

Avdelningen för resurseffektivt samhälle
Enheten för bebyggelse
Dag Lundblad

Remissyttrande över promemoria Förslag till förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus

Sammanfattning

Energimyndigheten ser positivt på syftet med stödet som är att förbättra byggnadernas energiprestanda med utgångspunkt i att förbättra lönsamhet och främja kostnadseffektiva åtgärder vid genomförandet av energieffektiviserande renoveringar. Energimyndigheten ser en möjlighet att få en mer bestående och långtgående effekt av stödet om det samtidigt kompletteras med en satsning på kunskaps- och kapacitetssupplevering för energi- och resurseffektiva renoveringar. En utvidgad satsning skulle kunna inkludera andra typbyggnader än flerbostadshus och andra aktörer som nu inte kommer i fråga för föreslaget stöd. Utformningen av en sådan satsning tydliggörs i Energimyndighetens tidigare inlämnade budgetunderlag för åren 2022–2024.

Energimyndigheten tillstyrker följande centrala delar i förslaget till förordning:

- Gränsen för stödet till byggnader med primärenergital över 100kWh/m², år och för vilka energiprestandan förbättras med minst 20 procent. Energimyndigheten instämmer i att gränsen 100kWh/m², år innebär att stödet omfattar byggnader där potentialen för energieffektivisering är som störst. En 20-procentig förbättring av energiprestanda är enligt Energimyndigheten tillräckligt utmanande för att stimulera paketerade energieffektiviseringsåtgärder.
- Energimyndigheten menar att förslagen till administrativa villkor för den stödsökande innebär förenklingar och en förbättrad tydlighet jämfört med villkoren i det avvecklade stödet för renovering och energieffektivisering. Det ger också förutsättningar för att göra det nya stödet mer efterfrågat. Energimyndigheten delar uppfattningen i konsekvensbeskrivningen om att vägledning behöver utvecklas i syfte att förenkla ansökningsförfarande, och att Boverket behöver tillföras

ytterligare medel för uppgifterna i uppstartsskedet av det nya stödet. Energimyndigheten kan som expertmyndighet fortsatt stödja Boverket i det arbetet. För att med hög ambitionsnivå bidra till att ta fram effektfulla vägledningsunderlag föreslår vi att även Energimyndigheten skulle kunna disponera upp till 1000 tkr av anslag 1:7 "Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus" i Boverkets regleringsbrev.

Energimyndigheten föreslår följande förändringar i eller tillägg till förslaget till förordning:

- Energimyndigheten menar att gränsvärdet för installerad eleffekt om 10 W/m^2 ($A_{t_{\text{emp}}}$) bör ersättas med formuleringen att stödet inte ska omfatta åtgärder för installation av förnybar energi, konverteringar till eller kompletteringar med värmeproduktionsanläggningar. EU:s princip "energieffektivitet först" bör gälla för stödet som därför i första hand bör omfatta åtgärder som minskar byggnadernas energianvändning och belastningen på elnätet samt främjar en trygg energiförsörjning och minskad klimatbelastning.
- Energimyndigheten anser att stöd även bör utgå till utredning av förutsättningar för och paketering av renoveringslösningar i enlighet med den renoveringsmetodik som utarbetats i Energimyndighetens behovsägarnätverk. Fastighetsägarna kan med hjälp av sådana underlag ha möjlighet att besluta om ett genomförande även efter år 2024. Annan stödgrund än artikel 38 i GBER kan då behövas.
- Energimyndigheten anser att det är viktigt att de byggnader som åtgärdats som konsekvens av stödet också bibehåller god energiprestanda efter att projektet avslutats. Det är därför viktigt att Boverket lägger särskild vikt vid denna aspekt i uppföljning och utvärdering av stödets långsiktiga effekt.
- Energimyndigheten föreslår att stödgrundande kostnader bör förtydligas i ett vägledningsunderlag som utgår ifrån tekniska energieffektiviseringspotentialer och också beaktar kostnader för hänsyn till andra egenskapskrav som kan påverka energiprestanda, exempelvis krav på luftkvalitet och varsamhet.
- Energimyndigheten föreslår ett undantag i förordningen bör övervägas som gör att byggnader med självdragsventilation, i vilka ett nytt energieffektivt ventilationssystem installeras, bör komma ifråga för stödet i syfte att åstadkomma en funktionell ventilation och en bättre luftkvalitet och inomhusmiljö, även om åtgärden inte bidrar till minskad energianvändning. Annan stödgrund än artikel 38 i GBER kan då behövas.

- Energimyndigheten ser en risk för att kravet på att utbilda lärlingar och skapa arbetstillfällen kan uppfattas som krångligt, innebära ökad risk för återbetalningskrav samt minska stödets attraktivitet. Syftet är bra och en annan möjlighet hade kunnat vara att ge en extra bonus i stödet om sökande bidrar till arbetsmarknadsåtgärder. Framför allt ser Energimyndigheten dock en bra möjlighet i att komplettera stödet med kompetenslyft- och kapacitetsstöd för djuprenovering i enlighet med Energimyndighetens tidigare framförda förslag¹.

Energimyndighetens ställningstagande

Som framgår av remissen är syftet med stödet till energieffektivisering i flerbostadshus att förbättra byggnaders energiprestanda genom att förbättra lönsamheten och främja kostnadseffektiva åtgärder vid energieffektiviserande renoveringar. Stödet är enligt Energimyndighetens uppfattning i linje med de komplementära förslag till styrmedel som Boverket och Energimyndigheten utarbetade i underlaget för tredje nationella strategin för energieffektiviserande renovering². Myndigheterna konstaterade då att renoveringstakten generellt sett är låg och för de renoveringar som ändå gjordes, var än färre energieffektiviserande till sin karaktär. Energimyndigheten bedömer att stödet kan öka lönsamheten i samband med renovering och eventuellt också öka takten av eller tidigarelägga åtgärder för energieffektiviserande renovering. För att nå ett bättre utfall vad gäller renoveringstakt och energieffektivisering menar Energimyndigheten att det också kan finnas ett behov av att implementera komplementära styrmedel. Energimyndigheten anser därför att det är bra att Boverket fått regeringens uppdrag att utreda kompletterande insatser som kan leda till större effekt.

Energimyndigheten ser också ett behov av en större satsning för att öka kapacitet och kompetens för energi- och resurseffektiv renovering i enlighet med förslaget i Energimyndighetens budgetunderlag för åren 2022–2024³. Där föreslås ett kompetenslyft till nyckelaktörer och en breddning till att inkludera fler typbyggnader, ett demonstrationsstöd för djuprenovering och nya renoveringslösningar samt ett stöd till plattformar för erfarenhetsutbyte i syfte att åstadkomma en effektiv lokal och regional renoveringsvåg i Sverige. Ett fokus på bebyggelse planeras för energi- och klimatrådgivningen kommande år och denna insats kan också bli en bra ingång för att få byggsektorns aktörer att ta del av den breddade och fördjupade satsning som Energimyndigheten föreslår i budgetunderlaget.

¹ Budgetunderlag 2022–2024. Statens Energimyndighet DNR 2020–024249

² Energimyndigheten. Underlag till den tredje nationella strategin för energieffektiviserande renovering - Ett samarbete mellan Boverket och Energimyndigheten. ET 2019:13

³ Budgetunderlag 2022–2024. Statens Energimyndighet DNR 2020–024249

I förslag till förordning anges att stödet ska ges till merkostnader för investeringar som förbättrar energiprestandan med minst 20 procent i flerbostadshus med ett primärenergital över 100 kWh/m² och år. Föreslagen gräns för förbättring av energiprestanda med 20 procent är enligt Energimyndigheten tillräckligt utmanande för att stimulera paketerade energieffektiviseringsåtgärder. Gränsen ger samtidigt möjligheter för flexibilitet i val av åtgärder. Många byggnader har dåligt injusterade värme- och ventilationssystem och har därför god potential att klara gränsen utan omfattande renovering. Energimyndigheten ser positivt på att även lönsamma åtgärder ska kunna vara stödberättigade under förutsättning att de genomförs i paket med mindre lönsamma åtgärder. Det ger förutsättningar att nå en mer långtgående energieffektivisering. Paketlösningar har utvecklats i och är väl beprövade i Energimyndighetens behovsägarnätverk och ingår som en operativ åtgärd för att nå energistrategiska mål hos ett flertal större fastighetsägare. Metoden är väl beskriven i bland annat behovsägarnätverket för flerbostadshus (Bebo)⁴.

Gränsen för primärenergital om 100 kWh/m², år innebär att stödet kan omfatta byggnader där potentialen för energieffektivisering är stor enligt Energimyndigheten. Bland andra byggnader som från 1 juli 2021 omfattas av krav på installation av system för individuell mätning och debitering för värme (IMD) och som genom att dra nytta av stödet, kan hamna under angiven gränsnivå för krav på installation av IMD.

I och med att stödet ska kunna sökas redan vid halvårsskiftet år 2021 och sedan gäller i dryga två år framåt så kommer omfattande renoveringar endast kunna komma ifråga i de projekt som har ett genomarbetat projekteringsunderlag. Ledtider från idé till färdig planering och tillståndprocesser kan vara flera år. Energimyndigheten anser därför att det är bra om stöd även kan utgå till utredning av förutsättningar för och paketering av renoveringslösningar i enlighet med den renoveringsmetodik som utarbetats i Energimyndighetens behovsägarnätverk. Fastighetsägarna kan med hjälp av sådana underlag ha möjlighet att besluta om ett senare genomförande, efter år 2024 då stödet för renovering och energieffektivisering avvecklats. Annan stödgrund än artikel 38 i GBER kan behövas för detta ändamål.

Stöd får enligt förslaget till förordning inte ges för energieffektiviseringsåtgärder som medför att byggnadens installerade eleffekt för uppvärmning ökar till mer än 10 W/m² (Atemp). Energimyndigheten ser risker kopplade till förslaget gränsvärde med utgångspunkt i en konsekvensutredning av tekniska villkor för stödet som CIT Energy management utfört på uppdrag av Energimyndigheten⁵. Den effektgräns som förslås kan komma att främja installation av värmekällor

⁴ Rekorderlig Renovering - Bebostad

⁵ Analys av remiss på energieffektiviserings-stöd, CIT Energy Management, 2021-04-26
I presenteras beräkningar och analyser angående stödets utformning med fokus på dess tekniska villkor.

som innebär ökad elanvändning och effektbelastning på elnätet under perioder då efterfrågan på el och därmed klimatpåverkan är som högst. Energimyndigheten

ser i förlängningen en risk för konsekvenser på försörjningstrygghet och klimatpåverkan vid spetslastperioder, aspekter som inte är belysta i konsekvensbeskrivningen men som kan motverkas genom energieffektiviseringsåtgärder i byggnadernas klimatskal och installationssystem.

EU:s princip ”energieffektivitet först” bör gälla för stödet som därför i första hand bör omfatta åtgärder som minskar byggnadernas energianvändning. Utifrån ovanstående menar Energimyndigheten att stödet inte ska omfatta åtgärder för installation av förnybar energi, konverteringar till eller kompletteringar med värmeproduktionsanläggningar. Däremot bör merkostnader för installation av värmedistributionssystem kunna vara stödgrundande. Det kan enligt Energimyndigheten bidra till att byggnader som fortfarande är direkteluppvärmda konverteras till ett vattenburet värmesystem, en åtgärd som kan minska elanvändningen.

I beskrivningen av konsekvenser till förordningsförslaget nämns att energieffektiviseringsåtgärder kan bidra till en förbättrad inomhusmiljö. För enskilda boende bedöms energieffektiviseringsåtgärder såsom förbättrat ventilationssystem enligt konsekvensbeskrivningen kunna bidra till bättre luftkvalitet och inomhusmiljö och vara en särskild fördel för personer med astma och allergiproblematik. Energimyndigheten instämmer i att om inte systemsyn på åtgärder i byggnaden med dess installationer beaktas inför renoveringar så riskeras till exempel en sämre inomhusmiljö. En energieffektiviseringsåtgärd som kan bidra till förbättrad inomhusmiljö är enligt energimyndigheten till- och frånluftssystem med värmeåtervinning (FTX-system). Byggnader med tidigare självdragsventilation, vilka är vanliga från 1950-tal, kan genom installation av FTX få en förbättrad termisk komfort samtidigt som luftkvaliteten förbättras och ett funktionellt uteluftsflöde uppnås. Åtgärden kan enligt Energimyndighetens bedömning ge en något försämrad primärenergianvändning, även då den kombineras med en åtgärd såsom injustering av värmesystem. Energimyndigheten menar dock att det bör övervägas ett undantag i förordningen som gör att byggnader med självdragsventilation, där ett nytt energieffektivt ventilationssystem installeras, ska kunna komma ifråga för energieffektiviseringsstödet även om åtgärden inte bidrar till minskad energianvändning. Annan stödgrund än artikel 38 i GBER kan behövas för detta ändamål.

Energimyndigheten ser positivt på att svagheter i det avvecklade stödet för energirenovering beaktats i utformningen av det nya stödet. Förslagen till administrativa villkor för den stödsökande innebär förenklingar och en förbättrad tydlighet jämfört med det avvecklade stödet för renovering och energieffektivisering. Dock finns en fortsatt risk för att stödet inte blir tillräckligt efterfrågat om sökande upplever osäkerheter. Energimyndigheten delar uppfattningen i konsekvensbeskrivningen om att vägledning behöver utvecklas i

syfte att förenkla ansökningsförfarande, och att Boverket behöver tillföras ytterligare medel för uppgifterna i uppstartsskedet av det nya stödet. Energimyndigheten bedömer att särskilt fokus behöver läggas på hur stödgrundande kostnader ska beräknas för olika typer av enskilda eller paketerade åtgärder, förslagsvis genom att upprätta en typåtgärds katalog.

Ett väl genomarbetat vägledningsunderlag kan stödja energi- och klimatrådgivning och energiexperter i att föra dialog med fastighetsägare om potentialer och åtgärds möjligheter utifrån byggnadsspecifika förutsättningar. Energimyndigheten kan som expertmyndighet fortsatt stödja Boverket i uppstartsskedet av det nya stödet. För att med hög ambitionsnivå bidra till att ta fram effektfulla vägledningsunderlag förslår vi att även Energimyndigheten skulle kunna disponera upp till 1000 tkr av anslag 1:7 ”Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus” i Boverkets regleringsbrev.

Utredningar som gjorts inom Energimyndighetens behovsägarnätverk och i mätprogrammet för nära-nollenergibyggnader visar att byggnader ofta inte når projekterad energiprestanda. Uppföljning genom mätning och injustering efter åtgärder är centrala aspekter som ofta prioriteras ned. Att de byggnader som åtgärdats som konsekvens av stödet också bibehåller god energiprestanda efter projektet avslutats är en central aspekt. Det är därför viktigt att Boverket lägger särskild vikt vid denna aspekt i uppföljning och utvärdering av stödets långsiktiga effekt.

Energimyndigheten föreslår att stödgrundande kostnader bör förtydligas i ett vägledningsunderlag som utgår ifrån tekniska energieffektiviseringspotentialer och också beaktar kostnader för hänsyn till andra egenskapskrav än energiprestanda, exempelvis krav på luftkvalitet och varsamhet. Bedömningen av villkoren för att få stöd bör utgå ifrån hur marknadsaktörer skulle genomföra en renovering om inte stödet fanns och alltså inte endast i strikt juridisk mening ta hänsyn till merkostnader för åtgärden.

Intentionen att utbilda lärlingar och skapa arbetstillfällen är god. Energimyndigheten ser en risk för att kravet kan uppfattas som krångligt, innebära ökad risk för återbetalningskrav samt minska stödets attraktivitet. Många av de entreprenörer som arbetar med renovering är små företag för vilka kravet om att aktivt söka samverkan med relevanta utbildningar och Arbetsförmedlingen kan utgöra ett hinder. En möjlighet som eventuellt hade kunnat beaktas är en extra bonus i stödet om sökande bidrar till arbetsmarknadsåtgärder. Framför allt ser Energimyndigheten dock en bra möjlighet i att komplettera stödet med kompetenslyft- och kapacitetsstöd för djuprenovering i enlighet med beskrivningen i inledningen av ställningstagandet.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen deltog även avdelningschefen Lena Callermo, chefsjuristen Rikard Janson, enhetschefen Mathias Normand samt handläggaren Dag Lundblad, föredragande.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.