

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.

Näringsdepartementet

Yttrande över Effektivare energianvändning (SOU 2017:99)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslag till förordning om statligt stöd för energieffektivisering i flerbostadshus och skollokaler

Ett energisparstöd införs för ägare av flerbostadshus och skolbyggnader. Stöd ska kunna utgå till ägare av flerbostadshus med övervägande del bostäder oavsett upplåtelseform. Stöd ska även kunna utgå till ägare av skolbyggnader som upplåts för förskola, grundskola och gymnasieskola.

Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för lån till renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder på svaga bostadsmarknader

Enligt förslaget ska en kreditgaranti kunna utgå till ägare av flerbostadshus med övervägande del bostäder på svaga bostadsmarknader. Med svag bostadsmarknad avses en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt vikande arbetsmarknad, en varaktigt minskande befolkning eller låga inkomster hos kommuninvånarna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av förslaget framgår bland annat följande. Utredningen föreslår två ekonomiska styrmedel för att öka de energieffektiviserande renoveringarna i bostadsbeståndet. Det huvudsakliga syftet är att få fastighetsägare att överväga, tidigarelägga och genomföra, mer långtgående energieffektiviserande åtgärder än vad denne annars eventuellt hade planerat från början. Energisparstödet syftar till att minska fastighetsägares transaktionskostnader och att öka säkerheten i dennes lönsamhetsbedömning och därmed höja intresset för att investera i energieffektiviserande åtgärder. Syftet med en statlig kreditgaranti är att ge bättre förutsättningar för finansiering av renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder i flerbostadshus på svaga bostadsmarknader.

Det framgår att regeringen i direktiven till utredningen angav att investeringar i energieffektiviserande åtgärder kan ge avkastning till fastighetsägare under lång tid och gagnar samhället. Det gäller främst genom besparingar av energi och för fastighetsägare som får lägre utgifter för energianvändning. Regeringen hänvisar till studier som visar på att det finns en gräns för när det inte är företagsekonomiskt lönsamt att energieffektivisera en byggnad, trots att åtgärden kan vara både samhälls-ekonomiskt lönsam och önskvärd ur miljö- och klimatsynpunkt.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningens överväganden redovisas avseende följande sex alternativa möjligheter till statliga stimulanser för energieffektiviserande åtgärder i det svenska bostads- och fastighetsbeståndet.

- Ett statligt lån, där staten svarar för såväl upplåning som utlåning
- Ett statligt lån av tysk modell
- En statlig kreditgaranti utan subventionsinslag
- En statlig kreditgaranti med energisparstöd
- Ett energisparstöd med sedvanlig finansiering på kreditmarknaden
- Alternativa utformningar av ROT-avdraget

Utredningen innehåller även viss information avseende utvecklingen om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redovisar hur förslaget förhåller sig till EU:s statsstödsregler. Det framgår att förslaget när det gäller energisparstödet har utvecklats efter dialog med EU-kommissionen. Det anges i författningsförslaget att stöd ska lämnas i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden. När det gäller frågan om en kreditgaranti för svaga bostadsmarknader har utredningen föreslagit att stödordningen bör anmälas till kommissionen för godkännande.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen gör bedömningen att konjunkturen i byggbranschen har betydelse för tidpunkten när ett energisparstöd bör införas och att ett beslut om det därför bör anstå i 2–3 år. Vad gäller informationsinsatser anges bl.a. att intresset tidigare för liknande styrmedel har varit svagt, varför det är särskilt viktigt med omfattande riktade informationsinsatser, också för att mindre företag och bostadsrättsföreningar ska överväga energieffektiviserande renovering överhuvudtaget. Det anges att särskilda insatser med relevant information bör genomföras och att Informationscentrum för hållbart byggande bör ha till uppgift att tillgodose informations- och kunskapsbehoven för inblandade aktörer när det gäller de föreslagna stödens förutsättningar och villkor.

Regelrådet finner att redovisningen vad gäller hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av förslaget framgår att stöd ska kunna lämnas till ägare av flerbostadshus med övervägande del bostäder. Stöd ska också kunna lämnas till ägare av skolbyggnader avsedda för utbildning i förskola, grundskola och gymnasieskola. Närmare information om berörda företag ges i den konsekvensanalys som har genomförts av företaget Ramböll Management Consulting och som återfinns i bilaga 3 till utredningen. Där anges antalet direkt berörda företag och hur många anställda de företagen har. Ramböll har i sin konsekvensanalys antagit att företag som beviljas stödet i hög uträkning är små, dels då dessa kan få högre ersättning och dels då en stor andel av Sveriges bestånd av flerbostadshus ägs av små företag. Bostadsrättsföreningar anges vara den ägarform som innehar flest antal lägenheter.

Därefter är de två stora ägarkategorierna allmännyttan och aktiebolag. Mot bakgrund av detta antar Ramböll i beräkningarna att efterfrågan på energisparstödet är störst i allmännyttan, mindre för privata fastighetsbolag och minst för bostadsrättsföreningar. Enligt utredningen finns det totalt 10 730 skolfastigheter. Huruvida dessa ägs av små, medelstora eller stora företag har man inte kunnat utreda. Man har utgått från samma fördelning av storleken på företag vad gäller flerbostadshus och skolfastigheter (stora företag 18,5 procent, medelstora företag 26,8 procent och små företag 54,7 procent).

Även andra företag anses beröras indirekt. De företag som utöver fastighetsägare förväntas bli påverkade av förslaget finns inom byggindustrin, särskilt företag som sysslar med entreprenad för bostadshus, renoveringar och ventilation. Utöver dessa företag förväntas fjärrvärmeleverantörer påverkas genom att efterfrågan på energi minskar. Slutligen förväntas banker påverkas av förslaget om kreditgaranti. Antalet företag som bedöms beröras indirekt och antalet anställda i dessa företag anges. Även företag som är hyresgäster i flerbostadshus, vilket främst gäller butiker, restauranger och andra småföretag, tas upp som berörda.

Regelrådet konstaterar att konsekvensanalysen ger tydlig information om antal berörda företag, storlek och bransch utifrån de förutsättningar som varit kända.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Vad gäller administrativa kostnader anges att för fastighetsägare som ansöker om stöd innebär villkoren för att få energisparstöd en viss administrativ börda. Tidsåtgången för att fylla i en ansökan om energisparstöd uppskattas till 4 timmar. När åtgärderna är färdigställda ansöker fastighetsägaren om utbetalning. Fastighetsägaren ska då inkomma med en energieffektiviseringsrapport som beskriver de åtgärder som har genomförts samt det slutliga resultatet. Tidsåtgången per ärende bedöms uppgå till 8 timmar. Energieffektiviseringsrapporten behöver innehålla en bedömning av energianvändningen, vilket kan uppskattas till en kostnad på 5 000 kronor. Vid en antagen lönekostnad om 320 kronor per timme, uppskattas kostnaden per ärende därmed sammanlagt till 7 560 kronor (inklusive bedömningen av energianvändning). Utredningen tar även upp att energisparstödet kan medföra att det uppstår sökkostnader för fastighetsägare som undersöker möjligheterna för att vidta energieffektiviserande åtgärder och därefter väljer att inte genomföra åtgärderna.

Vidare anges att en kreditgaranti inte medför någon omfattande administration för låntagaren. Kreditgarantin medför inga ytterligare krav på åtgärder än de som långgivaren ändå tar fram i sin kreditprövning. Dock tillkommer administration för det avtal som ska slutas och den slutliga registreringen som långgivaren behöver göra för att kreditgarantin ska gälla, vilket kan uppskattas till samma tid som för att fylla i en ansökan, fyra timmar. Tidsåtgången per ärende uppgår till totalt 4 timmar och vid en antagen lönekostnad om 320 kronor uppgår kostnaden till 1 280 kronor. Den totala kostnaden för kreditgarantihanteringen för långgivarna beror på antalet ansökningar som inkommer.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att de fastighetsägare som energisparstöden riktas till bedöms få bättre förutsättningar att vidta energieffektiviserande åtgärder. Det anges att en fastighetsägares företagsekonomiska kalkyl påverkas positivt till följd av det direkta ekonomiska tillskott som energi-

sparstödet innebär. Vidare anges att det är möjligt att den ökade efterfrågan på energieffektiviserande åtgärder kan leda till att priserna på dessa pressas. Fastighetsägare som genomför åtgärderna sänker sina energikostnader, vilket i sin tur förbättrar driftnettot. Rambölls konsekvensanalys bygger på antaganden om antalet sökanden och beaktar bland annat att stöd kan tilldelas för energieffektiviserande åtgärder som skulle ha genomförts på samma sätt även utan ett stöd. Ramböll har inte kunnat bedöma hur många fastighetsägare som kan väntas söka ett energisparstöd på grund av begränsad jämförbarhet med tidigare stöd och brist på tid för en grundlig analys av efterfrågan på stödet. Enligt konsekvensanalysen kan stödet i flerbostadshus ge upphov till energibesparingar till ett värde av omkring 1,4 miljarder kronor baserat på 200 beviljade ansökningar årligen och ett antagande om att stödet beviljas under tre år.

Vidare anges att en kreditgaranti på svaga bostadsmarknader medför att fastighetsägare får en förbättrad möjlighet att ta lån för energieffektiviserande åtgärder och att detta i sin tur kan leda till att värdet på fastigheterna på svaga marknader höjs.

Utöver de företag som energisparstödet och kreditgarantin riktar sig till anges stödet även få positiva konsekvenser för de företag som arbetar med renoveringar och ventilationsarbeten. Målgruppen för renoveringsåtgärder förväntas huvudsakligen ligga i tätorter, varför en energibesparing i aktuella fastigheter beräknas få en ganska stor påverkan på befintliga närvärme- och fjärrvärmenät genom att energileveranserna i näten då minskar. Effekten för elanvändningen som konsekvens av förslaget bedöms däremot bli marginell.

Vad gäller skolbyggnader anger Ramböll i sin analys att man på grund av avsaknad av tillgängliga data enbart har gjort räkneexempel som ger indikationer på effekterna. För att kunna göra dessa beräkningar har tre olika scenarier satts upp för antalet beviljade projekt. Rambölls rekommendation är att en mer omfattande konsekvensutredning av effekterna för skolfastigheter bör göras innan förslaget övervägs.

Regelrådet anser att redogörelsen för förslagets nytta och kostnader för företagen utifrån konsekvensanalysens antaganden är utförlig och tydlig vad gäller de direkt berörda företagen. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en tydligare bild av förslagets effekter för företag som inte omfattas av stödet i sig men som ändå omnämns i utredningen som indirekt berörda. Detta kan dock enligt Regelrådets mening inte anses utgöra någon allvarlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I förslaget ges information om hur förslaget förhåller sig till EU:s statsstödsregler. Det anges bl.a. att statsstödsreglerna syftar till att säkerställa en väl fungerande konkurrens på EU:s inre marknad. Reglerna 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. Utöver den information som ges i förhållande till EU:s statsstödsregler framgår inte hur förslagets påverkan på konkurrensförhållandena har bedömts.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen borde innehålla närmare information om förslagets eventuella påverkan på konkurrensförhållandena för såväl direkt som indirekt berörda företag utöver vad som anges om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Regelrådet anser att konsekvensutredningen är otillräcklig i detta avseende.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att vissa indirekta nyttor har identifierats, bland annat att förslaget leder till en bättre inomhusmiljö och minskade risker för sjukdom som astma. Det anges vidare att förslaget kan leda till bättre studieresultat och högre produktivitet.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensanalysen framgår att det föreslagna stödet till stor del kan vara särskilt relevant för små företag. Ramböll har i sin konsekvensanalys antagit att företag som beviljas stödet i hög uträkning är små, dels då dessa kan få högre ersättning och dels då en stor andel av Sveriges bestånd av flerbostadshus ägs av små företag.

Regelrådet anser som även nämnts ovan att en utförligare redovisning av indirekt berörda företag inklusive små företag hade varit önskvärd. Det kan dock inte anses vara någon väsentlig brist givet förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner att redogörelsen för särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att konsekvensutredningen, med den analys från företaget Ramböll som finns med som bilaga till utredningen, är utförlig i centrala delar med väl beskrivna grunder för de antaganden och beräkningar som gjorts. Regelrådet har gjort bedömningen att konsekvensutredningen är godtagbar på flertalet punkter. Vad gäller förslagets påverkan på konkurrensförhållandena har Regelrådet bedömt utredningen som bristfällig. Redogörelsen för förslagets påverkan på indirekt berörda företag hade med fördel kunnat vara mer utförlig. Sammantaget anser Regelrådet ändå att konsekvensutredningen är godtagbar.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 maj 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist (ordförande), Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande