulle kunna vara stödberättigade.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Ovan vid rubrikerna *Administrativa kostnader* liksom *Andra kostnader och verksamhet* finns information om den samverkan som entreprenören behöver ha med Arbetsförmedlingen, liksom ta emot lärlingar. Det medför ett administrativt krav, exempelvis i det intygande om samverkan som ska göras och det medför en verksamhetspåverkan exempelvis kopplat till kompetensförsörjning. Enligt Regelrådet kan det även finnas en konkurrensmässig aspekt på detta krav, som Regelrådet inte har sett några resonemang om i konsekvensutredningen. Om det finns en risk att vissa företag inte kan konkurrera på samma sätt på grund av kravet, finns det en risk för snedvridning av konkurrensen. Det framgår att det går att få undantag i ett enskilt fall, men själva påverkan på konkurrensen kvarstår ju i grundkravet. Avsaknaden av resonemang kopplat till konkurrensförhållanden och det nu nämnda kravet medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen. Med anledning av de brister som finns i andra beskrivningar i konsekvensutredningen, kan Regelrådet inte utesluta att det även finns en påverkan på företagen i andra avseenden, och som inte framgår av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår ovan har Regelrådet inte kunnat utläsa en beskrivning av berörda företag utifrån storlek. Regelrådet har heller inte kunnat återfinna en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Det hade varit behövt med en sådan beskrivning, särskilt som små företag oftare har utmaningar med den sortens ansökningar om stöd som det nu remitterade ärendet avser, än större företag. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit beskrivningarna av berörda företag utifrån antal och storlek, förslagens påverkan på företagets administrativa kostnader, konkurrensförhållanden och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfälliga. De nämnda aspekterna är av betydelse för ärendet och bristerna i beskrivningarna påverkar därför den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 maj 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande